

Educación y Atención a la Primera Infancia en Europa: un medio para reducir las desigualdades sociales y culturales





**Educación y Atención a la Primera Infancia
en Europa: un medio para reducir
las desigualdades sociales y culturales**

Este documento es una publicación de la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA P9 Eurydice).

Disponible en inglés (*Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*), francés (*L'éducation et l'accueil des jeunes enfants en Europe: réduire les inégalités sociales et culturelles*) y alemán (*Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung in Europa: ein Mittel zur Verringerung sozialer und kultureller Ungleichheiten*).

ISBN 978-92-9201-016-4

Doi 10.2797/11753

Este documento también está disponible en Internet (<http://www.eurydice.org> y <http://www.educacion.es/cide/eurydice>).

Texto terminado en enero de 2009.

© Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural, 2009.

El contenido de esta publicación puede ser parcialmente reproducido, excepto con fines comerciales, a condición de que el extracto vaya precedido de una referencia completa a la "Red Eurydice", seguida de la fecha de publicación del documento.

Para la reproducción del documento completo ha de solicitarse permiso a la EACEA P9 Eurydice.

Fotografía de cubierta: © Images.com/Corbis/Rob Day, Bruselas, Bélgica

Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural

P9 Eurydice

Avenue du Bourget 1 (BOU2)

B-1140 Brussels

Tel. +32 2 299 50 58

Fax +32 2 292 19 71

E-mail: eacea-eurydice@ec.europa.eu

Internet: <http://www.eurydice.org>



MINISTERIO DE EDUCACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL

Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa (IFIIE)

© SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Edita:

Subdirección General de Información y Publicaciones

Catálogo de publicaciones del Ministerio de Educación <http://www.educacion.es>

Fecha de edición:

NIPO: 820-10-025-2

ISBN: 978-92-9201-016-4

Depósito Legal: M-43382-2010

Imprime: Estilo Estugraf Impresores, S.L.

Impreso en España



Desde hace varios años, en un contexto de restricciones presupuestarias en el sector público, de globalización y de cambios demográficos, la necesidad de invertir con eficacia en educación ha sido motivo de debate a nivel europeo. Sin duda, la actual crisis financiera y económica mundial contribuirá a reforzar aún más la urgencia de este debate.

Se suele considerar que los objetivos de eficiencia y equidad en educación se excluyen mutuamente y que el primero sólo puede conseguirse a expensas del segundo. Sin embargo, como ya indicó la Comisión en su Comunicación de 2006, *Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación* ⁽¹⁾, “queda demostrado que, desde una perspectiva más amplia, la igualdad y la eficacia se refuerzan mutuamente”. Y esto es especialmente cierto cuando se trata de la educación infantil. Resulta a la vez más eficaz y más equitativo invertir en educación en etapas tempranas: corregir los fracasos más tarde no solamente es poco equitativo, sino comparativamente mucho menos eficaz. Esto se debe no solo a que la educación infantil facilita los aprendizajes posteriores, sino también al hecho de que, tal como demuestran las investigaciones, puede producir beneficios socioeconómicos considerables, principalmente para los niños y niñas desfavorecidos. En dicha Comunicación, la Comisión concluía lo siguiente:

La educación infantil es la que produce el mayor rendimiento en cuanto a adaptación social de los niños. Los Estados Miembros deberían invertir más en la educación infantil como medio eficaz para sentar las bases del aprendizaje posterior, prevenir el abandono escolar e incrementar la igualdad en los resultados y en los niveles globales de competencia.

Por esta razón, la Comisión ha convertido la educación infantil en un área prioritaria para la cooperación entre los Estados Miembros en 2009-2010, en particular para promover un acceso equitativo generalizado y para reforzar la calidad de la oferta y el apoyo al profesorado ⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM (2006) 481 Final, 8 de septiembre de 2006.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión COM (2008) 865 Final: Un marco estratégico actualizado para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación, 16 de diciembre de 2008.

Este nuevo estudio de Eurydice forma parte del seguimiento de la Comunicación sobre Eficacia y Equidad de 2006. El estudio presenta los datos transnacionales disponibles de distintos países y analiza las políticas nacionales en materia de educación y atención a la infancia temprana en Europa. Asimismo, ofrece una revisión de las aportaciones procedentes de la investigación en este ámbito, un resumen de las principales tendencias y enfoques existentes en Europa y unas conclusiones provisionales sobre lo que podrían ser las medidas más efectivas para lograr una educación infantil eficaz y equitativa. Creo, en consecuencia, que este informe resulta de obligada lectura para cualquiera que esté relacionado con la educación infantil, la cual constituye uno de los principales desafíos inmediatos para los sistemas educativos europeos y un reto al que se enfrentan nuestras sociedades en la actualidad.



Ján Figel'

Comisario responsable de Educación, Formación, Cultura
y Juventud

ÍNDICE

Prólogo	3
Índice	5
Introducción	7
Resumen ejecutivo	11
Capítulo 1: El impacto de una educación y atención de calidad sobre el desarrollo en la primera infancia: estado de la cuestión	19
Introducción	19
1.1. Causas de las desigualdades en la educación temprana	21
1.2. Modelos de educación y atención infantil y su eficacia	26
1.3. Atención y educación en los centros: aspectos pedagógicos y curriculares	32
1.4. Oferta de EAPI en centros escolares: control de calidad de estructuras y procesos	40
1.5. Beneficios a largo plazo, dificultades de acceso y diseño de sistemas	43
1.6. Conclusiones	48
Bibliografía	51
Capítulo 2: Indicadores de contexto	61
Introducción	61
2.1. Hogares con niños menores de 6 años	62
2.2. Familias monoparentales	64
2.3. Nacionalidad	65
2.4. Inseguridad económica de las familias	67
2.5. Participación	75
2.6. Financiación de los programas de EAPI (CINE 0)	83
Capítulo 3: Acceso a la educación y atención a la primera infancia	89
Introducción	89
3.1. Estructura y criterios de admisión	89
3.2. Planificación de la oferta y la demanda	99
3.3. Medidas destinadas a aumentar las posibilidades de acceso de los niños en situación de riesgo	101
3.4. Evaluación de la accesibilidad e intervenciones específicas	107
Capítulo 4: Organización de la oferta y enfoques educativos	109
Introducción	109
4.1. Parámetros de funcionamiento	111
4.2. Currículo, enfoques y objetivos	116

4.3. Iniciativas para grupos en situación de riesgo	121
4.4. Colaboración con las familias	125
Capítulo 5: Formación y perfil profesional del personal de EAPI	129
Introducción	129
5.1. Formación inicial	130
5.2. Formación permanente	140
Capítulo 6: Financiación de la EAPI	145
Introducción	145
6.1. Responsabilidad sobre la financiación de la oferta de EAPI	145
6.2. Financiación de la oferta para grupos considerados en situación de riesgo	147
Síntesis y conclusiones	151
Infancia, escuela y sociedad	151
Centros para niños de 3 a 6 años: el primer peldaño del sistema educativo	154
Oferta para los menores de 3 años: aún no reconocida plenamente como etapa educativa	155
El sistema integrado: ¿una vía de futuro?	160
¿Qué enfoques educativos deberían adoptarse con los niños pequeños?	161
Reducir las diferencias en el rendimiento académico ligadas a desigualdades socioeconómicas mediante una EAPI de calidad y el apoyo a las familias	163
Referencias bibliográficas	170
Glosario	173
Índice de gráficos	175
Anexos	177
Anexo 1:	177
Tabla A: Autoridades públicas con competencias en EAPI 2006/07	177
Tabla B: Definiciones nacionales de población infantil en situación de riesgo	184
Anexo 2: Marcos nacionales de la política de educación y atención a la primera infancia	192
Agradecimientos	221

INTRODUCCIÓN

El presente estudio analiza los datos disponibles de diferentes países, así como las políticas nacionales relativas a la educación y la atención a la primera infancia (en adelante, EAPI) en Europa. La expresión **educación y atención a la primera infancia** hace referencia aquí a la oferta educativa autorizada por el estado y financiada con fondos públicos, destinada a niños y niñas que no han alcanzado la edad de escolarización obligatoria. Se han unido los términos “educación” y “atención” para subrayar el hecho de que estos servicios educativos pueden combinar el cuidado infantil con actividades de aprendizaje y desarrollo madurativo.

El estudio se centra tanto en temas generales referentes a la EAPI como en los esfuerzos realizados para mejorar la eficacia y la equidad de la educación, con especial énfasis en las políticas dirigidas de manera específica a la **población infantil en situación de riesgo**. Para definir “población infantil en situación de riesgo” se ha empleado la categoría de la OCDE “C/ Desfavorecidos”, relativa a “alumnado con necesidades especiales”, y más concretamente, a “niños que presentan desventajas de origen fundamentalmente socioeconómico, cultural y/o lingüístico y cuya necesidad educativa puede atribuirse a dichos factores”. Esta categoría excluye, por lo tanto, las medidas específicas para niños y niñas con necesidades educativas especiales debido a deficiencias físicas y/o enfermedades que requieren una hospitalización prolongada (a los que se dedica el trabajo de la Agencia Europea para el Desarrollo de la Educación del Alumnado con Necesidades Educativas Especiales). Sin embargo, las desventajas derivadas de vivir en zonas rurales remotas sí se han incluido en esta categoría general. En el Anexo 1 figuran las definiciones disponibles de “niños en situación de riesgo” en cada país.

Ámbito del estudio

El estudio abarca los 30 países miembros de la Red Eurydice ⁽¹⁾.

El año de referencia es el 2006/07. Los datos procedentes de Eurostat se refieren principalmente al 2005/06.

El estudio analiza solo la oferta de EAPI en centros autorizados y sostenidos con fondos públicos, es decir, la oferta pública y concertada para la atención a niños y niñas desde el nacimiento hasta la edad de escolarización obligatoria en la escuela primaria. Se entiende por servicios públicos aquellos que son gestionados y financiados en su totalidad con fondos públicos, mientras que la gestión de los concertados corresponde a un organismo privado (en el más amplio sentido, es decir, considerando cualquier tipo de institución que no pertenezca al sector público), aunque están, al menos en parte, subvencionados con fondos públicos y sometidos a control por parte de organismos públicos, que fijan unas normas de calidad de obligado cumplimiento. El estudio se refiere únicamente a la atención ofrecida en centros, y no incluye la atención en el hogar.

⁽¹⁾ Turquía, miembro de la Red Eurydice, no ha participado en el estudio.

Asimismo, se examinan todas las medidas adoptadas por las autoridades públicas, sea cual sea su nivel administrativo o el ministerio responsable de las mismas (la lista de autoridades públicas con competencias sobre la EAPI en cada país aparece en el Anexo 1, Tabla A). Dichas medidas pueden depender de las autoridades educativas o de autoridades responsables de otros sectores, o pueden implementarse de manera conjunta. Pueden hacer referencia exclusivamente al ámbito de la educación o enmarcarse en políticas sociales más amplias. Pueden ser tanto medidas dirigidas a los centros que proporcionan atención a niños pequeños como otras destinadas a las familias. Las iniciativas privadas no han sido tomadas en consideración en el presente estudio.

Estructura del estudio

El estudio está dividido en tres partes, que abarcan: (1) un repaso a la bibliografía científica relativa al impacto de una educación y una atención de calidad sobre la primera infancia; (2) un capítulo de contextualización, que incluye datos estadísticos sobre características demográficas relevantes de las familias europeas y los índices de participación en EAPI; (3) un análisis comparativo de las medidas políticas más significativas, basado en información recogida por las unidades nacionales de la red Eurydice.

El **Capítulo 1** presenta una síntesis de los estudios realizados sobre los efectos de la educación y la atención a la primera infancia en niños y niñas procedentes de familias desfavorecidas, bien sea por bajos niveles de renta o por pertenecer a minorías étnicas. El capítulo integra los conocimientos derivados de investigaciones actuales sobre calidad pedagógica, contenido curricular, calidad estructural y diseño de sistemas integrales de educación infantil.

El **Capítulo 2** ofrece indicadores contextuales de población en áreas relacionadas con la EAPI en Europa. Aporta una perspectiva general de los datos demográficos sobre el número de familias con niños pequeños y examina la distribución de factores específicos que provocan desventajas educativas, concretamente la abundancia de familias monoparentales, la proporción de niños y niñas extranjeros y la inseguridad económica de las familias con hijos pequeños. Se presentan las tasas generales de participación en educación y atención a la primera infancia y la financiación de la educación infantil. Este capítulo se basa en datos procedentes de Eurostat.

El **Capítulo 3** analiza el acceso a la educación y atención a la primera infancia en los países europeos. Describe la estructura de la EAPI, es decir, la edad a la que los niños pueden acceder a estos programas, los modelos de organización y la planificación de la oferta y la demanda. Se dedica una sección especial a los obstáculos para la participación que pueden situar a los niños en riesgo de exclusión. Asimismo, se revisan las políticas destinadas a ampliar el acceso a estos niveles.

El **Capítulo 4** describe la organización de la oferta y los enfoques educativos. La existencia de requisitos referentes al tamaño de los grupos y relativos a seguridad y salud se consideran indicadores de calidad. Se resumen los objetivos de las diferentes estructuras organizativas de EAPI, así como los modelos educativos y curriculares predominantes. Este capítulo hace hincapié en las diferencias conceptuales entre la función que cumple, por una parte, la educación y,

por otra, la atención en la primera infancia, que en la mayoría de los países se refleja en la organización de servicios distintos para niños mayores y menores de 3 años. Se analizan en detalle los enfoques e iniciativas dirigidas a la población infantil en situación de riesgo así como la colaboración con las familias.

El **Capítulo 5** está dedicado a la formación del profesorado. Abarca la formación inicial y continua del profesorado y presenta los requisitos mínimos en relación con el nivel y duración de la formación inicial, diferenciando, cuando resulta pertinente, a los docentes según la edad de los niños con los que trabajan. Se indica también la estructura de las plantillas en los centros. También se examina la formación recibida para atender a la población infantil en situación de riesgo, tanto la inicial como las oportunidades de formación permanente.

El **Capítulo 6** se centra en la financiación de la oferta educativa y de atención a la primera infancia y en los agentes implicados, desde el nivel central y/o local a las aportaciones realizadas por las familias a los centros escolares mediante el pago de cuotas o tasas de matrícula. Se tratan de manera específica las estrategias financieras dirigidas a facilitar la prestación de servicios a niños y niñas pertenecientes a grupos sociales desfavorecidos.

El **resumen y las conclusiones** se incluyen en el último capítulo. Los **Anexos** contienen tablas con un listado de las autoridades públicas responsables de la EAPI y las definiciones nacionales de población infantil en situación de riesgo, así como breves descripciones de las redes nacionales de EAPI en 18 países de la Red Eurydice. Hay descripciones nacionales de siete países de la red Eurydice (la comunidad germanófono de Bélgica, Francia, Lituania, Hungría, los Países Bajos, Polonia y Eslovenia) disponibles en www.eurydice.org.

El instrumento de recogida de datos para este estudio (disponible en el sitio web) se ha elaborado en estrecha colaboración con las unidades nacionales de Eurydice y con un grupo de trabajo especial sobre equidad en EAPI de la red Eurydice. Las unidades nacionales de Eurydice han proporcionado la información nacional, mientras que la unidad europea de Eurydice ha redactado el estudio comparativo. También han participado expertos en las distintas áreas. Los agradecimientos a todos los participantes figuran al final del volumen.

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio parte del seguimiento de la Comunicación *Eficacia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación*, emitida por la Comisión en septiembre de 2006 ⁽¹⁾, en la que la educación infantil se presenta explícitamente “como un medio eficaz para establecer las bases del aprendizaje posterior, prevenir el abandono escolar, favorecer la equidad en los resultados e incrementar los niveles generales de competencia”. Este estudio examina los datos disponibles sobre distintos países y las políticas nacionales relativas a la educación y atención a la primera infancia (EAPI) en Europa. Se estructura en tres partes, que incluyen: (1) un repaso a los estudios científicos relativos al impacto de una educación y atención de calidad sobre el desarrollo de la primera infancia; (2) un capítulo con datos estadísticos de Eurostat sobre las características demográficas más relevantes de las familias europeas con niños pequeños y sobre los índices de participación en EAPI; y (3) un análisis comparativo de las distintas políticas educativas, basado en datos recogidos por las unidades nacionales de la red Eurydice.

¿Qué podemos aprender de los estudios científicos sobre educación y atención a la primera infancia?

La primera infancia es un periodo especialmente delicado en el desarrollo infantil. Existe una amplia gama de factores socioeconómicos que pueden ejercer una considerable influencia negativa en el desarrollo psicológico del niño y en sus oportunidades de éxito en la escuela. Entre ellos se incluyen: la pobreza; la pertenencia a clases sociales desfavorecidas; el bajo nivel de instrucción y el analfabetismo funcional de los padres; y las tradiciones religiosas asociadas a unos hábitos culturales en los que la alfabetización no se valora debidamente. Si bien situaciones tales como la escasez de ingresos o la pertenencia a minorías étnicas no son en sí mismos factores negativos determinantes, la combinación de ambos sí puede acarrear graves consecuencias para el desarrollo infantil.

La educación infantil puede contribuir de forma decisiva a luchar contra las desigualdades educativas, siempre que se cumplan ciertas condiciones. Los programas de intervención más eficaces son los que aúnan *una educación intensiva, temprana, centrada en el niño y desarrollada en centros educativos, así como un serio compromiso y formación por parte de los padres, junto con una programación de actividades educativas en el hogar y medidas de apoyo familiar*. La mayoría de los expertos también coincide en que el profesorado encargado de las actividades de EAPI debería poseer titulaciones equivalentes al grado universitario y contar con formación especializada.

Debido a sus creencias culturales y religiosas, los padres procedentes de comunidades económicamente desfavorecidas y de minorías étnicas y sociolingüísticas pueden conceder

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeos, *Eficacia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación*, COM (2006) 481 Final, de 8 de septiembre de 2006.

mucha importancia a la educación infantil a cargo de las madres en el hogar familiar. Por otra parte, es posible que consideren a los niños por debajo de la edad de escolarización obligatoria demasiado pequeños para participar en un programa educativo. Aunque estos padres sí deseen que sus hijos tengan éxito en sus estudios, puede que no entiendan la conexión existente entre este objetivo y la asistencia de los niños a una guardería o a una escuela infantil. No obstante, hay estudios que indican que la educación en el hogar es menos eficaz que los programas impartidos en los centros. Los padres, a pesar de su papel de primeros agentes educadores, rara vez poseen suficiente formación y competencia para llevar a cabo tales actividades educativas. En ocasiones pueden ser analfabetos o puede que la lengua hablada en el hogar sea distinta a la lengua de instrucción. También puede ocurrir que las condiciones de vida en casa no sean favorables para el aprendizaje.

Los debates científicos actuales subrayan la importancia de lograr un equilibrio entre los distintos enfoques educativos. Los programas educativos para niños y niñas muy pequeños (menores de cinco años) deberían potenciar un modelo centrado en el niño, mientras que los programas para niños de entre cinco y seis años pueden introducir materias en un currículo más planificado y con mayor intervención del docente, sin que ello tenga consecuencias socioafectivas negativas. Prestar atención a las competencias académicas un poco más tarde, una vez que se ha trabajado desde un enfoque madurativo centrado en desarrollar las capacidades socioafectivas del niño puede, incluso, facilitar su transición a la escuela primaria. Así pues, el debate sobre cuál de estos dos modelos pedagógicos es más eficaz resulta estéril; la prioridad es conseguir una combinación óptima de ambos para que los niños obtengan los mejores resultados posibles.

La eficacia a largo plazo de la EAPI parece verse garantizada por un enfoque educativo que implique al niño, a la familia y a la escuela primaria y secundaria –es decir, que exista una “continuidad educativa” que amplíe el marco de intervención al contexto familiar y se prolongue hasta bien entrada la educación primaria–.

¿Cuál es la situación de las familias con hijos pequeños en Europa?

Casi el 12% de los hogares europeos tienen, al menos, un niño o niña menor de 6 años. En España, Chipre y Portugal son más de un 15%. Solo en Bulgaria, Alemania y Finlandia son menos del 10% los hogares con niños menores de 6 años.

Existen diversos posibles grupos de riesgo, cuya distribución varía en los distintos países europeos. En primer lugar, los hogares monoparentales con niños pequeños constituyen de media un 9%, con un 20% en el Reino Unido. En segundo lugar, los niños extranjeros suponen un 3% de la población total de niños menores de 6 años en Europa. En tercer lugar, casi uno de cada seis hogares europeos (un 17%) con un niño menor de 6 años vive por debajo del umbral de la pobreza. Esta situación resulta muy preocupante en Estonia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal y en el Reino Unido, países donde dicho porcentaje supera el 20%. Este indicador es especialmente relevante, ya que la pobreza suele ser el desencadenante de otros factores de riesgo.

En la mayoría de los países la tasa de empleo femenino se vincula claramente a la edad de los hijos. En el caso de los varones, en cambio, la existencia de un hijo y su edad no influyen en su tasa de actividad profesional, que es sistemáticamente superior a la de las mujeres. Las madres suelen ralentizar su actividad laboral cuando tienen al menos un hijo menor de 3 años, tendencia que se mantiene en mujeres con hijos de entre 3 y 6 años. Una vez que el niño más pequeño alcanza los 6 años, la mayoría de las mujeres europeas se declaran laboralmente activas o dispuestas a incorporarse al mercado de trabajo. Este fenómeno puede explicarse en parte por la escasez de oferta educativa o de atención a niños de esas edades.

¿Cuál es la situación actual en materia de educación y atención a la primera infancia en Europa?

Todos los países europeos cuentan con servicios de EAPI autorizados y subvencionados, pero en algunos de ellos (la República Checa, Grecia, Irlanda, los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido y Liechtenstein) la oferta educativa para niños menores de tres años sostenida con fondos públicos es muy limitada o prácticamente inexistente, y la tasa de participación en centros subvencionados es muy baja.

En Europa la oferta de EAPI se organiza en torno a dos modelos principales. En el primero, se escolariza a los niños de corta edad en centros integrados, estructurados en una única etapa para todos los niños en edad preescolar. Se trata de centros con un equipo directivo único para toda la etapa de educación infantil, y donde el personal encargado de las actividades educativas tiene, por lo general, la misma cualificación y salario sea cual sea la edad de los niños a los que atiende. Estos profesores o monitores suelen trabajar en colaboración con personal perteneciente a otras categorías profesionales en el ámbito de la atención a la infancia, tales como cuidadores o auxiliares de jardín de infancia. Este modelo de carácter integrado es el que prevalece en los países nórdicos (excepto en Dinamarca), Letonia y Eslovenia. En el segundo modelo, el más extendido en Europa, los servicios de EAPI se estructuran de acuerdo a la edad de los niños (normalmente un nivel para niños de 0 a 3 años y otro para niños de 3 a 6 años). Cada uno de estos niveles de escolarización puede depender de ministerios distintos. En muy pocos países coexisten ambos modelos (Dinamarca, Grecia, España, Chipre y Lituania).

La edad de acceso a la oferta de EAPI varía considerablemente en Europa. En la mayoría de los países se encuentra disponible prácticamente desde el nacimiento del niño (sobre los tres meses de edad). En Dinamarca, Eslovaquia y Liechtenstein los niños pueden acceder a la edad de 6 meses. Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Austria, Eslovenia y Suecia ofrecen estos servicios solamente a partir del primer año de edad. Hasta ese momento se anima a los padres a permanecer en casa con sus hijos mediante un sistema de ayudas familiares y prestaciones por maternidad o paternidad.

Sin embargo, los sistemas de seguridad social pueden a veces actuar como una barrera indirecta para la EAPI, incluso aunque haya oferta disponible. Un sistema de permisos prolongados por maternidad y paternidad y de subsidios familiares generosos puede animar a los progenitores a permanecer en casa con sus hijos de corta edad, como ocurre en Estonia, Lituania, Austria

y Rumanía. Este fenómeno puede verse reforzado en aquellos casos en los que la legislación establece que se reduzcan los subsidios si el niño asiste, aunque sea a tiempo parcial, a un centro educativo o de cuidado infantil. En otros países estas medidas son más flexibles, y la asignación de ayudas familiares se ajusta al número de horas que el niño asiste al centro. Estas medidas, en todo caso, parecen tener un efecto disuasorio sobre los padres a la hora de escolarizar a sus hijos, especialmente en el caso de familias con ingresos bajos o escaso nivel educativo.

Los países que han adoptado el modelo integrado garantizan a todos los niños, de una forma u otra, el derecho a una plaza en un centro educativo desde la edad más temprana. En otros países, en los que no se garantiza el acceso a la EAPI subvencionada, se adjudican las plazas según distintos criterios. El más habitual (y a veces el único) para el acceso de los niños menores de 2 años a centros de atención infantil suele ser la situación laboral de los padres, lo que corrobora el predominio de la función de guardería –ligada a si los padres trabajan o no– sobre la función educativa de dichos centros. Otro criterio habitual de acceso prioritario es el lugar de residencia. Sin embargo, la edad suele ser el elemento más decisivo para el acceso a la educación infantil (nivel CINE 0) y, en la mayoría de los países, las funciones asignadas a la EAPI dependen principalmente de la edad de los niños escolarizados. En el caso de niños de muy corta edad, el papel primordial de la EAPI es el de guardería. Dichos centros tienen como principal objetivo garantizar el bienestar del niño y la conciliación de la vida laboral y familiar de los padres. Numerosos países ni siquiera cuentan con recomendaciones específicas a nivel nacional o directrices curriculares para estas edades. Por el contrario, la EAPI para niños y niñas de 3 a 6 años constituye el primer peldaño del sistema educativo. En este nivel la función educativa está claramente definida, y va más allá de la prestación de un servicio de guardería, necesario según la situación laboral de los padres. En todos los países los objetivos de esta etapa son estimular el desarrollo cognitivo, social y cultural de los niños y prepararles para las actividades tempranas de aprendizaje en lectoescritura y matemáticas. Asimismo, los docentes que trabajan en este nivel educativo reciben una formación pedagógica que combina clases teóricas con prácticas en centros escolares, encaminada a formar tanto profesores generalistas como especialistas.

En cuanto a los horarios de apertura de los servicios de EAPI, se observan dos modelos distintos en Europa: la EAPI subvencionada puede ser más o menos compatible con los horarios laborales de los padres o estar disponible solo a tiempo parcial. En la mayoría de países europeos los centros de EAPI ofrecen generalmente un horario extendido que tiene en cuenta las necesidades de los padres y madres en activo, incluyendo en algunos países horarios flexibles (tardes, noches y/o fines de semana).

El problema del acceso a este nivel educativo (al menos en lo que respecta al volumen de la oferta) ha conseguido resolverse prácticamente en toda Europa para los niños y niñas de 5 años, pero no sucede lo mismo con el grupo de 0 a 3 años, o incluso, en algunos países, con los de 4 años. Esta escasez de plazas es particularmente grave en las zonas rurales. El índice de participación en la EAPI, sin embargo, ha aumentado considerablemente en los últimos años. En el caso de niños y niñas de 3 años, se ha incrementado en un 10% de media desde 2000/01. También ha aumentado de manera simultánea el promedio del gasto en educación infantil en

Europa entre 2001 y 2004. En la actualidad, un 74% de los niños de 3 años, un 87% de los de 4, y un 93% de los de 5 años están matriculados en programas formales de educación infantil o primaria. Algunos países han implantado un año preparatorio obligatorio para los niños de 5 a 6 años. Luxemburgo ha fijado el inicio de la enseñanza obligatoria en 4 años.

Una ratio alumno/profesor favorable resulta crucial para garantizar la calidad de la interacción entre educadores y niños. Sin embargo, estos parámetros no son siempre óptimos y no en todos los países existen normas nacionales al respecto. Por lo general, la ratio es más favorable para los niños de corta edad que para los más mayores. En el caso de niños menores de 3 años, se suele contar con un adulto por grupo de menos de 10 niños, mientras que en los grupos de niños y niñas entre 3 y 6 años el número de niños a cargo de cada docente se sitúa entre 20 y 25. Resulta excepcional el caso de aquellos países en los que la escolarización se realiza en centros integrados, donde la ratio alumno/profesor es favorable en todos los grupos de edad.

Las tasas a abonar por los servicios de EAPI constituyen un factor de equidad muy importante. En todos los países europeos la oferta de EAPI para niños mayores se financia total o parcialmente con fondos públicos, y en muchos de ellos es totalmente gratuita para las familias. Por lo que respecta a la educación y atención a los niños de más corta edad, todos los países (excepto Hungría) cuentan con la contribución de las familias para costear la escolarización en EAPI, incluso cuando dichos servicios están subvencionados.

¿Qué medidas específicas existen para niños desfavorecidos en Europa?

Todos los países han puesto en marcha medidas destinadas a prevenir dificultades educativas en la población infantil en situación de riesgo. En la mayoría de ellos la intervención se orienta hacia grupos definidos partiendo de criterios sociales, económicos o culturales. En algunos países, sin embargo, las medidas de apoyo se basan en las necesidades individuales de los niños, identificadas en el transcurso de su educación/instrucción. Cada país adopta enfoques diferentes con relación a estos grupos o individuos, con medidas no necesariamente excluyentes entre sí, entre las que cabe destacar:

- Programas lingüísticos específicos para reforzar el aprendizaje de la lengua de instrucción, y en ocasiones también para reforzar la lengua materna de los niños. Las medidas más comunes son la organización de programas de educación compensatoria o de apoyo específico para niños de mayor edad (3 a 6 años).
- Asignación de personal de apoyo a los centros de enseñanza ordinaria que también escolarizan a niños con dificultades.
- Oferta educativa en centros especiales o en secciones destinadas a grupos concretos, por ejemplo: hijos de desempleados, refugiados, niñas y niños de etnia gitana, minorías étnicas y niños en circunstancias específicas, como los huérfanos o los que por algún motivo viven alejados de sus familias.

Las estrategias adoptadas para proporcionar financiación adicional a los centros de EAPI y garantizar la prestación de servicios a grupos en situación de riesgo en Europa son

principalmente tres: ayuda económica y/o aumento de personal (la más extendida); incentivos económicos para el personal que trabaja con niños en situación de riesgo o en centros donde la mayoría de los niños pertenecen a grupos en situación de riesgo; y apoyo económico adicional a las autoridades locales por parte de la administración central en función de factores demográficos y socioeconómicos regionales.

Los factores más comunes de exclusión de la EAPI son su coste económico y la escasez de plazas. Con el fin de eliminar o atenuar los efectos de estos factores sobre las familias más desfavorecidas casi todos los países europeos han puesto en marcha programas de ayuda económica. La mayoría de los países utilizan los ingresos familiares y el número de hijos como criterios de deducción en las tasas de matrícula de los servicios públicos acreditados de EAPI. También pueden ofrecerse a las familias beneficios fiscales relacionados con los gastos en este nivel educativo. En Bélgica, Francia, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Rumanía, Reino Unido y Noruega, las tasas abonadas en concepto de guardería (para los niños de 0 a 3 años) desgravan fiscalmente.

Algunos países cuentan con normas específicas en relación con la ratio de los grupos que incluyen niños en situación de riesgo. Esto supone o bien un aumento del número de educadores, como ocurre en Bélgica y en Francia, donde estas normas se integran en la política de zonas prioritarias, o bien la incorporación de un profesor de apoyo, como en el caso de Irlanda y Chipre. En España se reduce el número de niños por aula. En Eslovenia, las normas pueden variar en función del nivel de desarrollo regional o de la presencia de niños de etnia gitana. Sin embargo, estas medidas suelen afectar a niños mayores. Solo tres países (Bulgaria, Chipre y Eslovenia) fijan normas específicas para los niños en situación de riesgo menores de 2/3 años.

Retos políticos para el futuro

Nos enfrentamos a la decisión política de elegir entre fomentar el cuidado de los niños pequeños en el hogar o, por lo contrario, fomentar la participación en centros de EAPI. Si la opción es que los niños acudan a centros de EAPI, las medidas que habrá que poner en marcha serán diferentes a las necesarias en caso contrario. En el primer supuesto es preciso aumentar la inversión para ampliar la oferta, facilitar el acceso y ofertar un horario más extendido, así como mejorar la calidad, principalmente exigiendo mayores requisitos de formación al personal docente y encargado del cuidado de los niños. En el segundo caso deberían fomentarse permisos por paternidad o maternidad de larga duración, y ofrecer a los padres incentivos económicos que les animen a asumir el cuidado de sus hijos en dichas edades. Esta decisión política afecta de manera especial a los niños en situación de riesgo, dado que los estudios al respecto ponen de manifiesto que son ellos los que más se benefician de la asistencia a un centro de EAPI de calidad. La educación en el hogar, incluso prestando apoyo a los padres, no suele ser suficiente para salvar las diferencias educativas.

Con respecto a los niños de 0 a 3 años, es importante subrayar que en muchos países europeos la oferta es insuficiente. Según pone de manifiesto el presente estudio, se necesita una

inversión económica considerable, así como la creación de un importante número de plazas de EAPI. Esto conllevaría también la creación de un sistema de educación y atención a la primera infancia integrado, con centros que atendieran a todos los grupos de edad, desde los 0/1 a los 5/6 años.

La mejor manera de garantizar la calidad educativa en los centros de EAPI sería asegurar una formación de alta calidad, tanto pedagógica como cultural, a la totalidad del personal educativo. Como demuestra el estudio, queda mucho por mejorar en este campo, especialmente en lo que concierne a los profesionales a cargo de los niños de más corta edad. La formación de estos profesionales está a menudo basada en la tradicional atención sanitaria y de bienestar social y se sitúa al nivel de la educación secundaria superior en casi la mitad de los países europeos, mientras que la del personal responsable de los niños mayores de 3 años corresponde a un nivel de educación superior prácticamente en todos los países.

Muchos investigadores han destacado la importancia de implicar a los padres para la pervivencia, a largo plazo, de los efectos beneficiosos de la educación infantil. Sin embargo, esto no se suele cumplir en la práctica. En la mayoría de los países la colaboración con las familias se limita a proporcionarles información y orientación. Concretamente, este es el objetivo de las reuniones con los padres, que no suelen implicarse de forma activa en la atención y educación de los niños. Sin embargo, las nuevas iniciativas que se están llevando a cabo en algunos lugares (por ejemplo, el trabajo en red, la implicación directa de los padres en algunas actividades, el apoyo directo y el trabajo conjunto con la escuela) indican un incremento de la concienciación y una mejora gradual de la situación en este ámbito.

CAPÍTULO 1: EL IMPACTO DE UNA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE CALIDAD SOBRE EL DESARROLLO EN LA PRIMERA INFANCIA: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Paul P. M. Leseman, Universidad de Utrecht, Países Bajos

Introducción

Ante la persistencia de las desigualdades educativas, la mayoría de los países industrializados ofrecen programas de educación infantil destinados a minorías étnicas, sociolingüísticas o con bajo nivel de ingresos (OECD, 2001). Por lo general, estos programas tienen como objetivo fomentar el desarrollo de las competencias cognitivas, lingüísticas, de lectoescritura y de cálculo en los niños de corta edad, con el fin de facilitarles el acceso a la enseñanza primaria en igualdad de condiciones con el resto de sus compañeros. También tienen por objeto desarrollar su competencia social y emocional. Sin embargo, los distintos modelos y sistemas de educación infantil puestos en marcha en estos países varían enormemente en lo que respecta a cobertura, intensidad, calidad y, probablemente, como ya se indicó anteriormente, al impacto que consiguen (Leseman, 2002). El término “educación infantil” se utiliza aquí en su sentido más amplio, y hace referencia a distintos modelos orientados hacia la atención y/o hacia la educación de niños pequeños, y que incluyen actuaciones en centros escolares, en el hogar o en la comunidad. En la mayoría de los países la instrucción formal enfocada al desarrollo de competencias escolares tales como la lectoescritura, la ortografía, la aritmética y las matemáticas comienza a la edad de 6 ó 7 años. Por lo tanto, el término “educación infantil” o “preescolar” se refiere, en este estudio, a todos los esfuerzos que se realizan *antes* de los 6 ó 7 años dirigidos a fomentar el desarrollo cognitivo, social, motivacional y emocional de los niños de corta edad con el fin de facilitarles un buen comienzo en la educación primaria. Un inicio positivo en la etapa de primaria aumenta, a su vez, las probabilidades de éxito escolar e integración social ulteriores.

El economista y premio Nobel Heckman (Heckman, 2006) sostiene que, al menos en el caso de los Estados Unidos, una educación y atención de gran calidad en la primera infancia constituye una de las pocas medidas políticas eficaces para mejorar las oportunidades socioeconómicas de las comunidades (minorías) desfavorecidas y, por lo tanto, de la sociedad en su conjunto. Basándose en un análisis de costes y beneficios de la educación y atención preescolares y en medidas políticas alternativas destinadas a aumentar la equidad, Heckman demuestra que los beneficios de la inversión en educación disminuyen cuanto más tarde se aplican dichas medidas. La educación y/o atención infantil de alta calidad, si se proporciona a gran escala y en “dosis” suficiente, fomenta tanto el desarrollo de competencias escolares en las áreas de lenguaje, lectoescritura, matemáticas y ciencias, como el de las competencias socio-afectivas relacionadas con el aprendizaje, especialmente la autorregulación y la sociabilidad, en los niños pequeños (McClelland *et al.*, 2006). Lo ideal es que la escuela infantil facilite el desarrollo en los niños de una amplia gama de destrezas y competencias que les ayuden a aprender y a aprovechar todas las oportunidades educativas que ofrecen las etapas de primaria y secundaria. Cuanto mejor preparado esté el niño desde el principio, más eficaz será la educación escolar.

La inversión en programas infantiles eficaces y de gran calidad para niños y niñas procedentes de familias con bajo nivel de ingresos y de minorías étnicas, que de otro modo no estarían suficientemente preparados para la escuela, “multiplica” los resultados de las inversiones colectivas en el sistema escolar.

Son varios los tipos de destrezas y competencias que pueden resultar útiles en las sucesivas fases del recorrido escolar. Las competencias básicas en el área del lenguaje como, por ejemplo, el conocimiento de las letras, el reconocimiento de fonemas y grafemas, las estrategias básicas de cálculo, los conceptos de número y cantidad, y el vocabulario escolar básico pueden ayudar al niño a obtener un mayor rendimiento en el aprendizaje inicial de la lectoescritura y las matemáticas en los dos primeros cursos de educación primaria. Un conocimiento más profundo (“conceptual”) del vocabulario, de las convenciones gramaticales complejas y de la tipología textual puede ayudar a los niños a lograr un mayor beneficio de la enseñanza orientada a la comprensión lectora y –también mediante la lectura de libros de texto– de la geografía, la historia y las ciencias en cursos posteriores.

Las competencias socio-afectivas, entre otras, la autorregulación, la motivación intrínseca hacia el aprendizaje y la capacidad de colaborar con los compañeros, pueden ayudar a los niños y niñas a aprovechar al máximo la educación, especialmente cuando aumentan las exigencias sobre el aprendizaje autónomo, la resolución de problemas, el trabajo individual y el cooperativo. Uno de los mayores retos de la educación infantil es diseñar e implementar currículos que desarrollen todas estas capacidades y competencias de forma equilibrada.

El propósito del presente capítulo es revisar, desde el punto de vista de la equidad, los estudios más recientes sobre los efectos de la educación y la atención a la primera infancia (EAPI) en niños desfavorecidos procedentes de familias con bajo nivel de ingresos y de minorías étnicas, y establecer la relación existente, de acuerdo con los resultados de dichos estudios, entre, por una parte, los efectos (a largo plazo) de la educación temprana para los niños en situación de desventaja y, por otra, la calidad pedagógica, los contenidos curriculares, la calidad estructural y el diseño global de la educación infantil, todo ello en relación con los múltiples problemas que han de afrontar estos niños y sus familias. La evaluación de los programas de educación y atención a la primera infancia indica que la oferta de educación infantil constituye una estrategia viable para mejorar la situación educativa y socioeconómica de los grupos con bajo nivel de ingresos y de los grupos minoritarios, y para promover su integración. Sin embargo, también pone de manifiesto que el diseño, la calidad estructural y el currículo de estos programas son elementos cruciales para su éxito.

En la primera parte del capítulo se hace una breve síntesis de los estudios existentes sobre las causas de las desigualdades educativas en niños procedentes de familias con un bajo nivel de ingresos y de familias inmigrantes. Posteriormente se describen los diferentes modelos de oferta educativa en EAPI. A continuación se analizan las conclusiones de las evaluaciones –qué es lo que funciona–. Los apartados siguientes se centran en los enfoques pedagógicos y curriculares, y en las características ligadas a la calidad estructural y al diseño de los sistemas, en relación con su eficacia a largo plazo. Por último, se aborda el tema de la accesibilidad a una educación y atención a la primera infancia de calidad (EAPI).

1.1. Causas de las desigualdades en la educación temprana

Existen cuatro factores relacionados que causan las desigualdades en la educación en etapas tempranas entre niños procedentes de familias con bajo nivel de ingresos, de minorías étnicas o inmigrantes: la acumulación de “factores de riesgo” socioeconómicos y psicológicos; la falta de estimulación del desarrollo cognitivo y lingüístico en las interacciones familiares; las diferentes creencias culturales que determinan los estilos educativos de los padres y las prácticas de socialización; y las consecuencias lingüísticas y educativas del bilingüismo.

Acumulación de factores de riesgo socioeconómicos

El creciente número de “factores de riesgo” dentro de las propias familias o en su entorno tiene efectos negativos en el desarrollo de las destrezas intelectuales, el rendimiento escolar, las competencias socioafectivas, la adaptación social y la salud (Ackerman *et al.*, 2004; Bradley y Corwyn, 2002; Sameroff y Fiese, 2000; Repetti *et al.*, 2002). En lo referente a los niños, los factores de riesgo observados son: bajo peso al nacer, problemas de salud, bajo cociente intelectual y trastornos de personalidad. En cuanto a los padres y a la unidad familiar: problemas psiquiátricos de los padres (depresión, toxicomanía), conflictos matrimoniales, elevado número de hijos, familias monoparentales, bajo nivel de ingresos, estrés laboral, desempleo y cambios frecuentes de residencia. Y en lo que respecta al vecindario y al entorno inmediato: deficientes condiciones en la vivienda, contacto con la delincuencia y la violencia, y contaminación medioambiental. Asimismo, resulta cada vez más evidente que, sobre todo en el caso de las personas inmigrantes –en relación con su condición de inmigrantes o de minoría étnica– la experiencia de sentirse marginados, ser discriminados y tratados de forma poco respetuosa por la sociedad mayoritaria constituye un importante factor de riesgo en sí mismo, sin contar con el riesgo socioeconómico general (García Coll y Magnuson, 2000). En este contexto, la pobreza es un concepto genérico que abarca una amplia gama de factores de riesgo tales como una ratio ingresos/necesidades negativa (cuando los ingresos no llegan a satisfacer las necesidades básicas), malas condiciones de vivienda, barrios marginales, inseguros y contaminados, acceso reducido a una educación y atención de calidad y problemas asociados al ámbito familiar. Los niños y niñas en edad preescolar son especialmente vulnerables a la pobreza, que, en su caso, genera, más que en niños y niñas de mayor edad, dificultades persistentes de aprendizaje y trastornos de comportamiento. Los primeros años de la vida constituyen, por lo tanto, un periodo extremadamente delicado en el desarrollo infantil.

La mayoría de los factores de riesgo mencionados anteriormente están estrechamente relacionados con un bajo nivel de ingresos y con la pertenencia a una clase social determinada o a una minoría étnica. Aunque el hecho de tener unos ingresos escasos o de pertenecer a una minoría étnica no son por sí solos factores decisivos en el desarrollo, frecuentemente se observa que su *combinación* con otras situaciones de riesgo acarrea consecuencias graves para el desarrollo infantil (Atzaba *et al.*, 2004; Sameroff y Fiese, 2000). La actitud de los padres se convierte en este caso en un importante elemento catalizador. El ejercicio de la paternidad exige una fuerte motivación centrada en satisfacer las necesidades del niño, a menudo a costa de las propias de los

padres. Sin embargo, la imposibilidad de gestionar con eficacia un número excesivo de factores de riesgo genera en los padres una situación de estrés crónico (también conocido como “carga alostática”) que conduce a un desequilibrio entre los objetivos relacionados con los hijos y sus propios intereses, perjudicial para su función como padres. Esta situación socava, por ejemplo, la motivación para estimular al niño y para velar por su bienestar y seguridad, y conduce a menudo a actitudes excesivamente autoritarias (Conger *et al.*, 2002). Sin embargo, si los padres son capaces de mantener emociones positivas hacia el niño, incluso en situaciones adversas, no tienen por qué producirse consecuencias graves para su desarrollo (Ackerman *et al.*, 1999). No obstante, este no suele ser el caso. Los efectos negativos de la acumulación de factores de riesgo pueden paliarse gracias al apoyo social (Crnic y Acevedo, 1996; Repetti *et al.*, 2002), que proviene del conjunto de personas que constituyen la red social de la familia. El apoyo social permite reducir el estrés y ayuda a los padres a mantener emociones positivas. Por el contrario, una red social limitada o cualitativamente insuficiente, con una implicación emocional y una cohesión débiles y que conduce al aislamiento social, constituye por sí sola un factor de riesgo. Algunos estudios apuntan a que numerosas familias de inmigrantes, y, en particular, las madres, disponen de redes sociales menos extensas y menos solidarias en comparación con las de las familias autóctonas con niveles de ingresos medios o bajos. Leseman y Hermanns (2002), por ejemplo, en un estudio a gran escala en el que utilizaron una parrilla de observación social descubrieron que las redes sociales de las familias turcas y marroquíes en los Países Bajos eran más reducidas que las de las familias holandesas. Por otra parte, las personas turcas y marroquíes entrevistadas declararon que sus redes sociales eran menos satisfactorias tanto desde el punto de vista emocional como del apoyo que les brindaban. Esta situación es probablemente una consecuencia directa de la emigración a una sociedad nueva cuando la mayor parte de parientes y amigos permanecen en el país de origen.

Educación informal y preparación para la escolarización en el hogar

Los estudios que analizan los modelos de educación informal dentro del ámbito familiar tales como las estrategias de enseñanza en la vida cotidiana a través de situaciones de juego, la resolución de problemas o los estilos de conversación con los niños han puesto de manifiesto diferencias considerables entre las familias, diferencias que muestran una correlación con el estatus socioeconómico o la condición de inmigrante. Asimismo, se ha demostrado que dichas diferencias son una de las principales causas de desigualdades tempranas entre los niños en lo referente a inteligencia, desarrollo cognitivo y lingüístico, rendimiento escolar y motivación académica (Gottfried *et al.*, 1998; Hart y Risley, 1995; Hoff, 2006; Palacios *et al.*, 1992; Weizman y Snow, 2001; Wells, 1985). Un aspecto especialmente importante de la educación informal en el hogar es la alfabetización, y más concretamente, la costumbre de leer y escribir en la familia. Las diferencias entre unidades familiares en lo relativo a la lectoescritura en el hogar, que dependen de la educación de los padres y de sus propias habilidades lectoras, influyen decisivamente, por una parte, en el desarrollo lingüístico del niño y, por otra, en el desarrollo de sus competencias en lectoescritura y en su rendimiento escolar (Baker *et al.*, 2001; Bus *et al.*, 2000; Leseman y de Jong, 1998; Leseman y vanTuijl, 2005; Sénéchan y Lefevre, 2002). Dentro del análisis de los estudios

sobre la importancia del papel de los padres en las desigualdades educativas motivadas por su origen étnico y/o racial, Brooks-Gun y Markman (2005) clasifican las diferencias en el lenguaje y la lectura en el hogar como el factor decisivo en estas desigualdades. Los padres con niveles de ingresos bajos y pertenecientes a minorías étnicas hablan menos y leen menos con sus hijos que los padres de clase media, y estas diferencias en el ejercicio de su paternidad, controladas en el caso de otros factores, tienen una clara incidencia sobre la adquisición de vocabulario. Además, a lo largo del desarrollo del niño estas diferencias se acentúan, agrandando la brecha que separa a niños pertenecientes a distintos grupos sociales.

La combinación de factores tales como la pobreza, la pertenencia a clases sociales desfavorecidas, un escaso nivel educativo y el analfabetismo funcional de los padres, los empleos no cualificados y mal remunerados, un entorno cultural marginal, y ciertas tradiciones religiosas y estilos de vida cultural en los que la lectura tiene escasa relevancia tiene un impacto negativo sobre la cantidad y la calidad de la educación informal recibida por los niños en el seno de la familia, lo cual explica casi la totalidad de las desigualdades educativas entre las familias con bajos niveles de ingresos y/o pertenecientes a minorías étnicas y las familias mayoritarias de clase media (Leseman y van Tuijl, 2005). Todo ello trae como consecuencia que los niños y niñas procedentes de ambientes desfavorecidos se encuentren menos preparados para enfrentarse a la educación formal.

Concepciones sobre la educación de los hijos y estilos educativos en la familia

Los sistemas de creencias relacionados con la educación de los hijos se componen de ideas –a menudo de carácter religioso– sobre de la naturaleza de los niños, de su aprendizaje y desarrollo, y de sus etapas madurativas (por ejemplo, la edad a la que se supone, según los padres, que los niños deben dominar una u otra destreza cognitiva, afectiva o social), así como de concepciones sobre el papel que corresponde a cada miembro de la pareja y a los docentes en la educación y el desarrollo de los niños, y sobre valores más específicos, tales como la importancia de las competencias en lectoescritura y del rendimiento escolar. La tesis que prevalece actualmente es que estos sistemas de creencias pueden considerarse marcos cognitivos dinámicos y modelos que proporcionan interpretaciones, valores, objetivos y estrategias para la educación de los niños, reduciendo la incertidumbre y adaptando el desarrollo del niño en función de las condiciones (percibidas) de vida (Harkness *et al.*, 2000).

Se puede establecer una distinción, quizá excesivamente general pero útil para nuestros propósitos, entre creencias “colectivistas tradicionales” e “individualistas modernas” (cf. Palacios *et al.*, 1992; Triandis, 1995). Las creencias tradicionales suelen caracterizarse por la subordinación de los intereses del niño a los de una unidad social más amplia, es decir, de la familia (extensa) y de la comunidad local. Estas creencias conceden mucha importancia a determinados objetivos, tales como la obediencia o el respeto hacia los adultos y a la autoridad. Se asocian a estilos educativos autoritarios y a expectativas tardías en cuanto a la edad a la que los hijos son psicológicamente maduros. En cambio, las creencias modernas se caracterizan por una orientación denominada “individualista”. En ella se otorga más importancia a objetivos tales como la independencia afectiva, la tenacidad, la competitividad y la excelencia intelectual

y artística. Las creencias modernas se asocian con estilos educativos tanto autoritarios como permisivos, y con expectativas relativamente precoces en cuanto a la edad en la que se puede considerar a los niños como personas de pleno derecho.

Los padres pueden tener creencias antagónicas simultáneamente, y adaptarlas en función de las situaciones concretas o según cambian las circunstancias. Por ejemplo, los padres y madres inmigrantes procedentes de culturas con escasa tradición escolar combinan a menudo creencias colectivistas sobre la educación de sus hijos con un fuerte compromiso individualista con el éxito de sus hijos en su trayectoria académica (Espin y Warner, 1982). No obstante, resultados hallados en distintos países coinciden en que los padres y madres de zonas urbanas con un nivel educativo y un estatus socioeconómico más altos se adhieren a creencias mayoritariamente modernas e individualistas, mientras que los padres y madres autóctonos y las familias inmigrantes de menor nivel educativo y con un estatus socioeconómico inferior se decantan mayoritariamente por creencias tradicionales. Por lo general, los padres inmigrantes con mayor nivel educativo tienden a adoptar una orientación educativa más individualista.

En general, las creencias colectivistas tradicionales suelen correlacionar con la existencia de retrasos cognitivos, un cociente intelectual inferior, problemas psicosociales, un menor rendimiento escolar y una integración social más deficiente (Palacios *et al.*, 1992; Okagaki y Sternberg, 1993; Stoolmiller *et al.*, 2000). Curiosamente, en un reciente estudio sobre escuelas infantiles se observaron efectos negativos similares sobre el desarrollo cognitivo y social de los niños cuando el profesorado defiende este tipo de concepciones tradicionales sobre la educación (Burchinal y Cryer, 2003). Sin embargo, puede que los patrones de relación entre creencias y desarrollo sean más complejos. Por ejemplo, Okagaki y French (1998) observaron que en comunidades asiático-americanas (y, en menor medida, latinoamericanas, pero no en afroamericanas) de los EE.UU. las creencias tradicionales y la educación autoritaria se asociaban con un mayor rendimiento escolar. Una posible explicación residiría en el hecho de que en estas dos comunidades las creencias tradicionales funcionan en un contexto de familias extensas y cohesionadas, marcado por un fuerte sentimiento de identidad cultural y por una mejor situación económica. Quizá se pueda deducir que es la combinación con otros factores de riesgo, tales como el bajo estatus socioeconómico y la ausencia de cohesión familiar, lo que provoca resultados negativos asociados a las creencias tradicionales.

Bilingüismo y desarrollo lingüístico

Datos procedentes de estudios experimentales han demostrado que, en circunstancias sociales favorables, el bilingüismo no constituye un factor perjudicial (Bialystok, 2005). Al contrario, el bilingüismo equilibrado se asocia con ventajas cognitivas y lingüísticas en áreas tales como la capacidad de atención y la conciencia lingüística. El concepto de bilingüismo equilibrado requiere más aclaraciones: significa que el niño domina la L1 (lengua materna) y la L2 (segunda lengua, en general, la lengua de escolarización) al mismo nivel y de forma adecuada a su edad. Esto, a su vez, significa que el *input* recibido en ambas lenguas ha sido equilibrado durante su desarrollo, tanto de manera cuantitativa (exposición a la lengua, duración de su enseñanza) como cualitativa (prestigio social de ambas lenguas, nivel de complejidad, función y uso).

El desarrollo bilingüe puede producirse de dos maneras: simultánea o consecutivamente. El desarrollo bilingüe simultáneo supone que el niño o la niña comienzan a adquirir la L1 y la L2 a la vez durante su primer año de vida. Esta situación es característica de familias cuyos padres hablan con fluidez lenguas maternas diferentes (en las que cada progenitor suele comunicarse con los hijos en una lengua distinta). Sin embargo, es mucho más frecuente la situación de bilingüismo consecutivo, en la que el niño adquiere primero la L1 hasta que alcanza cierto nivel de dominio en ella antes de empezar a aprender la L2. La L1 es la lengua que predomina en el hogar, la lengua que los padres hablan mejor, mientras que la L2 es la lengua predominante en la escuela y es a menudo un idioma que los padres no hablan muy bien. Este es el caso típico de la mayoría de las familias bilingües (inmigrantes) en Europa.

A pesar de que los datos experimentales han demostrado las ventajas del bilingüismo, varios estudios señalan que el bilingüismo consecutivo ejerce un efecto negativo sobre el desarrollo de la L2, más concretamente, sobre el rendimiento escolar en dicha lengua, a menudo agravado por el entorno familiar. No se puede hablar, por lo tanto, para la mayoría de los hablantes bilingües, de transferencia positiva entre la L1 y la L2. Al contrario, parece establecerse una relación de competencia entre la L1 y la L2 con respecto al tiempo dedicado a su aprendizaje (formal e informal) y a los recursos cognitivos del niño en el proceso de adquisición (Bialystok, 2005; Pearson y Fernández, 1994). Este efecto se ve reforzado por las diferencias lingüísticas entre la L1 y la L2, así como por un uso desigual de la L1 en el hogar (donde puede no ser utilizada para leer y escribir, por ejemplo) y la L2 en la escuela. Estudios realizados con niños inmigrantes turcos y marroquíes de corta edad en los Países Bajos muestran retrasos significativos en el desarrollo del vocabulario tanto en la L1 como en la L2 (Scheele *et al.*, 2007).

Aunque la mayor parte de los estudios sobre transferencia (positiva o negativa) de la L1 a la L2 (lengua de instrucción) se han centrado en destrezas lingüísticas de alto nivel (vocabulario, conocimientos conceptuales, lectura), no debe subestimarse el efecto de las diferencias lingüísticas entre la lengua materna y la lengua de instrucción a un nivel más básico. Charity *et al.* (2004) estudiaron el impacto de los conocimientos del inglés estándar (*Standard English – SE*) (escolar) en el aprendizaje de la lectura en primer y segundo año de primaria, en una muestra de 217 niños y niñas de 5 años cuya lengua materna era una variedad dialectal del inglés afroamericano (*African-American Vernacular English, AAVE*). El AAVE está considerado como un dialecto del inglés estándar, marcado por reglas fonológicas y morfosintácticas diferentes (como, por ejemplo, la omisión de la consonante final, la reducción de fonemas en grupos consonánticos finales en el discurso hablado, así como la omisión del morfema del plural *-s* y del morfema del pretérito *-ed* en oraciones). Mediante ejercicios de repetición de palabras y frases se valoró la corrección de la percepción y de la memoria fonológica y morfosintáctica de los niños y niñas en inglés estándar. Los análisis comparativos revelaron la existencia de una correlación significativa con el rendimiento en lectura. La corrección fonológica en las guarderías incide específicamente sobre la decodificación y el reconocimiento de las palabras en primer y segundo curso de primaria, mientras que la corrección morfosintáctica tiene una incidencia específica sobre la comprensión lectora y sobre la memorización de cuentos en segundo año de primaria.

1.2. Modelos de educación y atención infantil y su eficacia

Existen tres modelos principales de oferta educativa en EAPI. El primero y más importante, en el que se incluyen la inmensa mayoría de los servicios de EAPI, desarrolla una estrategia de intervención basada en centros escolares, centrada en el niño y a cargo de personal especializado. Este tipo de oferta incluye la atención infantil en centros de tipo tradicional, así como programas de intervención educativa dirigidos a la etapa preescolar y la escolarización temprana en escuelas infantiles públicas, jardines de infancia o aulas específicas en centros de primaria. Tanto la oferta como los programas varían considerablemente, en aspectos tales como la edad de comienzo de los niños, la intensidad o la duración (la llamada “dosis de intervención”), el enfoque pedagógico y el currículo, la ratio alumno/profesor y la formación de los docentes (véanse los capítulos 3, 4 y 5 para una comparación detallada). Una variante extendida de este modelo es el que podría denominarse *combinado*, que incorpora estrategias de trabajo con los padres, con las familias y con la comunidad local destinadas a prestarles apoyo y capacitarles para la educación de los niños. El segundo modelo más extendido abarca varios servicios de atención y programas educativos orientados al cuidado de los niños en el hogar, generalmente realizados por personal sin cualificación profesional y relativamente poco formado, como padres o trabajadores sociales no profesionales que intervienen a nivel de barrio. El tercer modelo consiste en una amplia gama de programas de apoyo a los padres y a las familias. En la mayoría de los casos estos sistemas y programas de apoyo familiar ofrecen una serie de servicios y actividades diseñados a medida de las múltiples necesidades de las familias. A continuación se revisan los estudios sobre la eficacia de los diferentes modelos empezando por el aparentemente más prometedor a la hora de remediar situaciones de desigualdad educativa de origen étnico: el modelo desarrollado en centros, que adopta un enfoque multisistémico, combinando el apoyo a los padres y a las familias con una educación de calidad para los niños. Posteriormente se revisarán brevemente los otros modelos.

Programas educativos que combinan la educación en centros escolares con el apoyo a las familias

Los datos disponibles, resumidos en una serie de estudios y meta-análisis estadísticos recientes, sugieren que el enfoque educativo más eficaz de todos es aquel que se desarrolla en los centros escolares y que incluye actividades destinadas a implicar, formar y apoyar a los padres (Arnold y Doctoroff, 2003; Barnett, 1995; Blok *et al.*, 2005; Farran, 2000; Gorey, 2001; Ramey y Ramey, 2004; Yoshikawa, 1994). Los más efectivos son aquellos programas combinados que se realizan y desarrollan bajo supervisión científica, con financiación suficiente para proveer educación y atención en grupos reducidos, con una ratio alumno/profesor favorable y sueldos razonables para el profesorado. Estos programas proporcionan una educación temprana intensiva en los centros, enfocada al desarrollo del niño, junto con una fuerte implicación y formación de los padres y madres, así como con actividades educativas programadas en el hogar y con medidas de apoyo a las familias. Se pueden citar, entre otros, algunos ejemplos de programas: el proyecto de desarrollo infantil Perry (*High/Scope Perry Pre-school Project*), el proyecto de

investigación y desarrollo familiar de Siracusa (*Syracuse Family Development Research Project*), el proyecto para el bienestar infantil de Yale (*Yale Child Welfare Project*), el Proyecto Abecedario (*Abecedarian Project*), el proyecto CARE (*Project CARE*), el programa de desarrollo y salud infantil (*Infant Health and Development Program*), el programa de centros para niños y padres de Chicago (*Chicago Child-Parent Centres Programme*), y el programa de desarrollo temprano (*Early Enrichment Programme*) en Turquía. En todo el mundo seguramente habrá varios ejemplos más, pero no existen estudios de evaluación adecuados (o, al menos, estos no se encuentran disponibles en las bases de datos científicas). La gran mayoría de las investigaciones publicadas provienen de los EE.UU. En los siguientes apartados se analizarán los pocos estudios publicados en Europa. Los datos procedentes de la evaluación que compara los resultados a corto o medio plazo de estos programas combinados con otros modelos llegan más o menos a las mismas conclusiones (Barnett, 1995; Blok *et al.*, 2005; Gorey, 2001; Yoshikawa, 1994). Los efectos de los programas combinados sobre el cociente intelectual y el rendimiento escolar son más significativos y duraderos. Además, aparecen efectos positivos sobre las medidas de desarrollo socio-afectivo (autoestima, actitud frente al trabajo, sociabilidad), así como en el plano social y socioeconómico, tales como un descenso de la delincuencia, una menor necesidad de atención médica y asistencia social, mayores tasas de empleo y un incremento en los niveles de ingresos. Según el meta-análisis realizado por Gorey (2001), la magnitud del efecto estándar para los programas más intensivos se sitúa en el rango 0,7 a 0,8 para el rendimiento escolar y la inteligencia, lo que, según la escala utilizada, representa un valor “elevado”. En los trabajos de Blok *et al.* (2005) el índice de efecto de los programas combinados desarrollados en centros y con implicación de los padres se sitúa entre el 0,6 y el 0,7, lo que, de acuerdo con la escala, puede considerarse un valor “entre medio y elevado”.

Otro enfoque interesante, procedente también de los EE.UU., es el proyecto “Éxito para Todos” (*Succes for All –SFA–*) (véase, por ejemplo, Slavin y Madden, 1999), actualmente implantado en cientos de distritos escolares de varios Estados de EE.UU. con alta representación de minorías étnicas de origen latinoamericano. Aunque este proyecto no se limita únicamente a niños menores de 6 años (de edad inferior a la exigida para la educación infantil –*pre-Kindergarten*– y los que sí tienen la edad para acceder a la etapa de infantil –*Kindergarten*–), sino que implica una completa reforma de la escuela elemental que afecta también al personal de dirección de los centros y a las autoridades de los distritos escolares, la contribución del programa de inicio temprano *pre-K* (3 años) a los resultados del proyecto ha quedado claramente demostrada. El proyecto SFA se basa en un enfoque intensivo, multisistémico y de comienzo temprano, exactamente igual que los otros programas citados anteriormente. Incluye estrategias educativas adaptadas a los niños más desfavorecidos y con necesidades educativas especiales, que reciben enseñanza individualizada en el aula o en una sala de recursos específicos dentro del centro. Además de una educación infantil de alta calidad en los niveles de guardería (*pre-K*) y de infantil (*K*) y de reformas curriculares en la educación primaria, el proyecto SFA proporciona a los padres y madres asesoramiento y apoyo familiar. Los efectos registrados, tanto en el programa para *pre-kindergarten* como en el nivel *kindergarten*, son de medios a elevados, y se mantienen en los cursos posteriores de la educación primaria.

Programas a gran escala y escuelas infantiles públicas

Los datos indican que los programas a gran escala que se llevan a cabo en centros, incluyendo las escuelas infantiles públicas a nivel nacional, son algo menos efectivos, aunque los datos que respaldan esto son complicados de interpretar. Hay pocos estudios sobre la eficacia de los sistemas públicos de educación infantil en países europeos que muestren un efecto de valor medio. Van Tuijl y Leseman (2007) estudiaron la incidencia de la asistencia a centros de educación infantil en los Países Bajos (integrados en el sistema escolar de primaria) sobre el desarrollo de destrezas cognitivas verbales y sobre la fluidez de unos 300 niños turco-holandeses y marroquíes-holandeses de entre 4 y 6 años. En los Países Bajos, la escolarización en centros de educación infantil comienza a los 4 años y es obligatoria a partir de los 5. Los índices de participación son extremadamente altos: más del 95% de los niños de 4 años y el 100% de los de 5 y 6 años, lo que hizo inviable la utilización de un método cuasi experimental. Por lo tanto, van Tuijl y Leseman utilizaron un test científicamente probado, adecuado a las condiciones de edad de los niños, y culturalmente equitativo para determinar los beneficios producidos tanto en inteligencia global como en inteligencia fluida, verbal y no verbal. En el momento de su incorporación a las aulas, el nivel de inteligencia de las niñas y niños turco-holandeses y marroquíes-holandeses se situaba, por término medio, en 18 puntos por debajo de la media de los niños y niñas de esta franja de edad (desviación típica de 1,2). A los dos años de asistencia a la escuela infantil, a razón de 22 horas semanales, se constató un incremento medio en función de la franja de edad de casi 9 puntos (tamaño medio del efecto de 0,6), reduciéndose la diferencia a la mitad. Sylva y sus colaboradores estudiaron los efectos de la totalidad de la oferta de educación y atención a la infancia en el Reino Unido (Inglaterra), incluyendo el sistema público de guarderías y aulas infantiles para niños entre 4 y 6 años, en una muestra aproximada de 3.000 niños en edad preescolar (Sylva *et al.*, 2004, 2007a). Utilizando un enfoque de valor añadido (análisis de regresión múltiple), y controlando los efectos de las actividades de lengua y lectoescritura en el entorno familiar, estos autores estiman que el valor medio del efecto de los servicios públicos de educación y atención a la infancia sobre la adquisición de competencias previas al aprendizaje escolar se sitúa entre el 0,6 y el 0,7. Si bien la intensidad del efecto disminuye con el tiempo, este se mantiene hasta bien entrada la educación primaria. A partir de un estudio longitudinal realizado a nivel nacional, Caille (2001) pudo observar que la asistencia a centros integrados en el sistema nacional francés de educación infantil (*école maternelle*) reduce el número de repeticiones en primaria entre los niños de familias con bajo nivel de ingresos e inmigrantes en un porcentaje que oscila entre el 9 y el 17%. Anteriormente, Jeantheau y Murat (1998), realizando el mismo tipo de estudio, detectaron en los niños un aumento en el nivel general de conocimientos, en la adquisición temprana de destrezas en lectoescritura, el manejo precoz de operaciones de cálculo y el conocimiento del concepto de tiempo y espacio en el momento de su ingreso en la escuela primaria. Todo ello podría ser la consecuencia de haber asistido previamente a la escuela infantil (desgraciadamente, la ausencia de datos normalizados sobre la magnitud del efecto no permite realizar comparaciones con otros estudios).

Otros programas a gran escala recientemente analizados en los Estados Unidos son, por ejemplo: los programas de aprendizaje temprano *Head Start* (McKey *et al.*, 1985; *US Department*

of Health and Human Services, 2005) y *Early Head Start* (Love et al., 2005), y las escuelas infantiles (a media jornada) financiadas con fondos públicos para niños desfavorecidos (Gilliam y Ziegler, 2000). Un informe reciente sobre el impacto de los programas *Head Start* confirma los resultados anteriores de estos programas (US Department of Health and Human Services, 2005). En un estudio aleatorio controlado (*randomized controlled trial* o RCT) solamente se apreció una incidencia muy limitada sobre determinadas destrezas previas a la adquisición de la competencia lectora, la capacidad de deletrear o las matemáticas, lo que lleva a plantearse la cuestión sobre si los beneficios obtenidos compensan los costes. Los resultados son especialmente preocupantes, ya que la metodología utilizada (RCT) se considera un instrumento altamente fiable en este tipo de estudios. Sin embargo, un examen más detallado revela que el uso de la metodología RCT ha podido generar también algún inconveniente. Las familias que, en un primer momento, intentaron participar en el programa *Head Start* pero fueron posteriormente de forma aleatoria asignadas al grupo de control que no recibía ninguna intervención específica parece que buscaron alternativas al programa *Head Start*, y a menudo encontraron otros programas satisfactorios e incluso de buena calidad para sus hijos. Esto, por supuesto, puede haber atenuado los resultados de los programas *Head Start*. Para explicar los resultados ligeramente menos positivos de los programas a gran escala, varios autores han subrayado las condiciones poco óptimas en las que dichos programas se llevan a cabo. Ramey y Ramey (2004) mencionan como factores más determinantes frente a programas más eficaces el nivel de preparación generalmente más bajo del profesorado, la menor intensidad, la edad de inicio en el programa más tardía, así como la falta de un enfoque multisistémico que preste también atención a los padres y a la comunidad.

Esta variedad de resultados indica que la *cantidad* y la *calidad* de la oferta sí tiene relevancia, particularmente en lo que se refiere a la llamada calidad de los procesos, es decir, a los enfoques pedagógicos y al currículo, y a la calidad estructural, relativa a características tales como el tamaño del grupo, la ratio alumno/profesor, el nivel de formación del profesorado, su remuneración y estabilidad (bajo índice de movilidad). Gilliam y Zigler (2000), por ejemplo, observaron que en Estados Unidos las escuelas infantiles de los estados con mayores niveles de formación del profesorado y ratios alumno/profesor más favorables eran mucho más efectivas que las escuelas infantiles de los estados con menores requisitos obligatorios de calidad. Los centros públicos de educación infantil de gran tamaño tienden a funcionar de forma monosistémica y conceden menor importancia al trabajo con los padres y al apoyo a las familias, lo que puede producir resultados menos efectivos que los programas de modelos combinados mencionados anteriormente. Love et al. (2005) concluyeron que los programas *Early Head Start* que combinan las intervenciones en el centro con actividades de apoyo a los padres y que aplican rigurosamente los estándares de calidad obtienen mejores resultados. Asimismo, la intensidad, o “dosis educativa” temprana que reciben los niños, asociada a factores de calidad tales como una baja ratio alumno/profesor, puede también ejercer un papel determinante. La revisión de Gorey (2001) indica que la edad de inicio, la intensidad de las intervenciones y la duración de la participación son factores decisivos, que no siempre se cumplen en los programas a gran escala (edad de inicio tardía, medias jornadas, baja intensidad). En la misma línea, Jeantheau y Murat (1998) y Caille (2001) constataron que el ingreso temprano en el sistema de educación infantil

francés –a la edad de 2 años, en lugar de los 3 años habituales– tiene una incidencia superior sobre las destrezas escolares tempranas al iniciar la primaria y sobre el índice de repetición de curso en los primeros niveles de la educación primaria, especialmente para los niños de familias con pocos ingresos e inmigrantes de etnias minoritarias, mientras que el comienzo de la escolarización a los 4 años, en cambio, apenas tiene un efecto compensatorio para estos niños. Más adelante en los apartados 1.3 y 1.4 se estudiarán en profundidad los enfoques pedagógicos y curriculares y las condiciones de calidad estructural.

Servicios de guardería

La atención en centros de guardería de buena calidad también puede tener efectos beneficiosos sobre las destrezas cognitivas y las competencias lingüísticas de los niños procedentes de familias con bajo nivel de ingresos y de minorías étnicas. Si la calidad de dichos centros es superior a la media, los hijos de familias con pocos ingresos y de minorías étnicas obtendrán una mejora de nivel medio sobre sus competencias lingüísticas y sus destrezas cognitivas, tal como se puso de manifiesto en estudios realizados en Suecia y EE.UU. (Andersson, 1992; Broberg *et al.*, 1997; Burchinal *et al.*, 2000; *Child Health and Development Early Child Care Network, NICHD ECCN*, 2002). Recientemente se han observado resultados similares en el Reino Unido, en el sentido de que las guarderías de calidad tienen un efecto compensatorio significativo para los niños más desfavorecidos procedentes de familias pobres e inmigrantes (Sylvia *et al.*, 2004). Aunque tanto la función social y económica como los sistemas de financiación y regulación de los servicios de atención a niños fuera del hogar y de las escuelas infantiles presentan importantes diferencias entre sí, desde el punto de vista del desarrollo infantil ambos sistemas pueden considerarse vinculados y pertenecientes a un mismo continuo educativo.

Los efectos de la asistencia a guarderías son tanto más positivos cuanto más alta es la calidad del centro, mayor y más intensiva es la duración de la participación de los niños (es decir, si reciben una “dosis” de intervención mayor) y si los niños proceden de familias con un ambiente educativo empobrecido, lo que acentúa su efecto compensatorio. Sin embargo, un gran número de estudios han demostrado que las familias con bajo nivel de ingresos y pertenecientes a minorías étnicas suelen optar por servicios de guardería de escasa calidad. Este aspecto se abordará en el apartado 5. Una reciente evaluación del Programa de Salud y Desarrollo Infantil (*Infant Health and Development Program, o IHDP*) dirigido, en un 80%, a niños afroamericanos recién nacidos con poco peso y con otros problemas de salud, arroja más luz sobre este tema (Lee, 2005; Hill *et al.*, 2003). El *IHDP* proporciona servicios de guardería de calidad para niños a partir de 12 meses, actividades educativas en el hogar apropiadas al nivel de desarrollo de los niños y apoyo familiar. La finalidad de dicho estudio, realizado mediante una prueba aleatoria controlada (*RCT*), era consignar minuciosamente la duración de la asistencia a guarderías de los niños, tanto por parte de las familias participantes en el programa como de las del grupo de control (que utilizaban servicios de atención alternativos), así como determinar la calidad de los centros elegidos y registrar la evolución en los ingresos de las familias como consecuencia de la incorporación de las madres al mercado laboral. Las conclusiones obtenidas en cuanto al desarrollo de las destrezas cognitivas, académicas y socioafectivas de los niños, medidas al

alcanzar los 3 años, y medidas de nuevo a los 8 tras un estudio de seguimiento, demostraron una evidente incidencia tanto de la calidad (formar parte del programa *IHDP* frente a escolarización normal o inexistente) como de la cantidad o “dosis” educativa recibida, cuyos efectos fueron tanto más intensos cuanto mayor era el riesgo biomédico de los niños (menor peso al nacer). Resulta interesante constatar el efecto multisistémico de los programas de *IHPD*, ya que, aparte de incidir directamente sobre el desarrollo de los niños, el *IHDP* también influyó indirectamente sobre su evolución gracias al aumento de los ingresos familiares como consecuencia de la incorporación de las madres al trabajo, facilitada también por la participación en dichos programas.

Menos concluyentes, sin embargo, son los recientes resultados del estudio de la Red de Atención Temprana al Niño, del Instituto Nacional de Salud y Desarrollo Infantil en los EE.UU. (*NICHD ECCN*, 2006; véase también Belsky, 2006). El estudio se centra en particular en los efectos a largo plazo (incluso hasta el nivel de primaria) de un servicio de guardería fuera del hogar muy precoz (a los pocos meses de nacer), con un número de horas de presencia en los centros muy elevado (al menos 30 horas semanales) y asistencia prolongada. El estudio confirma una mejora relativamente moderada en capacidades cognitivas y lingüísticas globales como consecuencia de la asistencia a centros de guardería. No obstante, también revela efectos negativos derivados de la cantidad de horas de permanencia en dichos centros sobre los resultados socioafectivos observados en los niños en edad escolar (incremento en la manifestación de trastornos de conducta), independientemente de la calidad de los servicios prestados por el centro o de la calidad del entorno familiar. De todo ello cabe deducir que una asistencia tan temprana e intensiva a centros de guardería quizá no resulte aconsejable.

Educación infantil en el hogar y apoyo a las familias

Entre los programas de educación infantil en el hogar desarrollados a gran escala cabe mencionar el programa “Padres como Profesores” (*Parents as Teachers Program* o *PAT*) en los EE.UU.; el programa de educación en el hogar para niños en edad preescolar (*Home-based Instruction Programme for Pre-school Youngsters* o *HIPPY*) en Israel, Países Bajos, Turquía y EE.UU.; y el programa de educación infantil en el hogar para madres o padres (*Mother –or Parent– Child Home Programme* o *MCHP, PCHP*) en los EE.UU., Bermudas y Países Bajos. Aunque estos programas tienen a veces un efecto considerable sobre el desarrollo de las destrezas cognitivas y lingüísticas de los niños, así como sobre su conducta socioemocional, un reciente meta-análisis en el que se los compara con los programas combinados mencionados anteriormente puestos en práctica en los centros indica que los programas en el hogar son menos efectivos que los impartidos en los centros (Blok *et al.*, 2005). Esto puede deberse a distintos factores: los padres como agentes primarios de intervención raramente tienen las suficientes competencias para llevar a cabo las actividades de dichos programas. Por ejemplo, es posible que sean analfabetos o que la lengua hablada en el hogar sea distinta a la de instrucción. También puede ocurrir que la situación familiar no sea ideal para un aprendizaje óptimo, debido, entre otras cosas, a la presencia de factores de estrés que dificulten el cumplimiento del programa (van Tuijl *et al.*, 2001).

Sin embargo, el modelo de educación en el hogar puede ser un instrumento apropiado para fomentar un desarrollo bilingüe equilibrado y reforzar la autonomía de las familias pertenecientes a minorías étnicas. Dado que resulta a menudo imposible proporcionar una educación bilingüe en los centros de educación infantil y de primaria debido a la carencia de recursos financieros o humanos suficientes, o debido también a cuestiones políticas, la intervención de los padres como especialistas en la primera lengua puede ser una alternativa a considerar. Analizando la versión turca de un programa educativo en el hogar, Leseman y van Tuijl (2001) observaron una incidencia de alcance medio sobre el desarrollo gramatical y léxico de la L1 de niños turco-holandeses (aunque no sobre su segunda lengua, naturalmente), así como sobre sus destrezas cognitivas y académicas generales, evaluadas en neerlandés como segunda lengua, indicando una transferencia a nivel cognitivo, mientras que la escolarización en infantil y primaria de estos niños favorecía su desarrollo de la segunda lengua.

Las escuelas de padres, los programas de ayuda familiar o los sistemas de apoyo que integran servicios múltiples para las familias o los padres pero que solo se centran en los niños de manera indirecta no producen efectos claros sobre el desarrollo cognitivo o lingüístico de estos (Brook-Gun y Markman, 2005; Goodson *et al.*, 2000; Blok *et al.*, 2005; Sweet y Appelbaum, 2004). La excepción se produce cuando un programa educativo de alta calidad y desarrollado en un centro escolar (guardería o escuela infantil) constituye un servicio habitual ofrecido a todas las familias participantes, como lo es el proyecto para el bienestar infantil de Yale (*Yale Child Welfare Project*). No obstante, los programas de apoyo a las familias probablemente protegen a los niños de las condiciones negativas durante su crecimiento, previenen el maltrato infantil y los trastornos en el desarrollo socioafectivo (MacLeod y Nelson, 2000; Sweet y Appelbaum, 2004). Sweet y Appelbaum (2004) analizaron 60 programas de visitas a domicilio y de apoyo familiar en distintos países, con características distintas en cuanto a su diseño. Si bien la mayoría de los enfoques han tenido efectos de alcance bajo o medio sobre las capacidades de los padres y sobre el desarrollo socioafectivo de los niños, y aunque resultaron eficaces en la prevención del maltrato infantil y la negligencia hacia los hijos, no tuvieron apenas impacto sobre el desarrollo cognitivo y lingüístico de los niños. Los programas de visitas a domicilio que incluyen visitas frecuentes a padres primerizos en el periodo prenatal y postnatal reducen el maltrato infantil y la negligencia hacia los hijos en la familia, tienen efectos positivos sobre la salud física y mental de los niños y hacen disminuir los comportamientos antisociales (Olds *et al.*, 1998).

1.3. Atención y educación en los centros: aspectos pedagógicos y curriculares

Aunque algunos autores sostienen que los temas relativos al enfoque pedagógico y al contenido curricular apenas tienen importancia en la eficacia de la educación y atención infantil, un examen más detenido de los efectos a corto y largo plazo de los diferentes enfoques y currículos, así como de los efectos diferenciales de los programas sobre las habilidades básicas y las competencias cognitivas más profundas y necesarias para el aprendizaje contradice esta afirmación. Las cuestiones sobre “calidad” y “pedagogía” han suscitado acalorados debates tanto entre los investigadores como entre los profesionales. El debate actual se centra en el

equilibrio entre *las prácticas apropiadas para el desarrollo* (o PAD, también conocidas como “orientación socioafectiva”) y los *enfoques didácticos* (con instrucción directa) o *académicos* (con un claro énfasis en las habilidades lingüísticas y cognitivas básicas, ligadas al inicio de la lectoescritura y a las matemáticas, pero no necesariamente con instrucción directa).

Precusores de la pedagogía infantil

Desde un punto de vista histórico, los enfoques pedagógicos y curriculares de la educación y atención a la primera infancia se han nutrido de conceptos culturales generales y de los valores relacionados con la función social de la misma, así como de teorías específicas sobre la naturaleza infantil y sobre el aprendizaje y desarrollo en los niños (véase una perspectiva general en Nourot, 2005). Reputados y todavía influyentes pedagogos de EAPI como Pestalozzi, Fröbel, Dewey y Montessori desarrollaron sus enfoques partiendo de una crítica a las prácticas de educación y atención tipo “asilo” y a la educación primaria de su época. Pestalozzi, Fröbel y Dewey concebían las escuelas infantiles como la extensión de un entorno familiar ideal y subrayaban la importancia de las relaciones de cariño y de la creación de un clima de seguridad afectiva, lo que significaba que el docente no debía ejercer una disciplina estricta, sino guiar a los niños en su descubrimiento del mundo, en lugar de impartir instrucción. Siguiendo el principio “de lo más cercano a lo más lejano”, los currículos incluían actividades lúdicas y de descubrimiento que utilizaban objetos concretos (a menudo especialmente diseñados para ello) tales como cubos, cilindros, triángulos y rectángulos, materiales tales como tela, madera, arcilla, arena y agua, así como animales y plantas de jardín, todo ello con el fin de ayudar a los niños a descubrir los principios generales de la naturaleza física y biológica. Hoy en día, este enfoque sería denominado “desarrollista”. Montessori amplió este enfoque hacia un currículo más individualizado que tuviera en cuenta las diferencias en el ritmo de desarrollo y las motivaciones intrínsecas del niño. En la actualidad, dicho enfoque se expresa a través de la idea del “niño como centro de atención educativa”, y subraya la importancia de cultivar la iniciativa, la capacidad de elección y la de autodeterminación. Otra característica de estos primeros enfoques teóricos en EAPI fue la introducción de actividades de la vida real (Fröbel) o proyectos reales (Dewey), en el sentido de fomentar que los niños realizaran actividades semejantes a las de los adultos en su comunidad. Para Fröbel esto incluía actividades como tejer, modelar con arcilla o papiroflexia. El enfoque de Dewey proponía a los niños versiones de actividades realizadas por adultos adaptadas a su edad, tales como el tejido o la carpintería, enfrentando a los pequeños a problemas relativamente complejos para los que debían encontrar soluciones de manera colectiva mediante la simulación y el juego. En la actualidad este tipo de metodología, que consiste en introducir prácticas culturales del mundo de los adultos en los currículos educativos de la primera infancia, sería calificada como “realista”.

Estudios sobre el desarrollo infantil y su impacto en los enfoques pedagógicos

En el siglo pasado, los estudios científicos sobre la infancia ejercieron una influencia cada vez mayor sobre la pedagogía y el currículo en la educación y atención en la primera infancia. Sin

embargo, las ciencias evolutivas y de la educación no han proporcionado líneas de orientación unívocas. El auge de las ciencias biológicas condujo a una poderosa corriente “madurativa” en algunos sistemas y programas de EAPI, lo que sin duda ayudó a reforzar, por una parte, la idea del niño como centro de atención educativa y a otorgar un lugar preferente a las actividades lúdicas, físicas y sociales en los programas educativos, pero, por otro lado, ha contribuido también a abrir una brecha entre la metodología utilizada en la educación infantil y en la primaria. El auge del conductismo, por el contrario, centró la atención en los procesos de enseñanza-aprendizaje, basándose en el uso de estímulos condicionados para moldear el comportamiento lingüístico, cognitivo y social de los pequeños. Otros avances científicos significativos estarían relacionados con la teoría de Piaget sobre el desarrollo cognitivo, entendido como un proceso de construcción de competencias cognitivas generales cada vez más complejas y abstractas a través de la interacción lúdica con objetos y símbolos, impulsado por una motivación intrínseca del niño dirigida a dominar su entorno (una especie de teoría intermedia entre las teorías de la maduración y las conductistas), y con el más tardíamente “descubierto” socioconstructivismo de Vygotsky, basado en la teoría de Piaget, pero que subraya el papel fundamental de los adultos y los docentes en el desarrollo infantil, en tanto que son los representantes de la cultura en su más amplio sentido. Ambas teorías y los enfoques pedagógicos derivados de ellas recalcan la importancia del juego constructivo y simbólico (de simulación) y de la interacción entre iguales como base para un desarrollo cognitivo y social adecuado (Copple *et al.*, 1984; Verba, 1998). No obstante, el legado de Vygotsky también ha favorecido el reconocimiento de la importancia del *aprendizaje cultural* mediado por los docentes y demás personas adultas. El término *aprendizaje cultural*, según Vygostky, hace referencia a que el desarrollo cognitivo y lingüístico consiste, en parte, en la iniciación en las prácticas culturales de la comunidad de adultos y en la utilización de los artefactos culturales de la comunidad, lo que, en las sociedades contemporáneas, está relacionado con habilidades de orden superior en el ámbito de la cognición, de las matemáticas, del lenguaje y de las destrezas en lectoescritura.

La teoría de Vygotsky incitó a varios investigadores a estudiar el desarrollo del niño como proceso de aculturación (Rogoff, 2003). Como hallazgos importantes para los debates actuales sobre el currículo de educación infantil cabe mencionar el hecho de que los niños de corta edad observan con gran interés las prácticas cotidianas de los adultos en su entorno, y tienen una tendencia natural a imitarlos, por ejemplo, en la utilización de técnicas de lectoescritura. Los términos “lectoescritura emergente” (*emergent literacy*) y “competencia numérica emergente” (*emergent numeracy*) se acuñaron para describir la tendencia espontánea de los niños de corta edad (obviamente, basándose en la observación de los adultos y estimulados por ellos) a intentar descubrir los misterios de la letra impresa, a leer y escribir por sí mismos, a contar, a agrupar, a medir y a comparar toda suerte de objetos. De forma similar, los estudios que se basan en la observación naturalista de las prácticas de educación de los niños en el ámbito familiar han evidenciado que las conversaciones cotidianas, la lectura compartida de libros, la narración de historias, las actividades lúdicas y de resolución de problemas e incluso las tareas domésticas reflejan valores culturales muy arraigados relacionados con la importancia de determinadas competencias lingüísticas, matemáticas y de lectoescritura, cuya función es preparar a los niños para la escolarización formal. Es importante prestar atención a este tipo de hallazgos para arrojar

luz en el continuo debate sobre cuáles han de ser las prácticas apropiadas en la educación y atención a la primera infancia.

Cabe mencionar otra línea de investigación que tuvo un cierto impacto sobre los enfoques de EAPI. Se trata del descubrimiento por parte de John Bowlby de la importancia de la relación de apego entre el niño y el cuidador adulto como fundamento para un desarrollo emocional y social saludable. Dicha teoría supuso el comienzo de un programa de investigación a nivel mundial sobre las relaciones sociales de los niños y niñas en la primera infancia que se extendió al entorno educativo de EAPI fuera de la familia. De acuerdo con esta teoría, el cuidado infantil basado en la sensibilidad y receptividad constituye el factor clave para el desarrollo del apego (de Wolff y van IJzendoorn, 1997), en el sentido de que los padres deberían reaccionar rápida y adecuadamente ante las señales de malestar del niño, iniciar interacciones con él y responder de forma apropiada y eficaz a sus iniciativas de interacción, proporcionándole una estimulación adecuada a su edad (por ejemplo: vocalizar, hablar, compartir la lectura de libros, proporcionarle materiales de juego y construcción). Aplicando esto a los cuidadores y docentes de los centros de EAPI, se han propuesto directrices parecidas que subrayan la importancia de la sensibilidad, el apoyo emocional y afectivo y el respeto de los profesores en sus interacciones con los niños. Sistemas de evaluación de la calidad tan ampliamente usados como la Escala de Evaluación Revisada de Centros para la Primera infancia (*Early Childhood Environments Rating Scale Revised* o *ECERS-R*; Harms *et al.*, 1998), o la Escala de Evaluación por Observación de Centros de Atención Infantil (*Observation Rating Scale of Care Environment - ORCE*), usada en el estudio de la Red de Atención en la Primera Infancia del NICHD, se fundamentan de forma directa en estas nociones (véanse ejemplos de trabajos de investigación europeos con la ECERS y la ORCE, entre otras fuentes, en Sylva *et al.*, 2004; Tietze y Cryer, 1999, 2004; Vermeer *et al.*, 2005).

Debates actuales: Prácticas Apropriadas para el Desarrollo (PAD) frente a criterios académicos

Las teorías sobre maduración y las constructivistas han continuado siendo fuente de inspiración para los enfoques centrados en el niño, en los que el juego, la interacción con los iguales, la exploración espontánea, el aprendizaje por descubrimiento y el trabajo cooperativo se consideran mecanismos esenciales para estimular el desarrollo que preparará a los niños para la escolarización obligatoria, iniciada en la mayoría de los casos a la edad de 6 ó 7 años. Por el contrario, las teorías del aprendizaje fundamentadas en el conductismo de la primera mitad del siglo pasado y, posteriormente, en las teorías del procesamiento de la información, abogan por una transmisión de conocimientos y de competencias dirigida por el docente, priorizando el desarrollo de competencias lingüísticas y cognitivas "académicas" directamente relacionadas con el currículo escolar de primaria, lo que se traduce en un enfoque más *didáctico* incluso con niños de muy corta edad, donde los medios empleados para reforzar los procesos de aprendizaje son la instrucción directa y las recompensas, en el marco de un currículo académico extremadamente estructurado y planificado. Se ha descubierto que aquellos programas de educación infantil para niños y niñas procedentes de familias con bajo nivel de ingresos y/o de minorías étnicas inspirados en estas teorías del aprendizaje y que utilizan la instrucción

académica directa resultaron bastante efectivos en la consecución de los objetivos cognitivos y académicos propuestos (véase, entre otros, Gersten *et al.*, 1988; Schweinhart y Weikart, 1997). No obstante, este enfoque ha recibido distintas críticas por sus efectos negativos en el plano socioafectivo (véase, por ejemplo, Burts *et al.*, 1992; Haskins, 1985; Stipek *et al.*, 1995).

En el debate actual sobre los currículos diseñados para la educación infantil no predomina ninguna teoría, ni la teoría “pura” de la maduración, ni la teoría constructivista, ni las del aprendizaje. Más bien existe un consenso, tanto dentro de la comunidad científica como entre muchos de los docentes, que podríamos calificar como *socio-constructivista*, ya que subraya la importancia de la actividad intrínsecamente motivada y de la iniciativa del niño como motor de desarrollo, reconociendo, a la vez, que el desarrollo no se produce en un vacío cultural, sino que debe orientarse hacia áreas de conocimientos y de competencias culturalmente relevantes, lo que se aproxima bastante a las tesis de Dewey y Fröbel. El papel del profesor en el socio-constructivismo, por lo tanto, no se limita a la creación de condiciones favorables para un desarrollo óptimo y autónomo. El docente también debería iniciar al niño de forma deliberada en áreas culturales como el lenguaje escolar (o “académico”), la lectoescritura, la competencia numérica, las matemáticas y las ciencias, y debería interactuar con los niños para apoyar su progreso en estas áreas, respetando los principios de su desarrollo y su motivación, permitiéndoles tomar iniciativas y determinar hasta cierto punto su propia trayectoria curricular, usando para ello actividades de construcción, juegos simbólicos y de simulación y actividades cooperativas en grupos pequeños, empleando tareas y materiales auténticos como principales instrumentos de estimulación de su desarrollo, de nuevo siguiendo el espíritu de los primeros pedagogos, especialmente de Dewey. Un buen ejemplo de este enfoque, con importantes efectos sobre las competencias lingüísticas y de pre-lectoescritura, lo ilustra el experimento de la “oficina de correos” de Neuman y Roskoss (1993), en el que se utilizaba la motivación intrínseca y lúdica de los niños y niñas para enseñarles las letras y las funciones de la escritura y de la lectura, así como para enriquecer su vocabulario y su conocimiento del medio, mediante juegos practicados durante varias semanas consecutivas en una oficina de correos instalada en el aula. Existen numerosos ejemplos similares, aunque pocos han sido objeto de trabajos de investigación.

Asimismo, las tendencias actuales convergen con el enfoque socio-afectivo basado en la teoría del apego. Hoy en día se reconoce de manera generalizada la importancia de unas relaciones sociales y afectivas seguras y estables en la EAPI como condición esencial para un desarrollo saludable y un aprendizaje eficiente (Pianta *et al.*, 1997; Hamre y Pianta, 2001; Rimm-Kaufman *et al.*, 2002). Actualmente se define el desarrollo (psicológico) saludable como el desarrollo de la autorregulación, concepto que se refiere al control voluntario de las emociones positivas y negativas que permite un comportamiento adaptativo socialmente deseable, incluyendo las conductas de aprendizaje (McClelland *et al.*, 2006). Las relaciones sociales seguras con los profesores y compañeros constituyen una base esencial para el desarrollo de la autorregulación (Kochanska *et al.*, 2000).

Este nuevo consenso, respaldado por los estudios sobre el desarrollo infantil y por los nuevos hallazgos en el terreno del aprendizaje activo, constructivo y mediado por relaciones sociales

cooperativas, que requiere docentes sensibles y receptivos que guíen y participen en las actividades de los niños, se ve reflejado, entre otros, en el concepto de “prácticas apropiadas para el desarrollo” (PAD), término acuñado por Bredekamp (1987). El amplio abanico de principios y criterios asociados a este concepto ha sido aplicado con éxito en EE.UU. para evaluar las prácticas en guarderías y en escuelas infantiles, así como para mejorar la calidad de las estructuras y los procesos. También ha sido adoptado por la Organización Mundial para la Educación de la Primera Infancia (OMEP), un organismo no gubernamental formado por 60 organizaciones de países de todo el mundo, incluyendo varios países europeos. Sin embargo, a pesar de este consenso, los programas de EAPI todavía difieren en cuanto a la importancia concedida y a las soluciones propuestas al problema de satisfacer todas las inquietudes y conciliar a todas las partes implicadas. En numerosos países las escuelas infantiles y los centros educativos para niños mayores de 3 y 4 años están integrados en el sistema escolar de la etapa de primaria (véase el Capítulo 3 sobre el acceso a la EAPI) y sometidos a las normas académicas en vigor en este nivel educativo. Además, la presión ejercida por los políticos responsables de educación, que exigen resultados inmediatos en áreas sencillas de cuantificar, como la lectoescritura y las matemáticas, así como el creciente énfasis en la evaluación, están minando paulatinamente los enfoques centrados en el desarrollo y favoreciendo los que priman la adquisición de competencias académicas (Dickinson, 2002; Marcon, 2002). Esta presión se percibe de manera especial en los programas destinados a niños desfavorecidos, procedentes de familias con bajo nivel de ingresos y de minorías, y con riesgo de fracaso escolar. Por otra parte, un aspecto incluso más relevante sería la calidad estructural de los servicios EAPI. A pesar de que los docentes estén a favor de un enfoque educativo centrado en el desarrollo del niño y posean las habilidades adecuadas para llevarlo a cabo, en ocasiones puede resultar difícil poner estas iniciativas en práctica si las circunstancias no son favorables, por ejemplo, si el tamaño del grupo es demasiado grande o si el docente está demasiado ocupado gestionando su clase (véase el Capítulo 4).

Evaluación y beneficios a corto y largo plazo

El hecho de que los efectos de los programas se evalúen a corto o a largo plazo resulta crucial para el debate sobre los enfoques centrados en el desarrollo del niño frente a los enfoques didácticos o académicos. Aunque a *corto plazo* los modelos didácticos o académicos pueden ser tan efectivos o más que los enfoques centrados en el desarrollo a la hora de alcanzar objetivos cognitivos y lingüísticos, varios estudios revelan que los beneficios a largo plazo –también con respecto al rendimiento escolar– son mayores en los programas centrados en el desarrollo, probablemente debido a sus efectos más positivos sobre la competencia socio-afectiva de los niños, su autorregulación y su motivación intrínseca. Schweinhart y Weikart (1997) compararon el currículo del programa *High/Scope* con un programa de orientación didáctica centrado en el desarrollo de competencias básicas y con otro de carácter tradicional, caracterizado por los investigadores como “dejar hacer” (*laissez faire*), probablemente debido a la perspectiva *madurativa* predominante entre los docentes. A corto plazo, el programa didáctico y el currículo desarrollista-constructivista del *High/Scope* resultaron más o menos igual de efectivos desde

el punto de vista cognitivo, pero, a largo plazo, las ventajas adicionales del currículo del *High/Scope* en comparación con los otros programas se pusieron de manifiesto: se observó en los alumnos procedentes de dicho programa al inicio de la edad adulta una mayor capacidad de autorregulación, una actitud más positiva ante el trabajo, un refuerzo de la motivación y una mejor adaptación social y conductual, lo cual a su vez produjo una mejora en sus logros sociales (por ejemplo, menor índice de delincuencia y mayor independencia económica). Estos efectos sociales positivos son similares a los resultados obtenidos en el Proyecto de Escuela Infantil Perry (*Perry Preschool Project*), predecesor del programa *High/Scope*. Nótese que el modelo “dejar hacer” (*laissez faire*) resultó ser el menos efectivo en todos los aspectos.

Marcon (1999) comparó tres enfoques distintos de educación infantil con el propósito de determinar sus efectos sobre el desarrollo de los niños y sobre su dominio de las competencias básicas en lengua, lectoescritura y matemáticas al final de la educación infantil. La mayoría de los niños objeto de este estudio procedía de familias con bajo nivel de ingresos y de minorías étnicas. Los resultados revelaron que aquellos que asistieron a una escuela infantil centrada en el desarrollo del niño y caracterizada por fomentar la iniciativa en el aprendizaje (PAD) mostraban un mayor dominio de las competencias básicas al final de la escuela infantil que los que habían participado en programas basados en enfoques académicos, centrados en la enseñanza directa de las competencias estándar (entendiendo por “estándar” las normas de aprendizaje establecidas para la educación primaria). Sin embargo, la diferencia entre las escuelas infantiles con enfoques centrados en el niño fue poco relevante en comparación con las escuelas infantiles con enfoques académicos, y ambos produjeron resultados mucho mejores que el modelo mixto que combina de manera ecléctica elementos de ambos. Asimismo, un estudio de seguimiento realizado posteriormente parece presentar un cuadro de la realidad aún más complejo (Marcon, 2002). Aquellos niños que habían asistido a escuelas infantiles con enfoque académico obtuvieron mejores resultados en primer y segundo curso de primaria, así como un menor índice de repetición de curso (especialmente entre los varones) y de derivación a educación especial, en comparación con los que habían participado en un programa centrado en el niño o de tipo mixto. Esta ventaja se mantenía hasta el tercer curso de primaria (hasta los nueve años) y, sin embargo, desaparecía en el transcurso del tercer año en cuanto a índice de repetidores y derivación a programas de educación especial. En el cuarto curso (diez años) los niños que habían asistido a escuelas infantiles con programas centrados en el niño o de carácter mixto obtenían mejores resultados que los procedentes de escuelas infantiles de enfoque académico en numerosas asignaturas, y presentaban un nivel de rendimiento superior en sus calificaciones, aunque la diferencia no era en general muy significativa. Los resultados indicaron una pérdida relativa para los niños de las escuelas infantiles con enfoque académico en la transición al cuarto curso, caracterizado en el sistema americano (y probablemente en todos los demás) por una creciente exigencia en cuanto a aprendizaje autónomo y por un cambio de prioridades, puesto que ya no se trata de adquirir competencias básicas en lectura, escritura y matemáticas, sino de desarrollar capacidades de comprensión, de redacción y de sentido crítico. Marcon (2002) concluye que tanto los niños que asistían a escuelas infantiles con enfoques centrados en el niño como los que seguían modelos mixtos estaban mejor preparados para los nuevos retos del cuarto curso de primaria.

Probablemente la temporalización de dichos programas influya sobre los resultados obtenidos, en el sentido de que los programas educativos para niños de muy corta edad (menores de 5 años) deberían trabajar predominantemente con un enfoque centrado en el desarrollo del niño, mientras que los destinados a los niños mayores, de entre 5 y 6 años, pueden introducir asignaturas de carácter académico en un currículo más planificado y con una mayor intervención del docente, sin que ello acarree consecuencias negativas en el plano socio-afectivo. Dar una prioridad más tardía a las competencias académicas, tras un enfoque predominantemente centrado en el desarrollo y que favorezca las habilidades socioafectivas, puede incluso contribuir a facilitar la transición a la escuela primaria. Según Stipek *et al.* (1998), existen evidencias que demuestran el efecto de dicha temporalización. En su estudio compararon cuatro grupos de niños y niñas procedentes de familias con bajos ingresos y de minorías étnicas que habían asistido, entre los 3 y los 5 años, bien a una escuela infantil centrada en el desarrollo (denominado “socioafectivo” en este estudio), bien a una escuela infantil orientada hacia el trabajo en las competencias básicas, y después, de 5 a 6 años, del mismo modo, bien a un centro educativo orientado hacia el desarrollo socioafectivo, bien a uno orientado hacia el trabajo en las competencias básicas. Los resultados del estudio mostraron que una orientación socioafectiva y centrada en el niño en los dos primeros cursos de la escuela infantil (hasta los 5 años) es esencial para obtener efectos positivos en el desarrollo, tanto en el plano académico como en el socio-afectivo, independientemente del tipo de centro educativo al que asista el niño durante el tercer año. Sin embargo, la asistencia durante el tercer curso (de los 5 a los 6 años) a un centro con una orientación académica después de dos años en una escuela infantil que da preferencia al desarrollo socio-afectivo produce resultados de aprendizaje ligeramente superiores en varias asignaturas de primaria, y ningún efecto negativo en el aspecto socioafectivo, en comparación con programas con un enfoque socio-afectivo continuado. Estos últimos, a su vez, resultan ligeramente más eficaces en el desarrollo de aptitudes para la resolución de problemas y la comprensión lingüística, lo que coincide con los hallazgos de Marcon (2002).

Síntesis de la cuestión

No todo el mundo está de acuerdo con las Prácticas Apropriadas para el Desarrollo (PAD), o, para ser más precisos, con su versión marcadamente socio-afectiva (frente a la versión académica). Los datos, en conjunto, quizá no sean demasiado convincentes. Por ejemplo, van Horn *et al.* (2005) critican los estudios que se muestran a favor de un enfoque orientado al desarrollo en educación y atención a la primera infancia basado en los presupuestos de Bredekamp. Según estos investigadores, todos los estudios adolecen de imperfecciones metodológicas, tales como trabajar con conjuntos de datos anidados sin utilizar técnicas apropiadas de análisis estadístico multinivel. Mediante estudios de simulación dichos autores demostraron que pocos de los efectos hallados sobre las destrezas cognitivas y académicas seguirían siendo estadísticamente significativos en relación con los enfoques académicos o didácticos si se hubiera realizado un análisis estadístico apropiado. Quizá la dicotomía “PAD frente a estándares académicos” resulte demasiado simplista a la hora de definir los retos actuales a los que se enfrenta la educación infantil para niños y niñas procedentes de familias con bajo nivel de ingresos y de minorías

étnicas. Los datos indican que un enfoque centrado en el desarrollo es la mejor opción para los más pequeños, mientras que los de mayor edad dentro de la educación infantil deberían prepararse gradualmente para el tipo de tareas de aprendizaje con las que se encontrarán en la etapa de primaria, facilitando así su transición al primer curso de escolarización obligatoria. Una orientación académica de la adquisición de competencias básicas (por ejemplo, en cuanto a la conciencia fonológica y el reconocimiento de las grafías) puede integrarse en un currículo de actividades lúdicas, auténticas, que incluya la lectura compartida y dialógica y la interacción verbal con el profesor, actividades todas ellas que, además, fomentan la adquisición de vocabulario, la comprensión verbal y escrita y el conocimiento del medio (Dickinson *et al.*, 2003), lo cual también constituye una práctica apropiada para el desarrollo (PAD). Por otra parte, lo que parece esencial, con independencia del enfoque elegido, es la existencia de un clima socio-afectivo positivo, con relaciones afectivas seguras y estables, con profesores sensibles, receptivos y respetuosos. A priori, no existe razón alguna que justifique que una orientación centrada en competencias escolares iniciales, basada en actividades auténticas en las que participen los docentes no pueda ir acompañada de un clima socio-afectivo positivo (cf. Stipek *et al.*, 1998, que sostienen lo mismo).

1.4. Oferta de EAPI en centros escolares: control de calidad de estructuras y procesos

Los efectos beneficiosos de la educación y atención a la primera infancia sobre el desarrollo de todos los niños y las niñas, y en particular, los efectos beneficiosos compensatorios para aquellos que se encuentran en situación de desventaja dependen de una interacción alumno/profesor de alta calidad, es decir, de la existencia de un clima de seguridad afectiva, de la sensibilidad de los docentes, el apoyo que brindan a sus alumnos, su actitud de no intrusión favoreciendo la interacción verbal, su estimulación y orientación, así como su papel de guías en el proceso educativo. Cuanta más interacción de este tipo, mejor. Se ha comprobado que una interacción de alta calidad como la definida aquí se produce con más frecuencia en clases con una ratio alumno/profesor favorable y donde el nivel educativo del profesorado y del personal educador es más elevado (*Cost, Quality & Child Outcomes Study Team*, 1995; Howes y Smith, 1995; *NICHD ECCN*, 2002; Phillips *et al.*, 2000). También se ha constatado que unos salarios más altos para el profesorado y un mayor índice de estabilidad laboral (importantes para la consolidación de las relaciones sociales y para el aprovechamiento del conocimiento y la experiencia) se traducen en una mejora en la calidad de los procesos. Phillips *et al.* (2000) llevaron a cabo un estudio en diversas zonas de distintos estados en los EE.UU. sobre la relación entre la calidad estructural y la calidad de los procesos en los centros educativos y de atención a bebés, niños pequeños y en edad preescolar. En este estudio se define la calidad de acuerdo a los estándares de Prácticas Apropriadas para el Desarrollo (PAD) y se mide según la escala de evaluación de entornos educativos infantiles ECERS-R, utilizando asimismo un sistema de observación basado en la teoría del apego. Los autores descubrieron que determinados factores de calidad estructural incidían de manera muy evidente sobre la calidad de los procesos pedagógicos, entre ellos: el tamaño de los grupos (en los bebés y niños muy pequeños solamente), la ratio alumno/

profesor (para todos los grupos de edad), el nivel educativo general y la formación específica del profesorado en educación infantil (para bebés y niños muy pequeños), y el nivel salarial de los docentes (para todos los niños). Los estudios europeos, o que incluyen a países europeos, como los trabajos de Andersson (1992), Broberg *et al.* (1997), Sylva *et al.* (2004), Tietze y Cryer (1999, 2004) y Vermeer *et al.* (2006), aunque menos detallados que los realizados en Estados Unidos sobre estos temas, muestran una correlación similar entre calidad estructural y calidad en los procesos en EAPI.

Varios estudios han demostrado que el nivel educativo general del personal a cargo de los niños, complementado por una formación específica en educación infantil, incide sobre la calidad de los procesos pedagógicos, así como sobre el desarrollo de los niños y sus resultados académicos (véase un repaso general a dichos estudios en Early *et al.*, 2006 y 2007). Existe un cierto consenso referente a que tanto cuidadores como profesores de educación infantil deberían poseer un título universitario y haber completado una formación específica en ese campo. Sin embargo, a pesar de esta opinión generalizada, los datos reales no son tan concluyentes. En un estudio a gran escala realizado en EE.UU. en varios estados distintos, Early *et al.* (2006) hallaron que el nivel de estudios general de los docentes tenía efectos desiguales sobre la calidad de los procesos pedagógicos. Si bien la calidad era superior en las aulas cuyos docentes poseían un título de postgrado (máster o doctorado) que en aquellas cuyos profesores tenían un título inferior al de licenciado, no se apreciaban diferencias entre la calidad en las clases con profesores licenciados y aquellos que poseían títulos de nivel inferior al de grado (*Bachelor's*). Asimismo, el estudio demostraba que tener formación específica en educación infantil resultaba relevante solo en el caso de profesores sin titulación universitaria, y no en aquellos que poseían formación de grado o postgrado. Con respecto a las competencias académicas de los niños y niñas, los docentes con título de licenciado o superior obtenían mejores resultados en matemáticas y resolución de problemas, pero no en lengua ni en lectoescritura. Existen varias explicaciones para este patrón de resultados desiguales. En primer lugar, hay otros factores de calidad estructural que pueden ser importantes, como por ejemplo, la ratio alumno/profesor, incluso aunque no tenga relación directa con el nivel de titulación y formación de los docentes (véase también Early *et al.* 2007, que utiliza el mismo argumento). En segundo lugar, muchos centros de EAPI, además de exigir titulación y formación previa al profesorado, se encargan de proporcionar y supervisar la formación continua de sus docentes, especialmente de los que tienen titulaciones inferiores (Early *et al.* 2006). Tanto esta formación continua como la utilización de sistemas de control de calidad en los centros de EAPI pueden por sí solos constituir un importante factor de calidad estructural.

Al comentar resultados similares recogidos en siete estudios distintos realizados en EE.UU. sobre la formación del profesorado, Early *et al.* (2007) afirman que “en general, seguimos pensando que la formación debería ser tan importante para los profesores como para las demás profesiones”. Para explicar la falta de relación entre el nivel de formación de los docentes y la calidad de los procesos que se desarrollan en el aula los investigadores argumentan que la actual formación del profesorado no está suficientemente adaptada a las necesidades educativas de los niños y niñas de corta edad. Apuntan, en particular, a la escasa importancia que se concede en los programas de formación del profesorado a entablar relaciones de confianza y respeto entre

alumnos y profesores, debido al énfasis sobre la adquisición de contenidos y conocimientos. Además, se comprobó que un programa de formación dirigido a profesores de educación infantil y destinado a fomentar actitudes e interacciones lingüísticas y de lectoescritura más apropiadas en el aula consiguió mejorar sensiblemente el desarrollo lingüístico y de la lectoescritura de los niños y niñas (Wasik *et al.*, 2006). Por lo tanto, otra posible explicación sería que los programas de formación general del profesorado no están suficientemente centrados en las prácticas educativas más deseables para la educación de niños pequeños.

Factores de calidad estructural como los tratados anteriormente son generalmente objeto de legislación a nivel estatal o nacional (véase el Capítulo 4). Los estudios demuestran, lógicamente, que las guarderías y las escuelas infantiles con mayor nivel de calidad tanto estructural como en sus procesos son las de los países o estados que cuentan con una reglamentación más estricta en materia de EAPI (Chan y Mellor, 2002; *Cost, Quality & Child Outcomes Study Team*, 1995; Gilliam y Zigler, 2000; Phillips *et al.*, 2000). Según un estudio internacional realizado en Europa por Tietze y Cryer (1999), no centrado específicamente en grupos minoritarios y/o con bajo nivel de ingresos, los estados y países en los que la regulación de los sistemas EAPI se inscribe en un marco político orientado esencialmente al aprendizaje escolar tienden a descuidar las características de calidad estructural fundamentales (por ejemplo, permitiendo la existencia de grupos de alumnos de gran tamaño y altas ratios alumno/profesor) y presentan una menor calidad en los procesos (por ejemplo, una orientación más didáctica y menor calidad en el plano socio-afectivo), en comparación con los estados y países que han adoptado un marco de políticas educativas centradas en la atención a los niños.

El Proyecto de Educación Infantil de la Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (IEA) es un estudio longitudinal internacional, aún en curso, sobre la educación y atención en la primera infancia en diez países (incluyendo, en el ámbito europeo, a Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia y España). Este estudio, basado en una muestra representativa de centros de educación y atención para niños y niñas de 4 años, utiliza como instrumentos la escala ECERS-R (Harms *et al.*, 1998) y otros sistemas de observación, y tiene por objeto examinar las características estructurales y los procesos de estos centros, así como los efectos de dichos factores sobre las competencias lingüísticas y cognitivas de los niños y niñas a los 7 años, medidos con una batería de pruebas equivalente para todos los países. Los resultados, presentados por Montie *et al.* (2006), basados en un análisis regresivo a tres niveles (país, centro educativo, niño), muestran que existe una correlación positiva entre el grado de participación de los adultos (docentes) en las actividades realizadas por los niños y el grado de interacción entre estos y los adultos (aunque solo en centros con un enfoque educativo centrado en el niño) y el desarrollo de competencias lingüísticas y cognitivas en los pequeños. Además, el nivel de interacción dentro del grupo en niños de 4 años tiene efectos positivos en el desarrollo de las competencias lingüísticas medidas a los 7 años. La cantidad de actividades en las que participa todo el grupo guarda una correlación negativa con los resultados cognitivos, mientras que el tiempo dedicado al aprendizaje y a la resolución de problemas por iniciativa individual o en pequeños grupos tiene una correlación positiva con el desarrollo cognitivo. Por lo que respecta a las características de calidad estructural, el Proyecto de Educación Infantil IEA ha evidenciado que el número de años de formación a tiempo completo del profesorado tiene

efectos constantes y significativos estadísticamente, aunque relativamente pequeños, sobre las puntuaciones obtenidas por los niños en competencias lingüísticas. No se han observado efectos significativos del tamaño del grupo ni de la ratio alumno-profesor en los países participantes, lo que parece sugerir que estos aspectos de la calidad no son tan universalmente relevantes como se pensaba. Es posible que lo que se considera como alta calidad estructural tenga que ver con el entorno cultural más amplio y con los modelos de socialización que predominan en la familia (Clarke-Stewart *et al.*, 2006). Sin embargo, otra explicación posible es que las características de calidad estructural sean requisitos imprescindibles para optimizar la calidad de los procesos, pero no incidan en el desarrollo de los niños, de modo que es posible que el impacto de estos factores se haya subestimado en los análisis que se llevaron a cabo dentro del Proyecto de Evaluación de Educación Infantil IEA.

Por otra parte, otro resultado interesante del proyecto IEA es que no solo los factores a nivel de centro sino también a nivel nacional explican parte de la varianza en las puntuaciones lingüísticas y cognitivas. Por ejemplo, a nivel nacional, la varianza de los resultados lingüísticos y cognitivos podía predecirse de manera consistente a partir del porcentaje de centros del país en los que la participación de los adultos en las actividades de los niños y la interacción con ellos era frecuente, lo que sugiere que la legislación a nivel nacional debería centrarse en la tan deseada calidad de los procesos, por ejemplo, a través de la regulación de los denominados "currículos nacionales" (véanse ejemplos en Chan y Mellor, 2002).

1.5. Beneficios a largo plazo, dificultades de acceso y diseño de sistemas

Si la educación infantil se emplea como medida política para incrementar la equidad, no basta con obtener resultados a corto plazo, lo cual conduce a cuestionarse cuáles son las condiciones necesarias para que dichos resultados se transformen en beneficios a largo plazo. Tampoco resulta suficiente que aquellos enfoques que muestren más eficacia se vean limitados a programas a pequeña escala, que solo alcanzan a una reducida proporción de los grupos destinatarios, lo que plantea, a su vez, el problema de cómo facilitar a todos los niños el acceso a una educación infantil de alta calidad.

Resultados a largo plazo

Aunque se ha demostrado de manera fehaciente en muchas ocasiones, la desaparición gradual de los efectos de los programas no es tan generalizada ni inevitable como pueda parecer. Por ejemplo, los resultados de buena parte de los programas a los que se ha hecho referencia en los apartados anteriores indican que es posible obtener una eficacia a largo plazo. En su meta-análisis sobre los estudios de evaluación de los programas de educación infantil publicados después de 1985, Blok *et al.* (2005) contabilizaron una disminución media de la magnitud total del efecto de un 0,03 de desviación típica anual, lo que significa que un efecto de tipo medio de 0,5 tardaría aproximadamente unos 15 años en desaparecer. En este intervalo de tiempo podrían observarse una serie de resultados positivos en los niños, tales como un menor índice de repetición de curso, un número inferior de alumnos derivados a programas de educación

especial y, en aquellos sistemas educativos donde los alumnos se distribuyen según niveles de competencia durante la educación secundaria, se detectó un índice más elevado de transición a los grupos de nivel superior en alumnos y alumnas procedentes de familias con bajo nivel de ingresos y de minorías étnicas.

Es posible que la mejora en la calidad de los currículos y en el diseño de los programas permita prolongar los efectos positivos de la oferta educativa en edades tempranas. Los datos indican que un inicio precoz (a los tres años o antes, pero quizá no demasiado temprano) junto con un enfoque intensivo, multisistémico y de alta calidad, en combinación con una escuela infantil centrada en el niño y en su desarrollo, con un alto nivel de compromiso de los padres, así como con formación y apoyo a las familias, produce toda una serie de beneficios a largo plazo, tanto individuales como sociales (Yoshikawa, 1994). En concreto, en el caso de los programas combinados descritos anteriormente, puede observarse una menor disminución de los efectos positivos a largo plazo. Como ya se ha apuntado, otro factor decisivo es la intensidad o “dosis” de asistencia a la escuela infantil: a mayor dosis, mayor será el alcance de los efectos a largo plazo y menor será el índice de deterioro de dichos efectos (Gorey, 2001). Para que la EAPI cumpla con su objetivo de equidad, reduciendo de forma significativa las desigualdades educativas entre los niños y niñas de corta edad, es necesario adoptar un enfoque centrado en el niño y en su desarrollo que favorezca sus habilidades de autorregulación, proporcionar un entorno pedagógicamente seguro y estable que fomente unas sólidas relaciones sociales y la competencia social, y asociar este enfoque con actividades auténticas, que guíen a los niños en la exploración de los ámbitos culturales del lenguaje, la lectoescritura, las matemáticas y las ciencias.

La eficacia a largo plazo se manifiesta en unos resultados académicos superiores a la media en los cursos posteriores (en lectura y matemáticas), en una trayectoria escolar más exitosa, menor abandono escolar, menor dependencia de la ayuda social, mayor independencia económica, menos problemas psicosociales, menor delincuencia juvenil, menos tabaquismo y menores índices de embarazos en adolescentes. Se ha sometido a análisis de costes y beneficios a tres de los programas de tipo combinado mencionados anteriormente y todos muestran altos índices de eficacia. Dichos programas son: *Perry-Preschool*, *Abecedarian* y *Chicago Child-Parent Centers* (Barnett, 2000; Mase y Barnett, 2002; Belfield *et al.*, 2006; Reynolds *et al.*, 2002). Los resultados revelan índices de rentabilidad muy elevados: de 1:2 (*Abecedarian*), 1:4 (*Chicago CPC*) hasta un 1:14 (*Perry Preschool*). Según Heckman (2006), la inversión educativa en capital humano genera probablemente más beneficios sociales y económicos cuando se destina a la educación infantil.

No obstante, la desaparición gradual de los efectos de dichos programas es un problema que hay que considerar. Una posible explicación sería que los niños que se han beneficiado de la oferta educativa para edades tempranas posiblemente se han incorporado después a escuelas elementales de menor calidad educativa, en las que la composición socioeconómica del alumnado es menos favorable y los problemas de seguridad, más numerosos (véase, por ejemplo, el estudio de seguimiento de los participantes de *Head Start*, realizado por Lee y Loeb [1995]). Dicho de otro modo, los efectos de los programas de educación infantil pueden verse

anulados por posteriores condiciones desfavorables. Tales resultados ponen de manifiesto la necesidad de “cultivar” un enfoque educativo multisistémico y continuado que amplíe el ámbito de intervención para incluir el contexto familiar y se extienda hasta bien entrada la educación primaria.

En relación con esto, resulta interesante examinar más detenidamente cómo ha obtenido sus resultados un programa ejemplar cuyos efectos a largo plazo son particularmente significativos, y cuyo índice de rentabilidad es muy alto. En un nuevo análisis del proyecto *Chicago Child-Parent Centers*, Reynolds *et al.* (2004) ponen de manifiesto que los efectos positivos iniciales del programa sobre las competencias cognitivas, lingüísticas, académicas y socio-afectivas (medidos a los 5 y 6 años) permanecieron y, además, se generaron resultados positivos intermedios y finales (medidos a los 18 años). Utilizando una técnica estadística basada en ecuaciones estructurales, Reynolds *et al.* mostraron la existencia de numerosos factores que facilitaban la transformación de los efectos a corto plazo en resultados a largo plazo. Algunos de estos factores son de orden familiar y demuestran que el apoyo a las familias es un componente del programa que ha contribuido a la permanencia de los efectos cognitivos iniciales, gracias a la reducción del maltrato infantil y del cambio reiterado de centro escolar entre los 4 y los 12 años, así como mediante el incremento de la participación de los padres y madres en la vida escolar. Otros factores tienen que ver con la manera en la que los niños afrontan la educación primaria. Los progresos de los niños en sus competencias cognitivas y académicas contribuyeron a una mejor adaptación en clase, lo que se traduce en un mayor compromiso hacia la escuela y un índice inferior de abandono escolar. Además, el menor número de repeticiones, como consecuencia de la mejora en las competencias cognitivas y académicas, también contribuye positivamente al compromiso escolar. Por último, los factores relacionados con los niños, con la escuela y con la familia facilitan la transición a centros de educación secundaria de buena calidad, lo que conlleva un mejor rendimiento escolar y un menor índice de delincuencia juvenil a los 18 años. La transformación de los efectos de los programas de educación infantil en resultados a largo plazo es un proceso complejo que implica a varios participantes (niño, familia, escuela, centros de educación secundaria), cada uno de los cuales es vulnerable a las influencias externas negativas, a no ser que esté adecuadamente protegido y se beneficie de un apoyo permanente (Lee y Loeb, 1995).

Obstáculos: acceso restringido y utilización selectiva, tendencias segregacionistas

Magnuson y Waldfogel (2005) han examinado los requisitos que deberían cumplir los sistemas de educación y atención a la primera infancia para reducir de manera significativa las desigualdades educativas que padecen los niños procedentes de familias con bajo nivel de ingresos y de familias inmigrantes o de minorías étnicas. El primer requisito esencial es el impacto de la educación y atención infantil sobre las competencias necesarias para afrontar la etapa de primaria. Cuanto mayor sea el impacto, tanto más se reducirán las desigualdades. El segundo requisito se refiere al grado en que la educación y atención infantil tiene un efecto diferencial o compensatorio, en el sentido en que son los niños y niñas en mayor situación de desventaja los que más se benefician. Los programas deberían incidir de una forma más significativa sobre quienes se encuentran en una situación de desventaja más evidente. Los

datos mencionados anteriormente confirman que los programas de educación infantil de alta calidad son capaces de cumplir estos dos primeros requisitos. El tercer requisito tiene que ver con la utilización real de la educación infantil por parte de los grupos desfavorecidos. Tras revisar los datos, Magnuson y Waldfogel llegaron a la conclusión de que, a nivel social, la educación infantil solamente contribuirá significativamente a disminuir las desigualdades educativas entre niños de corta edad si se incrementa de forma masiva la utilización de guarderías y escuelas infantiles de alta calidad por parte de las familias con bajo nivel de ingresos y pertenecientes a minorías étnicas.

En la mayoría de los países, las familias con bajo nivel de ingresos y los inmigrantes tienen mayores dificultades de acceso a los servicios de EAPI (de calidad) (Arnold y Doctoroff, 2003; Chan y Mellor, 2002; Magnuson y Waldfogel, 2005; LoCasale-Crouch *et al.*, 2007; OECD, 2001; Sylva *et al.*, 2007b). Stipek *et al.* (1998) observaron que, en los EE.UU., las escuelas infantiles para niños procedentes de familias con bajo nivel de ingresos y de minorías étnicas suelen tener una orientación más didáctica y más centrada en las competencias básicas, tienden a funcionar en un ambiente socio-afectivo negativo y, a menudo, contratan a profesores con menor nivel de formación. Del mismo modo, Phillips *et al.* (2000) encontraron que las guarderías y escuelas infantiles con un profesorado mejor formado y remunerado, con ratios alumno/profesor más favorables y mayor calidad pedagógica, exigían a los padres una contribución económica superior, lo que las hacía menos accesibles para los grupos con bajo nivel de ingresos. Aunque estas conclusiones solo se refieren a los EE.UU., pueden ser indicativas de lo que ocurre en otros países con sistemas de EAPI que dependen en gran medida del sector privado. Además, el estudio de Sylva *et al.* (2007b) realizado en el Reino Unido (Inglaterra) proporciona datos similares en lo relativo al acceso social selectivo a las escuelas infantiles. Esto constituye un importante obstáculo para la utilización de los servicios de EAPI como herramienta para la mejora de las oportunidades educativas de los niños procedentes de familias con escasos ingresos e inmigrantes, ya que no se cumplen ni el primero ni el segundo de los requisitos enunciados por Magnuson y Waldfogel. También resulta preocupante que los sistemas de EAPI de muchos países se diseñen de forma fragmentada (OECD, 2001). Estos sistemas se caracterizan por numerosas discontinuidades y transiciones abruptas que perturban las relaciones sociales de los niños con sus iguales y con sus cuidadores. Estas discontinuidades e interrupciones frecuentes merman probablemente la efectividad de los procesos de desarrollo y aprendizaje, y pueden producir desajustes en el comportamiento y traducirse en un bajo rendimiento en la educación primaria (Cryer *et al.*, 2005; Rim-Kaufman y Pianta, 2002). Asimismo, la fragmentación de los sistemas refuerza la tendencia hacia una utilización social selectiva de dichos servicios (Leseman, 2002).

En la mayoría de los países los servicios de educación y atención a la primera infancia se encuadran en un mercado complejo y fraccionado con distintos tipos de oferta (atención en centros, atención a media jornada o jornada completa, atención en el hogar) y presentan diferencias en cuanto a coste, a sistemas de financiación, así como a reglamentación relativa a la calidad, lo que puede generar, en numerosos países, desigualdades sociales en cuanto al acceso a dichos servicios, que redonda, a su vez, en un incremento de las desigualdades existentes (OECD, 2001). La oferta educativa procede normalmente de entidades privadas, subvencionadas parcial o totalmente. Dichas subvenciones pueden ser directas (otorgadas a los centros) o indirectas (mediante

cheques escolares o deducciones fiscales para los padres). También pueden existir discrepancias en la legislación sobre concesión de licencias y autorizaciones, y como consecuencia de las mismas, grandes diferencias en cuanto a calidad. En este mercado heterogéneo y segmentado, los padres recurren a alternativas que no siempre benefician al niño. Pueden confiar el cuidado de sus hijos e hijas a otros miembros de la familia o a personas allegadas, o uno de los progenitores puede dejar de trabajar mientras los niños sean pequeños. Existen a veces ofertas de guardería alternativas, menos costosas, pero cuyos estándares de calidad pueden dejar mucho que desear. Los datos disponibles indican la existencia de, al menos, cuatro factores que explicarían las diferencias ligadas a la clase socioeconómica y al origen étnico o cultural a la hora de acceder a los servicios educativos y de atención infantil (según los estudios revisados por Leseman, 2002):

1. La renta familiar, el número de hijos e hijas, y la actividad de la madre y su salario por horas, en relación con el coste de los servicios educativos que han de abonar los padres y con las ayudas concedidas a la familia.
2. Las creencias culturales y religiosas relativas a la educación de los niños, en particular las creencias que sostienen que los hijos deberían ser educados por sus madres, frente a la importancia concedida a una estimulación precoz del desarrollo de las competencias en una segunda lengua y en lectoescritura.
3. El grado de integración social y cultural y el número de años de residencia en el país de acogida y, de manera más específica, la confianza en los servicios de educación y atención, percibidos como profesionalizados y representativos de la sociedad en su conjunto.
4. Las consideraciones de orden práctico y sobre la disponibilidad de servicios de cuidado informal por parte de familiares cercanos, en relación con la ubicación de los servicios de cuidado formales, los horarios de apertura y las normas de atención a niñas y niños enfermos.

Obviamente, el primer punto de partida para incrementar el acceso a los servicios de EAPI es disminuir sus costes para los grupos con bajo nivel de ingresos (véanse las medidas tomadas por los países europeos en el Capítulo 3, apartado 2). Debido a sus creencias culturales y religiosas, los padres de las comunidades con bajo nivel de ingresos y de minorías étnicas y sociolingüísticas pueden conceder más valor a la educación que las madres llevan a cabo en el hogar familiar. Asimismo, pueden considerar que los niños son demasiado pequeños para participar en un programa educativo. Aunque la mayoría de estos padres y madres valore positivamente el éxito escolar de sus hijos, puede que no perciban la conexión entre este objetivo y la asistencia a una guardería o escuela infantil. Otra medida determinante en cuanto a políticas educativas parece ser la de garantizar la calidad y, en particular, la eficacia con respecto al desarrollo cognitivo, lingüístico y socio-afectivo de los niños.

Los padres y madres inmigrantes y pertenecientes a minorías étnicas observan, con razón, discrepancias entre las prácticas de socialización en los centros y escuelas infantiles, y sus propios objetivos de socialización (Rosenthal, 1999). Este problema podría abordarse

organizando la educación y la atención infantil de forma que se ajuste más a los objetivos y valores de las familias con respecto a la educación de sus hijos, y contratando educadores y profesores procedentes de las propias comunidades. Las familias con bajo nivel de ingresos y pertenecientes a grupos minoritarios tienen que enfrentarse a muchas presiones adicionales, relacionadas con los ingresos familiares, el trabajo, el cuidado cotidiano de los niños y el entorno en el que viven. Intentar cumplir con los requisitos de una implicación personal en un programa educativo o cumplir los horarios y normas de la escuela infantil puede suponer una carga adicional (Farran, 2000). Este problema podría solucionarse adaptando los servicios al conjunto de las necesidades de las familias, como se ha hecho, por ejemplo, en el programa de centros para niños y padres (*Child-Parent Centres*) (Reynolds *et al.*, 2004).

1.6. Conclusiones

A la vista de los datos disponibles, no cabe duda de que la educación infantil para los niños y niñas procedentes de familias con bajo nivel de ingresos y de minorías étnicas puede contribuir en gran medida a reducir sus desventajas educativas, siempre que se cumplan ciertas condiciones. Los datos de las evaluaciones indican que el diseño de los programas y el enfoque pedagógico y curricular son factores determinantes para el éxito. Los enfoques monosistémicos, de baja intensidad, en dosis pequeñas y con un comienzo tardío son, en general, menos efectivos. Un enfoque didáctico o académico en un ambiente socio-afectivo negativo puede resultar más perjudicial que beneficioso. Aquellos enfoques educativos que se inician a edades tempranas, de carácter intensivo y multisistémico, y caracterizados por una oferta educativa en centros y a cargo de profesionales son claramente superiores, presentan resultados impresionantes a largo plazo y una relación muy positiva entre costes y beneficios. Invertir en servicios de EAPI de calidad accesibles, intensivos y de inicio temprano resulta probablemente muy rentable tanto desde el punto de vista social como económico.

Es esencial, sin embargo, adaptar este modelo general a la edad de los niños y niñas, así como a la diversidad de sus necesidades y preferencias. Por ejemplo, los recientes resultados del estudio sobre el sistema de atención a la primera infancia (*Early Child Care Network Study*) del NICHD (Belsky, 2006; NICHD ECCN, 2006) advierten de los riesgos que un uso muy temprano de los servicios de EAPI puede tener para el desarrollo socio-afectivo de los niños, incluso en condiciones óptimas de calidad. Teniendo esto en cuenta, las políticas educativas deben incluir medidas que contemplen permisos laborales para los padres, así como el derecho a una reducción de jornada laboral, combinado con una atención educativa de baja intensidad en centros infantiles para niños de corta edad. Un desarrollo bilingüe equilibrado en la primera infancia requiere una educación bilingüe equilibrada. La presencia de muchas lenguas maternas diferentes en la misma clase y la imposibilidad de encontrar y contratar profesorado para enseñar en todas ellas con eficacia requiere el uso de estrategias alternativas tales como la implicación de las familias y de sus comunidades sociolingüísticas. Esto puede realizarse a través de programas desarrollados en el hogar que complementen los servicios de educación y atención que se llevan a cabo en el centro en la lengua mayoritaria.

Las medidas políticas que tienen como objetivo incrementar la participación en la educación temprana deberían buscar el modo de disminuir los costes para los grupos con bajo nivel de ingresos y, a la vez, garantizar un nivel de calidad general alto en los servicios dirigidos a toda la población infantil. Algunos estudios sugieren que las subvenciones indirectas, a través de cheques escolares y medidas fiscales (subsidios a la demanda) quizá sean la mejor estrategia a este respecto. Sin embargo, un riesgo específico del subsidio indirecto es que aumenten las diferencias en el uso de los servicios educativos de alta calidad entre los grupos de bajo y de alto nivel de ingresos. Las subvenciones directas comportan también un riesgo concreto, a saber, un nivel de calidad escaso o moderado, como se observa en las escuelas públicas infantiles de gran tamaño. En todo caso, la política de subvenciones debería ir acompañada de fuertes medidas de garantía y control de los niveles mínimos de calidad. Si es cierto, como sostienen Magnuson y Waldfogel (2005), que solo una educación infantil de gran calidad (con posibilidad de intervenciones dirigidas a aquellos que más las necesitan) puede contribuir a reducir las desigualdades educativas entre niños pequeños, esta debe ser regulada a través de estrictas normas de calidad, en lo que se refiere al tamaño de los grupos (para los niños más pequeños), a las ratios alumno/profesor (más bajas para los más pequeños, algo más altas para los mayores), así como a la formación general y específica del profesorado.

En la actualidad, la oferta de programas de EAPI para niños de entornos con un bajo nivel de ingresos o de minorías étnicas presenta varios problemas (Farran, 2000). En primer lugar, muchos programas de educación infantil no cumplen los criterios establecidos de calidad y eficacia. En segundo lugar, los programas de educación infantil para niños y niñas desfavorecidos son, a menudo, proyectos temporales y vulnerables a las tendencias económicas y políticas. En tercer lugar, las medidas especiales dirigidas a una población determinada tienden a reforzar la segregación social y étnica en el sistema de atención y educación infantil, con riesgo de extenderse al sistema de la enseñanza primaria también, dada la conexión que existe entre ambos. Este problema se halla sobre todo en los sistemas nacionales en los que los padres tienen libertad de elección de centros en primaria. Una consecuencia de esta segregación es la concentración de niños en situación de desventaja en ciertas escuelas infantiles, lo que podría conllevar un efecto negativo añadido para su desarrollo. Datos recientes indican que los centros de educación infantil que tienen una población más diversa en cuanto a niveles de renta arrojan mejores resultados para los niños desfavorecidos, probablemente porque los niños más capacitados apoyan en su desarrollo a los que tienen más dificultades (Schechter y Bye, 2007). El reto político, por lo tanto, es el de (re)construir los sistemas (actuales) de EAPI de modo que cumplan las características estructurales cruciales expuestas anteriormente, proporcionen servicios de educación y atención de alta calidad, integrados, atractivos y asequibles para todas las familias sin distinción de clase social o condición de minoría, que sean sensibles a la diversidad de necesidades educativas y capaces de compensar las desventajas educativas de los niños de corta edad.

El sistema de educación infantil ideal es a la vez integrado y diferenciado, garantiza tanto los objetivos comunes de desarrollo como los educativos, adaptándose a la vez a las necesidades y preferencias individuales, y se centra tanto en el niño como en la familia. Agrupa los diferentes tipos de atención, educación y apoyo existentes y está regulado por una normativa de calidad

equivalente para todos los subsistemas. Un modelo interesante es el proporcionado por los llamados sistemas de “educatención” (*educare*) y los servicios integrados para todas las edades. Estos sistemas y servicios tienen como objeto combinar varias funciones de educación y atención en una sola escuela infantil local, incluyendo servicios de guardería a jornada completa, centros lúdicos, programas de educación infantil, actividades de tiempo libre para las niñas y niños pequeños y programas de apoyo a los padres.

Un segundo modelo es el proporcionado por las llamadas “escuelas generales” (*broad-based schools*) o “escuelas comunitarias” (*community schools*) o “escuelas de servicios integrados” (*full-service schools*) (cf. *Children’s Aid Society*, 1997). Las escuelas generales reagrupan en un solo edificio y bajo una única administración y dirección distintos servicios para niños (pequeños), para sus padres y para la comunidad local. Al mismo tiempo, tienen como función esencial la enseñanza de la lectura, la escritura y las matemáticas. Garantizan también servicios en línea con los que ofrecen las escuelas elementales, como programas educativos y lingüísticos compensatorios para niñas y niños entre 3 y 6 años, atención con orientación educativa a jornada completa (“educatención” para niños de 0 a 6 años) y programas de atención ampliados o en horario extraescolar (para niños de 6 a 12 años). La coherencia y la cooperación entre los distintos servicios quedan garantizadas por la celebración de reuniones periódicas del personal encargado de todos ellos, la gestión conjunta de los casos y la movilidad ocasional de personal. Si las escuelas generales consiguen mantener el rumbo hacia los objetivos educativos, uniendo de forma sinérgica los programas infantiles intensivos de inicio temprano (guarderías y centros de educación infantil) y las actividades de apoyo a la familia con la misión educativa de la escuela, este modelo tiene mucho en común con los programas combinados que han demostrado tener unos efectos a largo plazo tan admirables.

Bibliografía

- Ackerman, B.P., Brown, E.D. e Izard, C.E. (2004). The relations between contextual risk, earned income, and the school adjustment of children from economically disadvantaged families. *Developmental Psychology*, 40(2), 204-216.
- Ackerman, B.P., Izard, C.E., Schoff, K., Youngstrom, E.A. y Kogos, J. (1999). Contextual risk, caregiver emotionality, and the problem behaviors of six- and seven-year-old children from economically disadvantaged families. *Child Development*, 70, 6, 1415-1427.
- Andersson, B.E. (1992). Effects of day-care on cognitive and socio-emotional competence of thirteen-year-old Swedish schoolchildren. *Child Development*, 63, 20-36.
- Arnold, D.H. y Doctoroff, G.L. (2003). The early education of socioeconomically disadvantaged children. *Annual Review of Psychology*, 54, 517-545.
- Atzaba-Poria, N., Pike, A. y Deater-Deckard, K. (2004). Do risk factors for problem behaviour act in a cumulative manner? An examination of ethnic minority and majority children through an ecological perspective. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 45(4), 707-718.
- Baker, L., Mackler, K., Sonnenschein, S. y Serpell, R. (2001). Parents' interactions with their first-grade children during storybook reading and relations with subsequent home reading activity and reading achievement. *Journal of School Psychology*, 39(5), 415-438.
- Barnett, W.S. (1995). Long-term effects of early childhood programs on cognitive and school outcomes. *The Future of Children*, 5, 25-50.
- Barnett, W.S. (2000). Economics of early childhood intervention. Shonkoff, J.P. y Meisels, S.J. (Eds.) (2000). *Handbook of Early Childhood Intervention. Second edition* (pp. 589-610). Cambridge: Cambridge University Press.
- Belfield, C.R., Nores, M., Barnett, S. y Schweinhart, L. (2006). The High/Scope Perry Preschool Program. Cost-benefit analysis using data from the age-40 follow-up. *The Journal of Human Resources*, XLI (1), 162-190.
- Belsky, J. (2006). Effects of child care on child development in the USA. In J.J. van Kuyk (Ed.), *The quality of early childhood education* (pp. 23-32). Arnhem, Netherlands: CITO.
- Bialystok, E. (2005). *Bilingualism in development: Language, literacy, and cognition* (Second edition). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Blok, H., Fukink, R.G., Gebhardt, E.C. y Leseman, P.P.M. (2005). The relevance of delivery mode and other program characteristics for the effectiveness of early childhood intervention with disadvantaged children. *International Journal of Behavioral Development*, 29, 35-47.
- Bradley, R.H. y Corwyn, R.F. (2002). Socioeconomic status and child development. *Annual Review of Psychology*, 53, 371-399.

- Bredenkamp, S. (1987). *Developmentally appropriate practice in early childhood programs serving children from birth through age eight*. Washington, DC: National Association for the Education of Young Children.
- Broberg, A.G., Wessels, H., Lamb, M.E. y Hwang, C.P. (1997). Effects of day care on the development of cognitive abilities in 8-years-olds: A longitudinal study. *Developmental Psychology*, 33(1), 62-69.
- Brooks-Gun, J. y Markman, L.B. (2005). The contribution of parenting to ethnic and racial gaps in school readiness. *The Future of Children*, 15(1), 139-168.
- Burchinal, M.R. y Cryer, D. (2003). Diversity, child care quality, and developmental outcomes. *Early Childhood Research Quarterly*, 18, 401-426.
- Burchinal, M.R., Roberts, J.E., Riggins Jr. R., Zeisel, S.A., Neebe, E. y Bryant, D. (2000). Relating quality of center-based child care to early cognitive and language development longitudinally. *Child Development*, 71(2), 339-357.
- Burts, D., Hart, C., Charlesworth, R., Fleege, P., Mosley, J. y Thomasson, R. (1992). Observed activities and stress behaviors of children in developmentally appropriate and inappropriate kindergarten classrooms. *Early Childhood Research Quarterly*, 7, 297-318.
- Bus, A.G., Leseman, P.P.M. y Keultjes, P. (2000). Joint book reading across cultures: A comparison of Surinamese-Dutch, Turkish-Dutch, and Dutch parent-child dyads. *Journal of Literacy Research*, 32, 1, 53-76.
- Caille, J.P. (2001). Scolarisation à 2 ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école élémentaire. *Éducation & Formations*, 60, 7-18.
- Chan, L.K.S. y Mellor, E.J. (Eds.) (2002). *International developments in early childhood services*. New York: Peter Lang.
- Charity, A.H., Scarborough, H.S. y Griffin, D.M. (2004). Familiarity with school English in African American children and its relation to early reading achievement. *Child Development*, 75(5), 1340-1356.
- Children's Aid Society (1997). *Building a community school*. New York: Children's Aid Society.
- Clarke-Stewart, K.A., Lee, Y., Allhusen, V.D., Kim, M.S., McDowell, D.J. (2006). Observed differences between early childhood programs in the U.S. and Korea: Reflections of 'developmentally appropriate practices' in two cultural contexts. *Journal of Applied Developmental Psychology*, 27, 427-443.
- Conger, R.D., Wallace, L.E., Sun, Y., Simons, R.L., McLoyd, V.C. y Brody, G.H. (2002). Economic pressure in African American families: A replication and extension of the family stress model. *Developmental Psychology*, 38, 179-193.
- Copple, C., Sigel, I.E. y Saunders, R. (1984). *Educating the young thinker: Classrooms strategies for cognitive growth*. Hillsdale, New Jersey: Erlbaum.

- Cost, Quality, y Child Outcomes Study Team (1995). *Cost, quality, and child outcomes in child care centers*. Denver, Colorado: Economics Department, University of Colorado at Denver.
- Crnic, K. y Acevedo, M. (1996). Everyday stresses and parenting. In M.H. Bornstein (Ed.), *Handbook of parenting. Volume 4: Applied and practical parenting* (pp. 277-298). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Cryer, D., Wagner-Moore, L., Burchinal, M., Yazejian, N., Hurwitz, S. y Wolery, M. (2005). Effects of transitions to new child classes on infant/toddler distress and behaviour. *Early Childhood Research Quarterly*, 20, 37-56.
- de Wolff, M.S. y van IJzendoorn, M.H. (1997). Sensitivity and attachment: A meta-analysis on parental antecedents of infant attachment. *Child Development*, 68(4), 571-591.
- Dickinson, D. (2002). Shifting images of developmentally appropriate practice as seen through different lenses. *Educational Researcher*, 31(1), 26-32.
- Dickinson, D.K., McGabe, A., Anastasopolous, L., Peisner-Feinberg, E.S. y Poe, M.D. (2003). The Comprehensive Language Approach to early literacy: The interrelationships among vocabulary, phonological sensitivity, and print knowledge among pre-school aged children. *Journal of Educational Psychology*, 95(3), 465-481.
- Early, D.M., Bryant, D.M., Pianta, R.C., Clifford, R.M., Burchinal, M.R., Ritchie, S., Howes, C. y Barbarin, O. (2006). Are teachers' education, major, and credentials related to classroom quality and children's academic gains in pre-kindergarten? *Early Childhood Research Quarterly*, 21, 174-195.
- Early, D.M., Maxwell, K.L., Burchinal, M., Alva, S., Bender, R.H., Bryant, D., Cai, K., Clifford, R.M., Ebanks, C., Griffin, J.A., Henry, G.T., Howes, C., Iriondo-Perez, J., Jeon, H.-J., Mashburn, A.J., Peisner-Feinberg, E., Pianta, R.C., Vandergrift, N. y Zill, N. (2007). Teachers' education, classroom quality, and young children's academic skills: Results from seven studies of preschool programs. *Child Development*, 78(2), 558-580.
- Espin, O.M. y Warner, B. (1982). Attitudes towards the role of women in Cuban women attending a community college. *The International Journal of Social Psychiatry*, 28(3), 233-239.
- Farran, D.C. (2000). Another decade of intervention for children who are low income or disabled: What do we know now? In J.P. Shonkoff y S.J. Meisels (Eds.), *Handbook of early childhood intervention* (Second edition; pp. 510-548). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- García Coll, C. y Magnuson, K. (2000). Cultural differences as sources of developmental vulnerabilities and resources. In J.P. Shonkoff y S.J. Meisels (Eds.), *Handbook of early childhood intervention* (Second edition; pp. 94-114). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Gersten, R., Keating, T. y Becker, W. (1988). The continued impact of the direct instruction model: Longitudinal studies of Follow Through students. *Education and Treatment of Children*, 11(4), 318-327.

- Gilliam, W.S. y Zigler, E.F. (2000). A critical meta-analysis of all evaluations of state-funded preschool from 1977 to 1998: Implications for policy, service delivery, and program evaluation. *Early Childhood Research Quarterly*, 15(4), 441-473.
- Goodson, B.D., Layzer, J.L., St. Pierre, R.G., Bernstein, L.S. y Lopez, M. (2000). Effectiveness of a comprehensive family support program for low-income children and their families: Findings from the comprehensive child development program. *Early Childhood Research Quarterly*, 15, 5-39.
- Gorey, K.M. (2001). Early childhood education: A meta-analytic affirmation of the short- and long-term benefits of educational opportunity. *School Psychology Quarterly*, 16, 9-30.
- Gottfried, A.E., Fleming, J.S. y Gottfried, A.W. (1998). Role of cognitively stimulating home environment in children's academic intrinsic motivation: a longitudinal study. *Child Development*, 69, 5, 1448-1460.
- Hamre, B.K. y Pianta, R.C. (2001). Early teacher-child relationships and the trajectory of children's school outcomes through eighth grade. *Child Development*, 72, 625-638.
- Harkness, S., Super, C.M. y van Tijen, N. (2000). Individualism and the 'Western mind' reconsidered: American and Dutch parents' ethnotheories of the child. In Harkness, S., Raeff, C., y Super, C. M. (Eds.), Variability in the social-construction of the child (pp. 23-39). *New Directions for Child and Adolescent Development*, 87, 1-115.
- Harms, T., Clifford, R.M. y Cryer, D. (1998). *Early Childhood Environmental Rating Scale, Revised Edition*. New York: Teachers College Press.
- Hart, B. y Risley, T.R. (1995). *Meaningful differences in the everyday experiences of young American children*. Baltimore, Maryland: Brookes.
- Haskins, R. (1985). Public school aggression among children with varying day-care experience. *Child Development*, 56, 689-703.
- Heckman, J.J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 5728, 1901-1902.
- Hill, J.L., Brooks-Gun, J. y Waldfogel, J. (2003). Sustained effects of high participation in an early intervention for low-birth-weight premature infants. *Developmental Psychology*, 39(4), 730-744.
- Hoff, E. (2006). How social contexts support and shape language development. *Developmental Review*, 26, 55-88.
- Howes, C. y Smith, E. (1995). Relations among child care quality, teacher behavior, children's play activities, emotional security, and cognitive activity in child care. *Early Childhood Research Quarterly* 10, 381-404.
- Jeantheau, J.P. y Murat, F. (1998). Observation à l'entrée au CP des élèves du «panel 1997». *Note d'Information 98-40*, 1-6. Ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie, France.

- Kochanska, G., Murray, K.T. y Harlan, E.T. (2000). Effortful control in early childhood: Continuity and change, antecedents, and implications for social development. *Developmental Psychology*, 36(2), 220-232.
- Lee, K. (2005). Effects of experimental center-based child care on developmental outcomes of young children living in poverty. *Social Service Review*, xx, 158-180.
- Lee, V.E. y Loeb, S. (1995). Where do Head Start attendees end up? One reason why preschool effects fade out. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 17, 1, 62-82.
- Leseman, P.P.M. y van Tuijl, C. (2005). Cultural diversity in early literacy. In S.B. Neuman y D.K. Dickinson, (Eds.), *Handbook of early literacy research. Volume 2* (pp. 211-228). New York: The Guilford Press.
- Leseman, P.P.M. (2002). *Accessibility of early childhood education and care provisions for low income and minority families*. Paris: OECD.
- Leseman, P.P.M. y de Jong, P.F. (1998). Home literacy: Opportunity, instruction, cooperation, and social-emotional quality predicting early reading achievement. *Reading Research Quarterly*, 33, 3, 294-318.
- Leseman, P.P.M. y Hermans, J.M.A. (2002). Vragen van ouders over de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen in drie etnisch-culturele gemeenschappen [Questions of parents about child rearing and child development in three ethnic-cultural communities]. *Pedagogisch Tijdschrift*, 27, 253-275.
- Leseman, P.P.M. y van Tuijl (2001). Home support for bilingual development of Turkish 4-6-year-old immigrant children in the Netherlands: Efficacy of a home-based educational program. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 21(4), 309-324.
- LoCasale-Crouch, J., Konold, T., Pianta, R., Howes, C., Burchinal, M., Bryant, D., Clifford, R., Early, D. y Barbarin, O. (2007). Observed classroom quality profiles in state-funded pre-kindergarten programs and associations with teacher, program, and classroom characteristics. *Early Childhood Research Quarterly*, 22, 3-17.
- Love, J.M., Kisker, E.E., Ross, C., Raikes, H., Constantine, J., Boller, K. et al. (2005). The effectiveness of early head start for 3-year-old children and their parents: Lessons for policy and programs. *Developmental Psychology*, 41(6), 885-901.
- MacLeod, J. y Nelson, G. (2000). Programs for the promotion of family wellness and the prevention of child maltreatment: A meta-analytic review. *Child Abuse & Neglect*, 24(9), 1127-1149.
- Magnuson, K.A. y Waldfogel, J. (2005). Early childhood care and education: Effects on ethnic and racial gaps in school readiness. *The Future of Children*, 15(1), 169-196.
- Marcon, R.A. (1999). Differential impact of preschool models on development and early learning of inner-city children: A three cohort study. *Developmental Psychology*, 35(2), 358-375.

- Marcon, R.A. (2002). Moving up the grades: Relationship between preschool model and later school success. *Early Childhood Research & Practice*, 4(1), 1-24.
- Masse, L.N. y Barnett, S.W. (2002). *A benefit –cost analysis of the Abecedarian early childhood intervention*. New Brunswick, NJ: National Institute for Early Education Research.
- McKey, H.R., Condelli, L., Ganson, H., Barrett, B., McConkey, C. y Plantz, M. (1985). *The impact of Head Start on children, families and communities. Final report of the Head Start Evaluation, Synthesis and Utilisation Project*. Washington, DC: CSR Incorporated.
- McClelland, M.M., Acock, A.C. y Morrison, F.J. (2006). The impact of kindergarten learning-related skills on academic trajectories at the end of elementary school. *Early Childhood Research Quarterly*, 21, 471-490.
- Montie, J.E., Xiang, Z. y Schweinhart, L.J. (2006). Preschool experience in 10 countries: Cognitive and language performance at age 7. *Early Childhood Research Quarterly*, 21, 313-331.
- Neuman, S.B. y Roskos, K. (1993). Access to print for children of poverty: Differential effects of adults mediation and literacy-enriched play settings on environmental and functional print tasks. *American Educational Research Journal*, 30, 95-122.
- NICHD ECCN (2002). Early child care and children’s development prior to school entry: Results from the NICHD study of early child care. *American Educational Research Journal*, 39, 133-164.
- NICHD ECCN (2006). Child-care effect sizes for the NICHD study of early child care and youth development. *American Psychologist*, 61(2), 99-116.
- Nourot, P.M. (2005). Historical perspectives on early childhood education. In J.L. Roopnarine y J.E. Johnson (Eds.), *Approaches to early childhood education* (Fourth edition; pp. 3-43). Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Merrill Prentice Hall.
- OECD (2001). *Starting strong: Early childhood education and care*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Okagaki, L. y Frensch, P.A. (1998). Parenting and children’s school achievement: A multi-ethnic perspective. *American Educational Research Journal*, 35(1), 123-144.
- Okagaki, L. y Sternberg, R.J. (1993). Parental beliefs and children’s school performance. *Child Development*, 64, 36-56.
- Olds, D.L., Henderson, C.R., Jr., Cole, R., Eckenrode, J., Kitzman, H., Luckey, D., Pettitt, L., Sidora, K., Morris, P. y Powers, J. (1998). Long-term effects of nurse home visitation on children’s criminal and antisocial behavior: 15-year follow-up of a randomized controlled trial. *Journal of the American Medical Association*, 280(14), 1238-1244.
- Palacios, J., González, M.M. y Moreno, M.C. (1992). Stimulating the child in the zone of proximal development: The role of parents’ ideas. In I.E. Sigel, A.V. McGillicuddy-DeLisi & J.J. Goodnow

- (Eds.), *Parental belief systems: The psychological consequences for children* (Second edition; pp. 71-94). Hillsdale, New Jersey: Erlbaum.
- Pearson, B.Z. y Fernández, S.C. (1994). Patterns of interaction in the lexical growth in two languages of bilingual infants and toddlers. *Language Learning*, 44, 617-653.
- Phillips, D., Mekos, D., Scarr, S., McCartney, K. y Abott-Shim, M. (2000). Within and beyond the classroom door: Assessing quality in child care centers. *Early Childhood Research Quarterly*, 15(4), 475-496.
- Pianta, R.C., Nimetz, S.L. y Bennett, E. (1997). Mother-child relationships, teacher-child relationships, and school outcomes in preschool and kindergarten. *Early Childhood Research Quarterly*, 12, 263-280.
- Ramey, C.T. y Ramey, S.L. (2004). Early learning and school readiness: Can early intervention make a difference? *Merill-Palmer Quarterly*, 50(4), 471-491.
- Repetti, R.L., Taylor, S.E. y Seeman, T.E. (2002). Risky families: Family social environments and the mental and physical health of offspring. *Psychological Bulletin*, 128(2), 330-366.
- Reynolds, A.J., Temple, J.A., Robertson, D.L. y Mann, E.A. (2002). *Age 21 cost-benefit analysis of the Title I Chicago Child-Parent Centers*. Washington, DC: Institute for Research on Poverty (Discussion paper no. 1245-02)
- Reynolds, A.J., Ou, S.-R. y Topitzes, J.W. (2004). Paths of effects of early childhood intervention on educational attainment and delinquency: A confirmatory analysis of the Chicago Child-Parent Centers. *Child Development*, 75(5), 1299-1328.
- Rimm-Kaufman, S.E., Early, D.M., Cox, M.J., Saluja, G., Pianta, R.C., Bradley, R.H. y Payne, C.C. (2002). Early behavioural attributes and teachers' sensitivity as predictors of competent behavior in the kindergarten classroom. *Applied Developmental Psychology*, 23, 451-470.
- Rogoff, B. (2003). *The cultural nature of human development*. New York: Oxford University Press.
- Rosenthal, M.K. (1999). Out-of-home child care research: A cultural perspective. *International Journal of Behavioral Development*, 23 (2), 477-518.
- Sameroff, A.J. y Fiese, B.H. (2000). Transactional regulation: The developmental ecology of early intervention. In J.P. Shonkoff y S.J. Meisels (Eds.), *Handbook of early childhood intervention* (Second edition; pp. 135-159). Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Scheele, A.F., Mayo, A.Y. y Leseman, P.P.M. (2007). *Early language development of Dutch, Turkish-Dutch, and Moroccan-Dutch three-year-olds*. Utrecht, Netherlands: Utrecht University, DASH-project.
- Schechter, C. y Bye, B. (2007). Preliminary evidence for the impact of mixed-income preschools on low-income children's language growth. *Early Childhood Research Quarterly*, 22, 137-146.
- Schweinhart, L.J. y Weikart, D.P. (1997). The High/Scope preschool curriculum study through age 23. *Early Childhood Research Quarterly*, 12(2), 117-143.

- Sénéchal, M. y Lefevre, J. (2002). Parental involvement in the development of children's reading skill: A five-year longitudinal study. *Child Development*, 73, 445-460.
- Slavin, R.E. y Madden, N.A. (1999). Success for All: Effects of prevention and early intervention on elementary students' reading. In L. Eldering y P. Leseman (Eds.), *Effective early education. Cross-cultural perspectives* (pp. 305-332).. New York: Falmer Press.
- Stipek, D.J., Feiler, R., Daniels, D. y Milburn, S. (1995). Effects of different instructional approaches on young children's achievement and motivation. *Child Development*, 66, 209-223.
- Stipek, D.J., Feiler, R., Byler, P., Ryan, R., Milburn, S. y Salmon, J.M. (1998). Good beginnings: What difference does the program make in preparing young children for school? *Journal of Applied Developmental Psychology*, 19(1), 41-66.
- Stoolmiller, M., Patterson, G. R. y Snyder, J. (2000). Parental discipline and child antisocial behavior: A contingency-based theory and some methodological refinements. *Psychological Inquiry*, 8, 223-229.
- Sweet, M.A. y Appelbaum, M.I. (2004). Is home visiting an effective strategy? A meta-analytic review of home visiting programs for families with young children. *Child Development*, 75(5), 1435-1456.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I. y Taggart, B. (2004). *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) project: Findings from Pre-school to end of Key Stage 1*. London: Institute of Education.
- Sylva, K., Melluish, E., Sammons, P. y Siraj-Blatchford, I. (2007a, March). *Effects of early childhood education in England: differential benefits*. Paper presented at the Biennial Meeting of the Society for Research in Child Development. Boston, Massachusetts
- Sylva, K., Stein, A., Leach, P., Barnes, J. y Malmberg, L.E. (2007b). Family and child factors related to the use of non-maternal infant care: An English study. *Early Childhood Research Quarterly*, 22, 118-136.
- Tietze, W. y Cryer, D. (1999). Current trends in European child care and education. *The Annals of the American Academy*, 563, 175-193.
- Tietze, W. y Cryer, D. (2004). Comparisons of observed process quality in German and American infant/toddler programs. *International Journal of Early Years Education*, 12(1), 43-62.
- Triandis, H.C. (1995). *Individualism and collectivism*. Boulder, Colorado: Westview.
- U.S. Department of Health and Human Services (2005). *Head Start Impact Study: First year findings*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families
- van Horn, M.L., Karlin, E.O., Ramey, S.L., Aldridge, J. y Snyder, S.W. (2005). Effects of developmentally appropriate practices on children's development: A review of research and discussion of methodological and analytical issues. *Elementary School Journal*, 5(4), 325-351.

- van Tuijl, C. y Leseman, P.P.M. (2007). Increase in verbal and fluid abilities of disadvantaged children attending Dutch preschools. *Early Childhood Research Quarterly*, 22, 188-203.
- van Tuijl, C., Leseman, P.P.M. y Rispens, J. (2001). Efficacy of an intensive home-based educational intervention program for 4-6-year-old ethnic minority children in the Netherlands. *International Journal of Behavioral Development*, 25(2), 148-159.
- Verba, M. (1998). Tutoring interactions between young children. *International Journal of Behavioral Development* 22, 195-216.
- Vermeer, H.J., van IJzendoorn, M.H., de Kruif, R.E.L., Fukkink, R.G., Tavecchio, L.W.C., Riksen-Walraven, J.M.G. y van Zeijl, J. (2005). *Kwaliteit van Nederlandse kinderdagverblijven: Trends in kwaliteit in de jaren 1995-2005* [Quality in Dutch day care centres: Trends in quality from 1995-2005]. Leiden, Amsterdam en Nijmegen: Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Wasik, B.A., Bond, M.A. y Hindman, A. (2006). The effects of a language and literacy intervention on Head Start children and teachers. *Journal of Educational Psychology*, 98(1), 63-74.
- Weizman, Z.O. y Snow, C.E. (2001). Lexical input as related to children's vocabulary acquisition: Effects of sophisticated exposure and support for meaning. *Developmental Psychology*, 37(2), 265-279.
- Wells, G. (1985). *Language development in the pre-school years*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yoshikawa, H. (1994). Prevention as cumulative protection: Effects of early family support and education on chronic delinquency and its risks. *Psychological Bulletin*, 115, 27-54.

CAPÍTULO 2: INDICADORES DE CONTEXTO

Introducción

Como indican los resultados de los estudios presentados en el Capítulo 1, afrontar la cuestión de la equidad en los sistemas educativos implica analizar las causas de las desigualdades sociales entre individuos (o factores de riesgo), el reconocimiento de su existencia y el desarrollo de medidas para prevenirlas desde los primeros años de vida. En este contexto, el presente capítulo proporciona puntos de referencia cuantitativos y comparables en tres aspectos relacionados con la educación infantil en Europa: el número de hogares en los que hay uno o más niños pequeños (menores de 6 años), la proporción de hogares o de población infantil que pueden considerarse en situación de riesgo educativo y, por último, el nivel de participación de los niños y niñas pequeños en los centros de educación infantil (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación - CINE 0).

En primer lugar se incluyen los datos demográficos que permiten determinar el número de hogares en toda Europa en los que se está educando a un niño o niña menor de 6 años. Esta descripción inicial va seguida de una estimación de la carga que para los padres supone el número de hijos de los que han de ocuparse.

En segundo lugar, gran parte del capítulo está dedicado al análisis de algunos de los principales factores, según los estudios, que podrían colocar a los niños en situación de riesgo. Los datos revelan que en los hogares con niños pequeños concurren con una frecuencia significativa factores tales como la pertenencia a familias monoparentales, la inmigración, la pobreza y el desempleo. La revisión de la bibliografía sobre el tema (véase el Capítulo 1) pone de manifiesto que lo que supone una amenaza para las oportunidades vitales de los individuos no es tanto la existencia de un único factor de riesgo, sino la combinación de varios. Desgraciadamente, la mayoría de las bases de datos usadas en el presente estudio provienen de distintas fuentes ⁽¹⁾ y, por lo tanto, no pueden cotejarse a nivel individual. Además, incluso dentro de una misma base de datos, la combinación de varios factores conduce a sub-muestras de individuos demasiado pequeñas para poder ser consideradas como estimaciones fiables de la población total. A pesar de estas limitaciones, y puesto que pueden ser estadísticamente controladas, se compararán los datos sobre tasas de desempleo con datos sobre familias monoparentales.

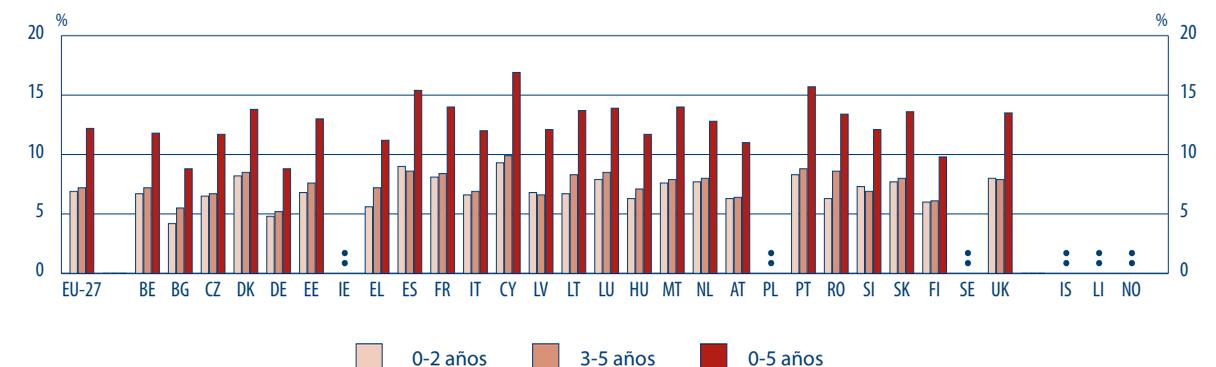
Por último, la oferta en educación infantil (CINE 0) será examinada desde distintos puntos de vista: índices de participación y nivel de financiación pública, así como la evolución de dichas estadísticas a lo largo del periodo 2001-2004.

(1) Todos los datos han sido proporcionados por Eurostat, Oficina de Estadística de la Comunidad Europea, y provienen de tres bases de datos distintas: Encuesta de Población Activa Europea (EPAE) para la mayor parte de los indicadores recogidos en este estudio, la Encuesta de Condiciones de Vida (*European Union - Statistics on Income and Living Conditions*, o *EU-SILC*) para las estadísticas sobre niveles de pobreza, y la del triángulo UOE (UNESCO-UIS/OCDE/Eurostat) para las cifras relacionadas con la educación en el nivel CINE 0.

2.1. Hogares con niños menores de 6 años

En Europa, casi uno de cada ocho hogares (12%) tiene a su cargo a un niño menor de 6 años (Gráfico 2.1). En España, Chipre y Portugal, estos hogares representan más del 15%. Solo Bulgaria, Alemania y Finlandia cuentan con menos del 10% de hogares con al menos un niño menor de 6 años.

Gráfico 2.1. Número de hogares con al menos un niño de entre 0 y 2 años, de 3 a 5 años y de 0 a 5 años, en porcentaje sobre el número total de hogares, 2005



	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
0-2 años	6.9	6.7	4.2	6.5	8.2	4.8	6.8	:	5.6	9.0	8.1	6.6	9.3	6.8	6.7	7.9	6.3	7.6	7.7	6.3	:	8.3	6.3	7.3	7.7	6.0	:	8.0	:	:	:
3-5 años	7.2	7.2	5.5	6.7	8.5	5.2	7.6	:	7.2	8.6	8.4	6.9	9.9	6.6	8.3	8.5	7.1	7.9	8.0	6.4	:	8.8	8.6	6.9	8.0	6.1	:	7.9	:	:	:
0-5 años	12.2	11.8	8.8	11.7	13.8	8.8	13.0	:	11.2	15.4	14.0	12.0	16.9	12.1	13.7	13.9	11.7	14.0	12.8	11.0	:	15.7	13.4	12.1	13.6	9.8	:	13.5	:	:	:

Fuente: Eurostat, EPA.

Nota adicional

EU-27: Estimaciones basadas en los países cuyos datos están disponibles.

Nota explicativa

Número estimado de hogares con al menos un niño de 0 a 2 años, de 3 a 5 años y de 0 a 5 años a su cargo, expresado en porcentaje sobre el número total de hogares estimado en el país.

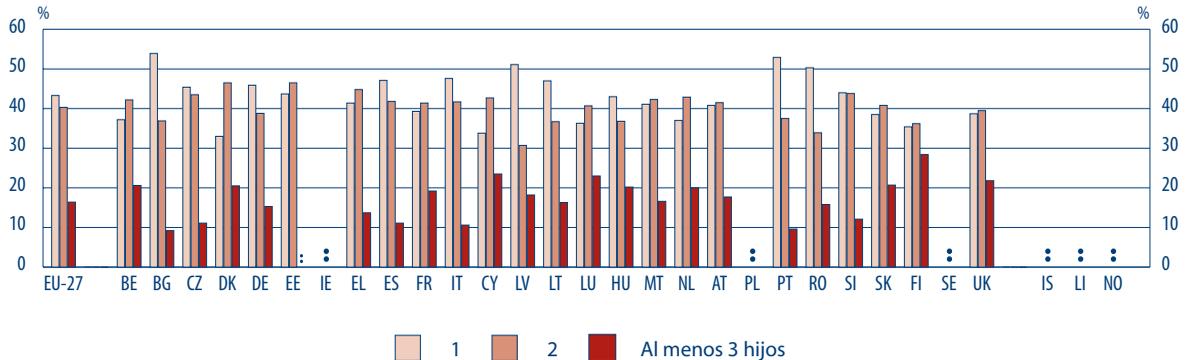
Los datos son trimestrales (primavera) para todos los países, excepto Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia (datos anuales).

En la UE-27, los hogares con un niño de muy corta edad (de 0 a 2 años) representan aproximadamente un 7% de las familias, esto es, uno de cada quince hogares. En Bulgaria, Alemania y Grecia la tasa es inferior al 6%, mientras que sobrepasa el 8% en Dinamarca, España, Francia, Chipre y Portugal.

Estos datos también indican que la mayoría de las familias europeas con hijos menores de 6 años suelen tener un niño menor de 3 años, o de entre 3 y 5 años, pero pocas ambos en esas edades. De hecho, la proporción de familias con niños menores de 6 años (12%) en la UE equivale prácticamente a la suma de las otras dos categorías (6,9% con al menos un niño menor de 2 años; 7,2% con un niño de entre 3 y 5 años). Este es el perfil de la mayoría de los países, exceptuando Dinamarca y los Países Bajos, donde casi el 3% de las familias tienen al menos un niño de entre 3 y 5 años y al menos uno menor de 3.

Los datos del Gráfico 2.2 permiten completar este panorama, ya que muestran también el número de hijos menores de 15 años a cargo de familias que también tienen un hijo menor de 6 años. Esto da una idea de la carga familiar que asumen estos hogares.

Gráfico 2.2. Distribución de hogares con al menos un hijo menor de 6 años, según el número de hijos menores de 15 años a su cargo, 2005



	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
1	43.3	37.2	53.9	45.4	33.0	45.9	43.7	:	41.4	47.1	39.3	47.6	33.8	51.1	47.0	36.3	43.0	41.1	37.0	40.8	:	52.9	50.3	44.0	38.5	35.4	:	38.7	:	:	:
2	40.3	42.2	36.9	43.5	46.5	38.8	46.5	:	44.8	41.8	41.4	41.7	42.7	30.7	36.7	40.7	36.8	42.3	42.9	41.5	:	37.5	33.9	43.8	40.8	36.2	:	39.5	:	:	:
Al menos 3 hijos	16.4	20.6	9.2	11.1	20.5	15.3	:	:	13.7	11.1	19.2	10.6	23.5	18.2	16.3	23.0	20.2	(16.6)	20.0	17.7	:	9.6	15.8	12.1	20.7	28.4	:	21.8	:	:	:

Fuentes: Eurostat, EPA.

Nota adicional

EU-27: Estimaciones basadas en los países cuyos datos están disponibles.

Nota explicativa

Distribución del número de hijos (menores de 15 años) en familias que tienen al menos un niño menor de 6 años. Del número total de hogares en los que se estima que hay al menos un niño de menos de 6 años, el número estimado de hogares con 1, 2, 3 o más niños menores de 15 años se expresa en porcentaje.

Los datos entre paréntesis muestran los valores poco fiables debido al tamaño de la muestra. Los datos muy poco fiables no se presentan. Sin embargo, estas estimaciones se han incorporado a las cifras de la UE-27.

Los datos son trimestrales (primavera) para todos los países, excepto Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia (datos anuales).

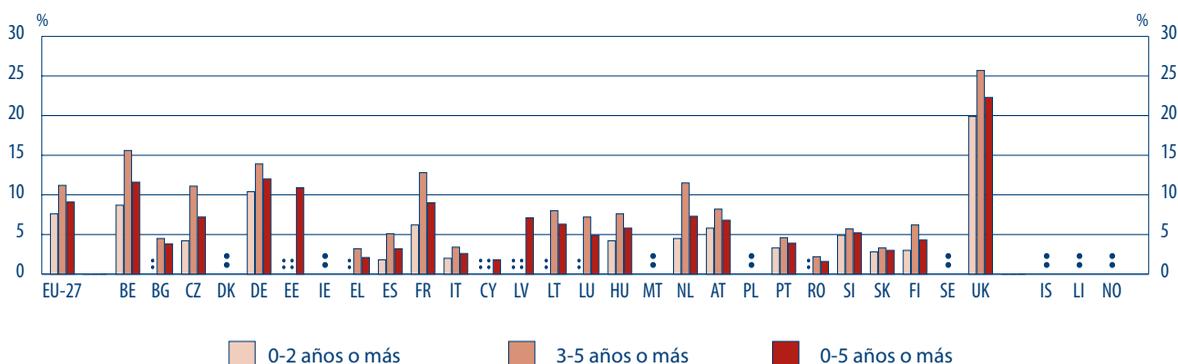
En los 27 países de la UE, el 43% de los hogares con un hijo de corta edad (de 0 a 6 años) sólo tienen un hijo a su cargo. Las familias con un único hijo representan más del 50% de todas las familias en Bulgaria, Letonia, Portugal y Rumanía.

Las familias numerosas (3 hijos o más) que tienen un hijo menor de 6 años representan el 16%. Finlandia tiene una considerable proporción de familias numerosas: casi el 30% de las familias que tienen un niño pequeño (de 0 a 6 años) tienen también dos o más hijos (menores de 15 años) o más a su cargo. De forma similar, en otros siete países (Bélgica, Dinamarca, Chipre, Luxemburgo, Hungría, Eslovaquia y el Reino Unido) más de una de cada cinco familias tiene tres o más hijos.

2.2. Familias monoparentales

La carga que supone la educación de los hijos es aún mayor cuando el responsable es solo uno de los progenitores o tutores (Gráfico 2.3). Asimismo, pertenecer a una familia monoparental es uno de los factores de riesgo socioeconómico con incidencia en el desarrollo de las capacidades intelectuales y socio-afectivas del niño (Capítulo 1, apartado 2). En la Unión Europea (en países donde se dispone de datos), el 9,1% de los hogares con un hijo menor de 6 años, esto es, una de cada once familias, son monoparentales.

Gráfico 2.3. Porcentaje de familias monoparentales con al menos un hijo de entre 0 a 2 años o más, de 3 a 5 años o más, y de 0 a 5 años o más, 2005



	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
0-2 años o más	7.6	8.7	:	4.2	:	10.4	:	:	:	1.8	6.2	2.0	:	:	:	:	4.2	:	4.5	5.8	:	3.3	:	(4.9)	(2.8)	(3.0)	:	19.9	:	:	:
3-5 años o más	11.2	15.6	(4.5)	11.1	:	13.9	:	:	3.2	5.1	12.8	3.4	:	:	(8.0)	(7.2)	7.6	:	11.5	8.2	:	4.6	2.2	(5.7)	(3.3)	6.2	:	25.7	:	:	:
0-5 años o más	9.1	11.6	(3.8)	7.2	:	12.0	(10.9)	:	2.1	3.2	9.0	2.6	(1.8)	(7.1)	(6.3)	(4.9)	5.8	:	7.3	6.8	:	3.9	1.6	(5.2)	3.0	4.3	:	22.3	:	:	:

Fuente: Eurostat, EPA.

Nota adicional

EU-27: Estimaciones basadas en los países cuyos datos están disponibles

Nota explicativa

Se define como familia monoparental aquella en la que una persona adulta tiene a su cargo a –al menos– un niño o niña, sea este hijo suyo o no. El índice de monoparentalidad se presenta para tres categorías de familias con niños a su cargo: a) hogares con al menos un niño de entre 0 y 2 años y, en su caso, otros niños; b) hogares con al menos un niño de entre 3 y 5 años, siendo el resto de los niños mayores de tres años; c) hogares con al menos un niño de entre 0 y 5 años y, en su caso, otros niños.

Los datos entre paréntesis muestran las estimaciones poco fiables debido al tamaño de la muestra. Los datos muy poco fiables no se presentan. Sin embargo, estas estimaciones se han incorporado a las cifras de la UE-27.

Los datos son trimestrales (primavera) para todos los países, excepto Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia (datos anuales).

El porcentaje de familias monoparentales se distribuye de manera desigual entre los distintos países europeos. Es alto en el Reino Unido, donde más de una quinta parte de los hogares con al menos un niño menor de 6 años estaría a cargo de una sola persona adulta. Por el contrario, los países de la cuenca mediterránea (Grecia, España, Italia, Chipre y Portugal), además de Bulgaria, Rumanía y Eslovaquia, parecen verse menos afectados por el fenómeno monoparental: el porcentaje de familias monoparentales con al menos un niño menor de 6 años es inferior al 4%.

Los datos demuestran, por otra parte, que el índice de monoparentalidad puede variar considerablemente en función de la edad del niño más pequeño. De manera más concreta, en todos los países cuyos datos pueden considerarse fiables, este índice aumenta proporcionalmente a la edad del niño, llegando incluso a duplicarse o a alcanzar cifras aún mayores. La tabla que aparece a continuación cuantifica este incremento en el porcentaje.

Crecimiento (en porcentaje) del índice de monoparentalidad entre las familias con al menos un niño menor de 3 años, y familias con al menos un niño de entre 3 y 5 años, siendo el resto de niños a cargo de la familia, si los hubiere, mayores de tres años.

	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
Δ (%)	+48	+80	:	+163	:	+34	:	:	:	+181	+106	+65	:	:	:	:	+80	:	+156	+41	:	+40	:	(+15)	(+20)	(+107)	:	+29	:	:	:

Si bien en el Reino Unido se registran los mayores índices de monoparentalidad, el aumento en función de la edad de los niños a cargo de las familias solo alcanza +30% aproximadamente, entre 0 y 2 años y 3 a 5 años. Esta diferencia se encuentra entre las más bajas, junto con las de Eslovenia (+15%) y Eslovaquia (+20%). Para estos países, la monoparentalidad aparece muy pronto en la vida del niño.

En los demás países, en cambio, la monoparentalidad surge en una etapa más tardía del desarrollo del niño, duplicándose en Francia y Finlandia entre los dos grupos de edad estudiados y triplicándose en la República Checa, España y los países Bajos.

2.3. Nacionalidad

La pertenencia a una cultura y/o a una minoría étnica puede, en algunos casos, convertirse en un importante factor de riesgo con respecto a la adaptación a la escuela y, posteriormente, al éxito socio-profesional (Capítulo 1). La integración de los inmigrantes, especialmente en lo que tiene que ver con el desarrollo infantil, es una de las preocupaciones de los responsables políticos en Europa (2).

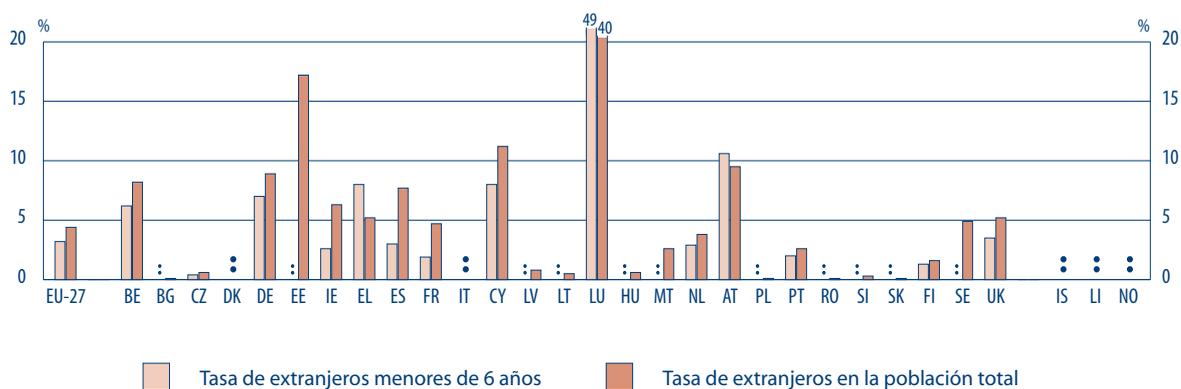
En las bases de datos comparativas disponibles en Eurostat el principal criterio que define y distingue a las diferentes poblaciones que viven en los Estados miembros es el criterio jurídico de la nacionalidad. De manera más concreta, la nacionalidad, tal y como se considera aquí (Gráfico 2.4) se determina según el país que expide el pasaporte. El principal escollo de los datos demográficos es que no toman en cuenta las diferencias en el proceso de adquisición de la nacionalidad que puedan existir entre los distintos países y que limitan, por tanto, la realización de comparaciones. Además, el criterio de nacionalidad no siempre identifica a los individuos sujetos a un factor cultural de riesgo: en algunos países, a algunas personas se les considera nacionales aunque pertenezcan a grupos étnicos minoritarios, cultural e incluso lingüísticamente distintos (es de destacar el caso de la población inmigrante intranacional, como, por ejemplo, los pertenecientes a la etnia gitana y los *Irish Travellers* –población nómada irlandesa–). Por otro lado, no tener la nacionalidad de un país no supone necesariamente estar en situación de riesgo en materia de educación. Este criterio por sí mismo no indica diferencia alguna en cuanto a la lengua hablada

(2) Véase Eurydice 2004: La integración de los niños inmigrantes en las escuelas europeas (*Integrating immigrant children into schools in Europe*).

y/o a la cultura. Por ejemplo, en un pequeño país como Luxemburgo, el número especialmente elevado de extranjeros menores de 6 años (49%) indica la presencia de numerosos niños y niñas de países limítrofes que comparten la misma lengua y una cultura similar. Por lo tanto, el gráfico 2.4 sólo se presenta aquí para ilustrar la diversidad existente en los países europeos. Debido a la gran escasez de datos en cuanto a la proporción de niños y niñas extranjeros menores de 6 años, se menciona también el número de extranjeros en la población total. El no tener la nacionalidad es solo el indicador que se encuentra más disponible, aunque no el mejor, y debe evitarse sacar conclusiones directas con respecto a riesgos educativos.

En la Unión Europea cerca de un 5% de las personas residen en un país cuya nacionalidad no poseen. Entre los niños y niñas menores de 6 años, los extranjeros suponen aproximadamente el 3% (estas cifras pueden no ser fiables debido al elevado número de datos no disponibles o a la falta de respuesta). Sin embargo, existen grandes variaciones entre países. En Luxemburgo los niños extranjeros constituyen casi la mitad de la población menor de 6 años. Exceptuando Bélgica, Alemania, Grecia, Chipre y Austria, todos los demás países registran menos del 4% de niños menores de 6 años de nacionalidad extranjera. En Luxemburgo el índice de extranjeros menores de 6 años es incluso mayor que el índice de extranjeros en la población total. Esto también sucede en Grecia y Austria. En todos los demás países (en los que han aportado datos) la tasa de extranjeros menores de 6 años es igual o inferior a la tasa de extranjeros dentro de la población total.

Gráfico 2.4. Número de niños menores de 6 años de nacionalidad extranjera, en porcentaje sobre la población total de menores de 6 años, comparado con el total de la población (todas las edades), 2005



Fuente: Eurostat, EPAE.

Nota adicional

EU-27: Estimaciones basadas en los países cuyos datos están disponibles

Nota explicativa

La nacionalidad se refiere al país que expide el pasaporte.

Los datos entre paréntesis muestran las estimaciones poco fiables debido al tamaño de la muestra. Los datos muy poco fiables no se presentan. Sin embargo, estas estimaciones se han incorporado a las cifras de la UE-27.

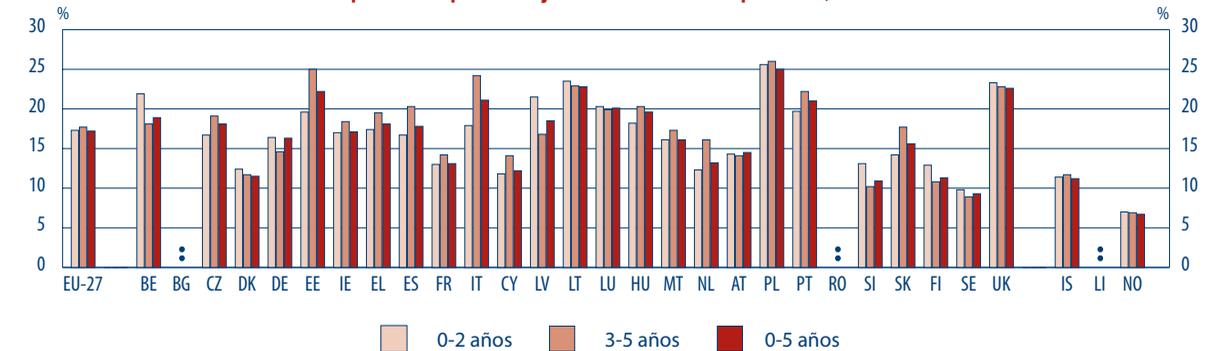
Los datos son trimestrales (primavera) para todos los países, excepto Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia (datos anuales).

2.4. Inseguridad económica de las familias

Con respecto a la educación de los niños de corta edad, el nivel de ingresos de la familia constituye un parámetro fundamental a la hora de definir los grupos de riesgo. La pobreza es, en efecto, un importante factor de riesgo para el éxito escolar. Para algunos autores, se trata del factor de riesgo más importante (Capítulo 1).

El gráfico 2.5 utiliza la noción de umbral de riesgo de pobreza. Este concepto se basa en los ingresos netos totales de las familias (ingresos procedentes del trabajo, pero también subsidios por desempleo y otros subsidios sociales tales como las ayudas familiares, etc.). Estos ingresos vuelven a calcularse utilizando una fórmula matemática basada en el número y edad de los miembros de la familia (véase la nota explicativa). Según este cálculo, casi la sexta parte de los hogares con un niño menor de 6 años viven por debajo del umbral de la pobreza.

Gráfico 2.5. Porcentaje de familias con hijos de entre 0 y 2 años, de 3 a 5 años y de 0 a 5 años que viven por debajo del umbral de la pobreza, 2005



	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
0-2 años	17.3	21.9	:	16.7	12.4	16.4	19.6	17.0	17.4	16.7	13.0	17.9	11.8	21.5	23.5	20.3	18.2	16.1	12.3	14.3	25.6	19.7	:	13.1	14.2	12.9	9.8	23.3	11.4	:	7.0
3-5 años	17.8	18.1	:	19.1	11.7	14.6	25.0	18.4	19.5	20.3	14.2	24.2	14.1	16.8	22.9	19.9	20.3	17.3	16.1	14.1	26.0	22.2	:	10.2	17.7	10.8	8.9	22.8	11.7	:	6.9
0-5 años	17.2	18.9	:	18.1	11.5	16.3	22.2	17.1	18.1	17.8	13.1	21.1	12.2	18.5	22.8	20.1	19.6	16.1	13.2	14.5	25.0	21.0	:	10.9	15.6	11.3	9.3	22.6	11.2	:	6.7

Fuente: Eurostat, EU-SILC.

Nota adicional

EU-27: Estimaciones basadas en los países cuyos datos están disponibles.

Nota explicativa

Para cada categoría de familia (con niños de 0 a 2 años, de 3 a 5 y de 0 a 5 años), se muestra el número de familias que viven por debajo del umbral de la pobreza en relación con el número total de familias de esa categoría. El **umbral de riesgo de pobreza** se define como el 60% del valor medio de los ingresos disponibles ponderados. Los ingresos disponibles de una familia incluyen los ingresos por actividad profesional, los ingresos de patrimonio, las transferencias de fondos de otras familias y las prestaciones sociales (incluidas las pensiones de jubilación y los subsidios por desempleo), descontando los impuestos directos.

La cifra de **ingresos disponibles ponderados** se obtiene dividiendo los ingresos disponibles entre el número de miembros de la unidad familiar, basándose en la escala modificada adoptada por la OCDE (con un factor 1,0 para el primer adulto, 0,5 para todas las demás personas mayores de 14 años y 0,3 para niños y niñas menores de 14 años).

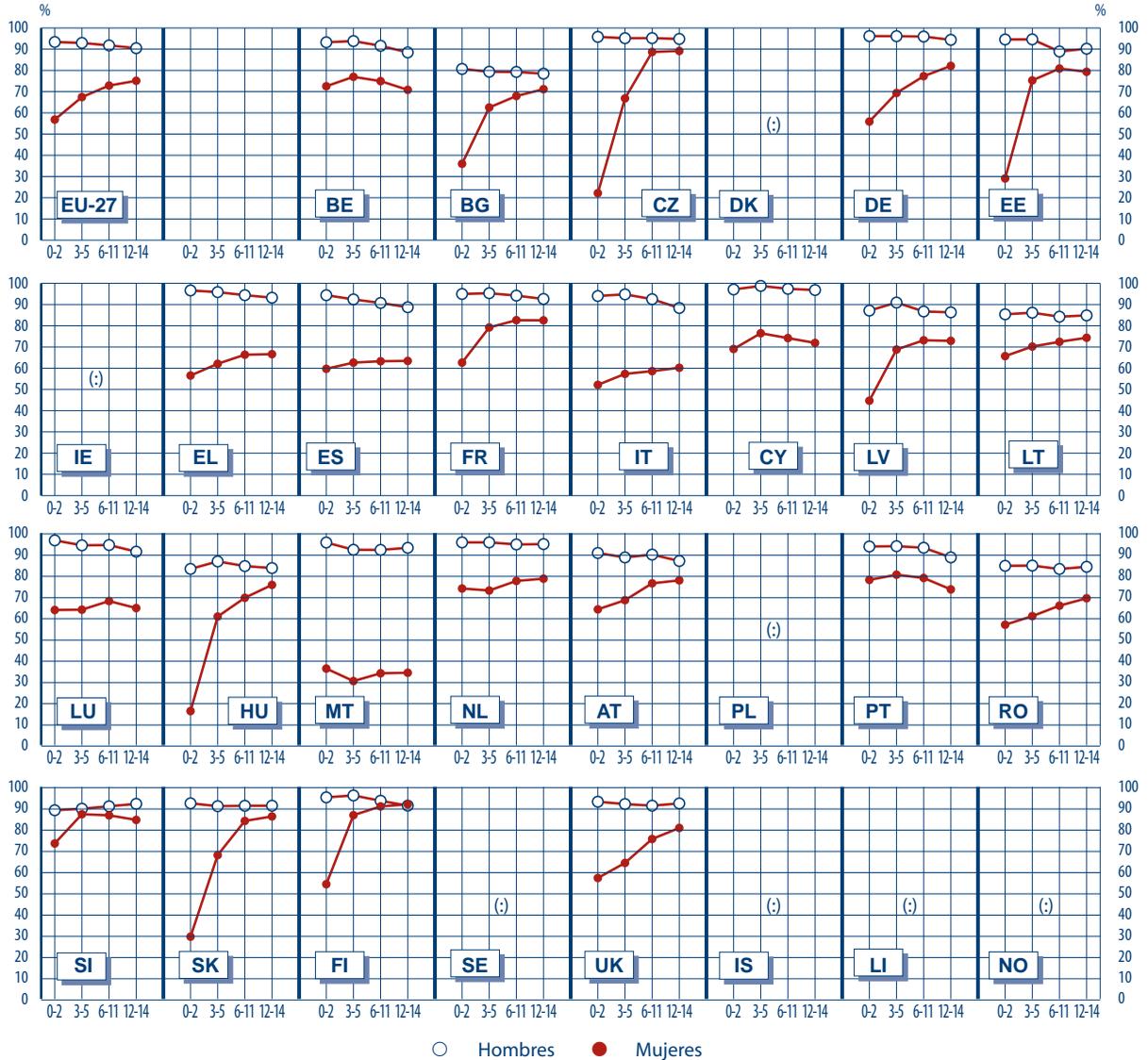
Los datos son trimestrales (primavera) para todos los países excepto Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia (datos anuales).

Con la excepción de Suecia y Noruega, en todos los países analizados más del 10% de los hogares con un niño de corta edad son potencialmente pobres. Esta situación es especialmente

preocupante en Estonia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal y el Reino Unido, países en los que más del 20% de los hogares en los que se crían niños de corta edad viven por debajo del umbral de la pobreza. A estos países pueden añadirse Bélgica y Letonia si se consideran los hogares con niños muy pequeños (menores de tres años).

El número de familias monoparentales (gráfico 2.3) puede en parte explicar estas estadísticas, debido a que se produce una reducción de los ingresos cuando uno de los progenitores abandona el hogar, aunque no es este el caso en todos los países. En Italia y Portugal, por ejemplo, aproximadamente un 20% de las familias con uno o más niños menores de 6 años viven por debajo del umbral de la pobreza a pesar de que figuren entre los países menos afectados por la monoparentalidad. Un mayor número de niños en el hogar (gráfico 2.2) también puede contribuir a una reducción de los ingresos disponibles por cada miembro de la familia, excepto si las ayudas familiares compensan el incremento en el número de niños. En la mayoría de los países europeos, las ayudas familiares aumentan con la llegada de un nuevo hijo.

Gráfico 2.6. Índice de actividad económica por sexo de padres/tutores según la edad de los niños a su cargo (al menos un niño de entre 0 y 2 años, al menos un niño de entre 3 y 5 años, de 6 a 11 años, y de 12 a 14 años), 2005



Hombres

Edades	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
0-2	93.4	93.2	80.7	95.8	96.2	94.6	96.7	94.4	95.0	94.0	97.1	87.1	85.4	96.5	83.0	95.5	95.5	90.5	93.6	84.5	88.9	92.2	95.0	92.9	:	:	:	:	:	:	:
3-5	92.9	93.8	79.4	95.2	96.1	94.6	95.9	92.4	95.4	94.8	98.8	90.9	86.2	94.2	86.6	92.1	95.5	88.4	93.7	84.6	89.6	90.8	95.9	91.8	:	:	:	:	:	:	:
6-11	91.8	91.6	79.3	95.2	95.9	88.9	94.4	90.7	94.2	92.5	97.4	86.7	84.3	94.3	84.4	92.0	94.6	89.8	93.0	83.0	90.8	91.0	93.4	91.1	:	:	:	:	:	:	:
12-14	90.5	88.5	78.5	94.8	94.4	90.2	93.2	88.7	92.6	88.4	96.8	86.3	84.9	91.2	83.4	93.0	94.7	86.8	88.5	84.0	91.9	91.1	91.1	92.1	:	:	:	:	:	:	:

Mujeres

Edades	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
0-2	56.8	72.5	36.0	22.2	55.9	(29.1)	56.5	59.7	62.6	52.2	69.1	44.7	65.7	63.7	16.1	36.1	73.8	64.0	77.9	56.7	73.3	29.4	54.1	57.0	:	:	:	:	:	:	
3-5	67.4	77.0	62.5	66.8	69.4	75.3	62.1	62.6	79.2	57.3	76.5	68.8	70.2	63.8	60.6	(30.2)	72.9	68.3	80.3	60.8	87.1	67.8	86.6	64.1	:	:	:	:	:	:	
6-11	72.8	74.9	67.9	88.7	77.3	80.9	66.4	63.3	82.6	58.6	74.2	73.2	72.4	67.9	69.4	33.9	77.4	76.3	78.8	65.7	86.5	83.9	90.7	75.4	:	:	:	:	:	:	
12-14	75.1	70.8	71.1	89.2	82.1	79.3	66.6	63.5	82.6	60.2	71.9	72.9	74.4	64.6	75.5	34.1	78.4	77.6	73.4	69.2	84.4	86.0	91.7	80.6	:	:	:	:	:	:	

Fuente: Eurostat, EPAE.

Nota adicional

EU-27: Estimaciones basadas en países cuyos datos están disponibles.

Nota explicativa

El índice de actividad económica, según lo define la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), expresa la relación, en términos de porcentaje, del número de personas económicamente activas (con y sin empleo) y el número total de habitantes (económicamente activos o inactivos). Las personas mayores de 74 años o menores de 15 se consideran inactivas. Entre la población potencialmente activa (de 15 a 74 años) que no ha realizado ningún trabajo remunerado durante la semana de referencia, aquellas personas que no han buscado trabajo de manera activa durante las cuatro semanas anteriores se consideran inactivas (a no ser que hayan dejado de buscar porque han encontrado trabajo y tienen previsto comenzar en los próximos tres meses) o no están preparados para comenzar a trabajar en las dos semanas siguientes. También se consideran inactivos aquellos trabajadores que lleven más de tres meses sin trabajar (excedencia por maternidad, excedencias en la carrera profesional, despidos, etc.) a no ser que estén recibiendo al menos un 50% de su sueldo. Los trabajadores con permiso por maternidad/paternidad son considerados activos con empleo, así como los trabajadores que trabajan en el hogar sin remuneración.

Los datos son trimestrales (primavera) para todos los países excepto Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia (datos anuales).

Es evidente que el nivel de ingresos está relacionado con la situación laboral de la familia o de la persona a cargo de la educación de los hijos. El índice de actividad económica (gráfico 2.6) cuantifica el número de personas económicamente activas (es decir, aquellos que están preparados para empezar a trabajar o ya lo están haciendo) en relación con el total de la población activa e inactiva (personas que no están buscando empleo de forma activa). Cabe destacar que las personas que disfrutan de un permiso por maternidad/paternidad de más de tres meses se consideran inactivas a no ser que perciban al menos el 50% de su salario. Por el contrario, aquellos que se encuentran en el período ordinario de baja por maternidad/paternidad se consideran activos y con empleo. Las estadísticas están, por tanto, influidas hasta cierto punto por las normativas nacionales que regulan los distintos tipos de permisos y su duración.

En los hogares con uno o más niños, el índice de actividad económica de las mujeres es considerablemente inferior al de los hombres (gráfico 2.6). Esta disparidad depende en gran medida de la edad de los niños a cargo de las familias. Cuando el hijo más pequeño es menor de 3 años, menos del 60% de las mujeres se declaran en activo o disponibles para el mercado laboral. Por el contrario, cuando el hijo menor alcanza los 11 años, un 75% de las mujeres están empleadas o disponibles para incorporarse a un puesto de trabajo. El índice de actividad económica de los hombres no se ve afectado por la edad de los hijos y es sistemáticamente más alto que el de las mujeres.

Este es el perfil de la mayoría de los países europeos. El índice de actividad económica de las mujeres es inferior cuando el hijo más pequeño tiene menos de 3 años; en cuanto alcanza esa edad, el índice de actividad económica de las madres aumenta considerablemente, mientras que en los hogares en los que todos los hijos tienen más de 11 años, este índice es apenas más alto. Por lo tanto, el cuidado de los hijos tiende a mantener a las mujeres en el hogar, especialmente cuando un niño menor de 3 años (a veces hasta de 6 años) forma parte de la familia. Esta tendencia aparece especialmente en la República Checa, Estonia, Hungría y Eslovaquia, países en los que el índice de actividad económica de las mujeres casi se triplica cuando el hijo más pequeño alcanza la edad de tres años, y aumenta de nuevo cuando el hijo más pequeño llega a los 6.

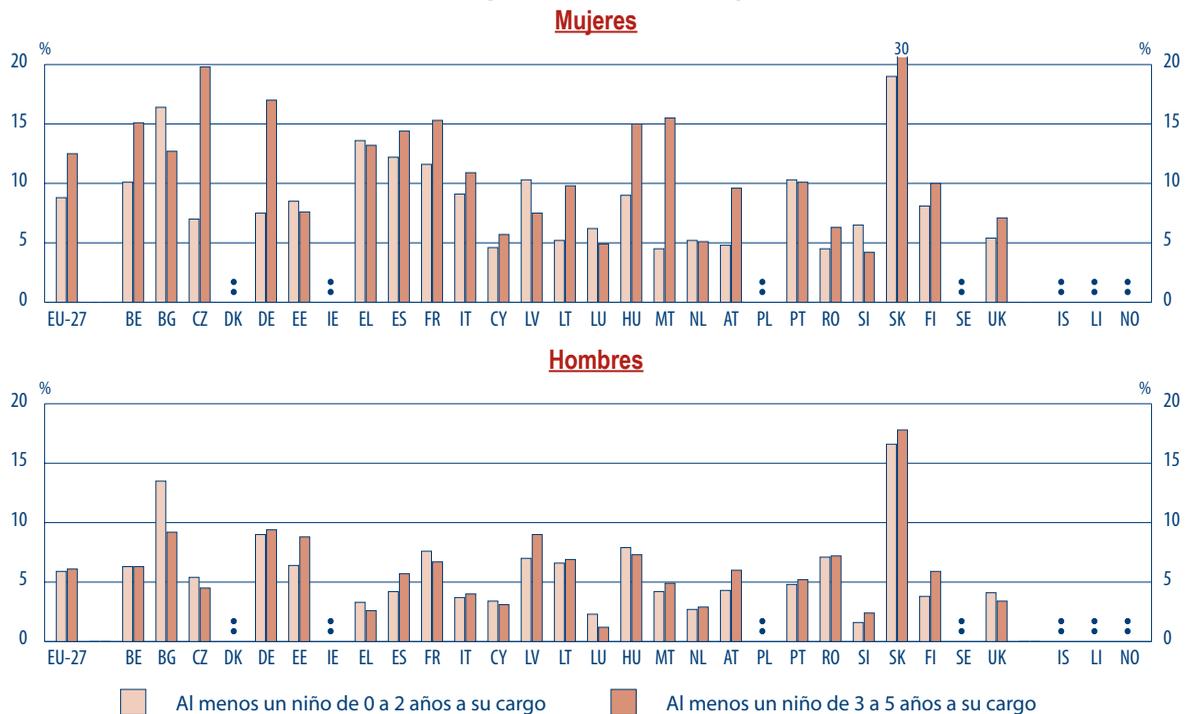
La variación en la actividad económica de las mujeres en función de la edad de los hijos es menos evidente, aunque sigue presente, en Bulgaria, Alemania, Francia, Letonia, Finlandia y el

Reino Unido. Este fenómeno no se observa en Bélgica, España, Malta y Portugal, países en los que la actividad económica de las mujeres permanece estable (e inferior a la de los hombres, especialmente en Malta) sea cual sea la edad de los hijos.

Cuando el último hijo alcanza la edad de 6 años, las mujeres generalmente se reincorporan al mercado laboral. Sin embargo, a excepción de Finlandia, las mujeres nunca vuelven a alcanzar el mismo nivel de actividad económica que los hombres, aunque las cifras se acercan en la República Checa y Eslovaquia.

Las estadísticas de desempleo (gráfico 2.7) una vez más revelan importantes disparidades en Europa, no solo entre países, sino también entre hombres y mujeres. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los niveles de desempleo están estrechamente relacionados con el crecimiento económico y suelen cambiar considerablemente con el tiempo. Por lo tanto, el objetivo de las estadísticas de 2005 aquí presentadas es ilustrar los patrones de distribución por sexo entre los desempleados.

Gráfico 2.7. Tasa de desempleo por sexo de padres/tutores con al menos un niño a su cargo de 0 a 2 años o más, y de 3 a 5 años o más, 2005



Mujeres

	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
Al menos un niño de 0 a 2 años a su cargo	8.8	10.1	16.4	7.0	:	7.5	(8.5)	:	13.6	12.2	11.6	9.1	4.6	10.3	5.2	6.2	9.0	4.5	5.2	4.8	:	10.3	4.5	6.5	19.0	8.1	:	5.4	:	:	:
Al menos un niño de 3 a 5 años a su cargo	12.5	15.1	12.7	19.8	:	17.0	7.6	:	13.2	14.4	15.3	10.9	5.7	7.5	9.8	4.9	15.0	(15.5)	5.1	9.6	:	10.1	6.3	4.2	29.7	10.0	:	7.1	:	:	:

Hombres

	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
Al menos un niño de 0 a 2 años a su cargo	5.9	6.3	13.5	5.4	:	9.0	6.4	:	3.3	4.2	7.6	3.7	3.4	7.0	6.6	2.3	7.9	4.2	2.7	4.3	:	4.8	7.1	1.6	16.6	3.8	:	4.1	:	:	:
Al menos un niño de 3 a 5 años a su cargo	6.1	6.3	9.2	4.5	:	9.4	8.8	:	2.6	5.7	6.7	4.0	3.1	9.0	6.9	1.2	7.3	4.9	2.9	6.0	:	5.2	7.2	2.4	17.8	5.9	:	3.4	:	:	:

	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
Total mujeres	9.7	8.6	9.6	9.7	:	10.8	6.2	:	15.1	11.9	10.0	9.4	6.6	7.7	8.5	5.0	7.2	7.1	4.6	5.1	19.1	7.8	6.7	6.1	17.0	7.9	:	4.1	:	:	:
Total hombres	8.4	6.9	10.3	6.2	:	11.6	9.5	:	5.7	7.1	8.6	6.0	4.3	8.8	8.5	2.9	6.8	6.9	4.2	5.1	17.2	6.3	7.5	5.5	15.6	7.6	:	5.0	:	:	:
Total	9.0	7.7	10.0	7.8	:	11.3	7.8	:	9.5	9.1	9.3	7.3	5.3	8.3	8.5	3.8	7.0	6.9	4.4	5.1	18.0	7.0	7.2	5.8	16.2	7.7	:	4.6	:	:	:

Fuente: Eurostat, EPAE.

Nota adicional

EU-27: Estimaciones basadas en países cuyos datos están disponibles.

Nota explicativa

Las **tasas de desempleo** se calculan restando de 100 los índices estimados de población activa que está trabajando. Este último índice, expresado en términos de porcentaje, viene determinado por la relación entre el número de individuos activos con empleo y la totalidad de individuos activos. Los trabajadores de permiso por maternidad/paternidad se consideran activos y con empleo, al igual que los trabajadores en el hogar no remunerados. Los trabajadores inactivos desde hace más de tres meses (por permisos de maternidad/paternidad, excedencia de la carrera profesional, etc.) se consideran activos si reciben al menos el 50% de su salario. Si no, se consideran inactivos.

Los datos entre paréntesis muestran las estimaciones poco fiables debido al tamaño de la muestra. Los datos muy poco fiables no se presentan. Sin embargo, estas estimaciones se han incorporado a las cifras de la UE-27.

Los datos son trimestrales (primavera) para todos los países, excepto Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia (datos anuales).

En Europa, la tasa de desempleo total varía considerablemente: supone menos del 5% en Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido; se acerca o sobrepasa el 10% en Bulgaria y Alemania; y alcanza incluso el 15% en Polonia y Eslovaquia (véanse los datos en la tabla del gráfico 2.7).

Las diferencias dentro de cada país entre hombres y mujeres son considerables. Llama la atención el índice de desempleo de las mujeres en Grecia, que es casi tres veces más alto que el de los hombres. En otros cinco países esta diferencia es menor, aunque aún significativa, puesto que el número de mujeres desempleadas es, al menos, 1,5 veces más alto que el de hombres desempleados con, al menos, un niño de entre 3 y 5 años de edad a su cargo (República Checa, España, Italia, Chipre y Luxemburgo).

Por el contrario, en ocho países (Bulgaria, Alemania, países bálticos, Austria, Rumanía y Reino Unido) la tasa de desempleo de las mujeres es la misma o incluso menor que la de los hombres.

Independientemente de las estadísticas de desempleo del conjunto de la población, en casi todos los países se observa una mayor diferencia entre hombres y mujeres cuando en los hogares hay al menos un niño pequeño. Esta diferencia es superior en los hogares con niños ligeramente mayores (de 3 a 5 años), ya que en este periodo las mujeres tratan de reincorporarse al mercado laboral. Entre los hogares con al menos un niño de 3 a 5 años el índice de desempleo de las mujeres es, por término medio, el doble que el de la media de los varones. Es cuatro veces más alto que el de los hombres en la República Checa, Grecia y Luxemburgo. Entre aquellas familias que están criando a un niño menor de 3 años, la situación es idéntica en Grecia y Eslovenia, mientras que, por término medio, en Europa la tasa de desempleo de las mujeres es 1,5 veces más alta que la de los hombres. El índice de desempleo de los varones solo es mayor que el de las mujeres en Rumanía, en hogares en los que se crían niños de corta edad (menores de 3 años y menores de 5 años). En relación con los hogares en los que hay al menos un niño menor de tres años, los hombres desempleados encuentran más dificultades que las mujeres para

encontrar un empleo también en Alemania y Lituania. Con respecto a los hogares con niños ligeramente mayores (de 3 a 5 años), se observa una situación parecida en Estonia y Letonia.

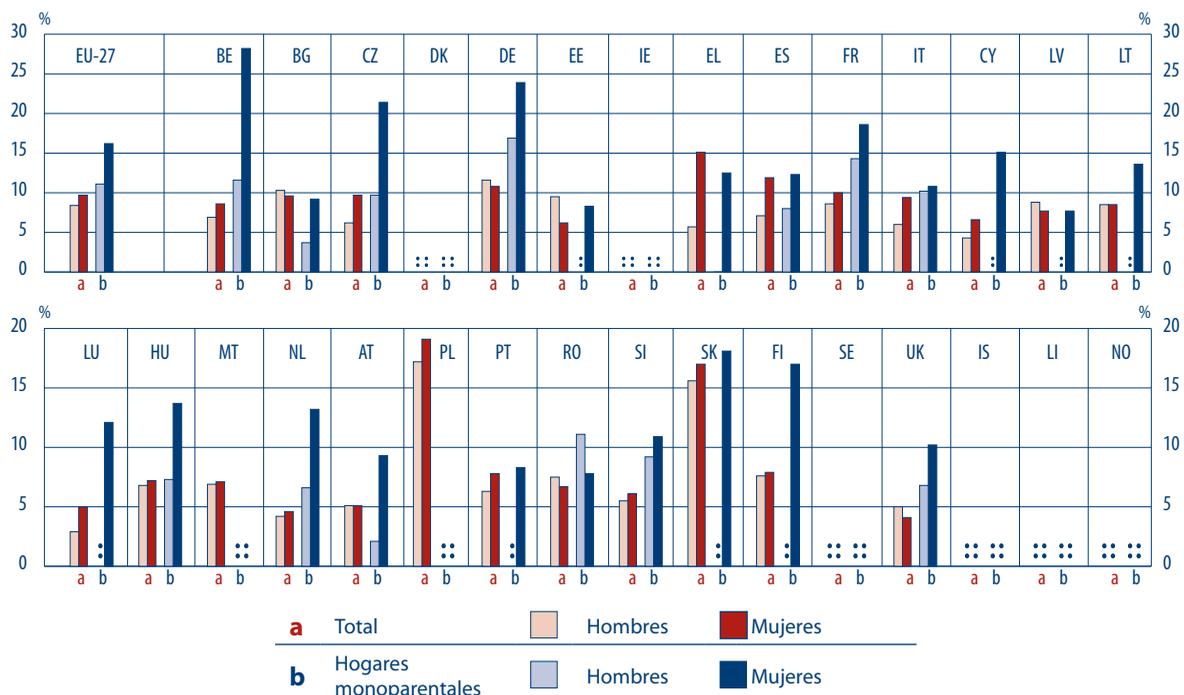
De nuevo hay que destacar que el índice de desempleo de las madres aumenta cuando el hijo menor sobrepasa los 3 años. Tanto esta observación como las precedentes deben enmarcarse en el contexto de los índices de actividad económica (gráfico 2.6). En efecto, el índice de desempleo sólo toma en consideración a las mujeres económicamente activas, es decir, las que están trabajando o disponibles para el mercado laboral (y, por lo tanto, excluye a las que dicen no estar buscando empleo), mientras que el índice de actividad económica relaciona el número de individuos dispuestos a trabajar o que ya está trabajando (los activos) con la población total (tanto activos como inactivos).

Así pues, el incremento de la tasa de desempleo entre mujeres con un hijo que ya ha alcanzado los tres años (como sucede claramente en la República Checa, Alemania, Malta ⁽³⁾ y Austria, países en los que el índice de desempleo para las madres se duplica o incluso triplica) puede explicarse por el hecho de que muchas madres intentan reincorporarse al mercado laboral pero no encuentran empleo. Este fenómeno se observa especialmente en el caso de la República Checa, donde el índice de actividad económica de las mujeres con hijos menores de 3 años es tres veces más bajo que el de las mujeres cuyo hijo más pequeño tiene entre 3 y 5 años.

Un examen detallado de las tasas de desempleo de los adultos que son cabeza de familia monoparental (gráfico 2.8) ilustra el concepto de acumulación de factores de riesgo. Con el fin de aumentar la fiabilidad de tamaño de la muestra, los cálculos agrupan a todas las familias monoparentales con al menos un hijo menor de 15 años (al contrario de lo que ocurría con las cifras anteriores, que se refieren a familias con niños menores de 6 años).

⁽³⁾ Las conclusiones para Malta deben interpretarse con cautela porque las estimaciones no son del todo fiables.

Gráfico 2.8. Tasa de desempleo, por sexo, entre cabezas de familias monoparentales con al menos un hijo menor de 15 años, en comparación con la población total, 2005



	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
Total Hombres	8.4	6.9	10.3	6.2	:	11.6	9.5	:	5.7	7.1	8.6	6.0	4.3	8.8	8.5	2.9	6.8	6.9	4.2	5.1	17.2	6.3	7.5	5.5	15.6	7.6	:	5.0	:	:	:
Total Mujeres	9.7	8.6	9.6	9.7	:	10.8	6.2	:	15.1	11.9	10.0	9.4	6.6	7.7	8.5	5.0	7.2	7.1	4.6	5.1	19.1	7.8	6.7	6.1	17.0	7.9	:	4.1	:	:	:
Padres solteros	11.1	11.6 (3.7)	9.7	:	:	16.9	:	:	(0)	8.0	14.3	10.2	:	:	:	:	7.3	:	6.6	(2.1)	:	:	(11.1)	(9.2)	:	:	:	6.8	:	:	:
Madres solteras	16.2	28.2	9.2	21.4	:	23.9 (8.3)	:	:	12.5	12.3	18.6	10.8	15.1	7.7	(13.6)	12.1	13.7	:	13.2	9.3	:	8.3	7.8	(10.9)	18.1	17.0	:	10.2	:	:	:

Fuente: Eurostat, EPAE.

Nota adicional

EU-27: Estimaciones basadas en los países cuyos datos están disponibles.

Nota explicativa

Las **tasas de desempleo** se calculan restando de 100 los índices estimados de población activa que está trabajando. Este último índice, expresado en términos de porcentaje, viene determinado por la relación entre el número de individuos activos con empleo y la totalidad de individuos activos. Los trabajadores con permiso por maternidad/paternidad se consideran activos y con empleo, al igual que los trabajadores en el hogar no remunerados. Los trabajadores inactivos desde hace más de tres meses (permisos de maternidad/paternidad, excedencia de la carrera profesional, etc.) se consideran activos si perciben al menos el 50% de su salario. Si no, se consideran inactivos.

Una familia se define como monoparental cuando una sola persona adulta tiene al menos un niño a su cargo, sea o no hijo suyo.

Los datos entre paréntesis se refieren a estimaciones poco fiables debido al tamaño de la muestra. Los datos muy poco fiables no figuran. Sin embargo, estas estimaciones se han incorporado a las cifras de la UE-27.

Los datos son trimestrales (primavera) para todos los países, excepto Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia (datos anuales).

En Europa, por término medio, más del 15% de las mujeres que son cabeza de familia monoparental y están buscando empleo permanecen en paro, mientras que este índice es del 10% para la población femenina total.

Este fenómeno está ampliamente extendido en la Unión Europea. De hecho, a excepción de nueve países (Bulgaria, Estonia, Grecia, España, Italia, Letonia, Portugal, Rumanía y Eslovaquia), las mujeres cabeza de familia monoparental se encuentran, por lo menos, 1,5 veces más afectadas por el paro que el resto de las mujeres de la población general. Esto es especialmente preocupante en Bélgica (donde el índice de paro es tres veces mayor), en los Países Bajos y en el Reino Unido (donde es más de 2,5 veces superior).

Los hombres cabeza de familia monoparental también son más vulnerables al desempleo que el resto de la población masculina. No obstante, la diferencia media en la UE es menos significativa que para las mujeres: alrededor del 11% de los hombres cabeza de familia monoparental no encuentran trabajo, mientras que en la población general son el 8% aproximadamente.

2.5. Participación

La participación de los niños y niñas en programas educativos de calidad juega un papel fundamental en su integración escolar y, más tarde, en su vida social y laboral. La EAPI puede no solo actuar como catalizador de la integración de los hijos de familias inmigrantes, sino que también puede compensar a una edad temprana el posible retraso en el desarrollo de los niños de familias desfavorecidas. Por lo tanto, la participación en este nivel educativo resulta fundamental para combatir las desigualdades.

El presente estudio analiza la situación de los niños y niñas de 0 a 6 años y la oferta educativa dirigida a ellos. Sin embargo, la participación en la educación infantil de niños menores de 3 años se analiza, a menudo, de manera separada a la de los niños mayores de 3 años, dado que antes de esta edad se otorga normalmente más importancia a la conciliación entre la vida laboral y familiar de los padres y al bienestar del niño que a la función propiamente educativa de este nivel (véase el capítulo 4). Los datos comparativos de Eurostat sobre la participación en programas de educación infantil pertenecen únicamente al nivel CINE 0 de educación, para niños de tres años como mínimo. Para este tipo de educación infantil debe contratarse profesorado con formación especializada en educación. No se incluyen las guarderías, los centros lúdicos y jardines de infancia en los que no se requiere personal con una titulación en educación.

Aunque en algunos países existen estadísticas nacionales disponibles relativas a los niños menores de 3 años, estas no tienen el mismo grado de normalización que las bases de datos internacionales compiladas por Eurostat y, por lo tanto, no son del todo comparables. En concreto, abarcan diferentes años de referencia (del 2004 al 2006). Por este motivo los índices de participación para los menores de 3 años no se incluyen en el gráfico y se proporcionan a título orientativo.

Los índices de participación en educación infantil para los menores de 3 años varían enormemente en los países europeos. En algunos de ellos la oferta educativa financiada con fondos públicos es prácticamente inexistente. En la República Checa menos del 1% de los niños menores de 3 años asisten a guarderías concertadas (*jesle*). Sin embargo, alrededor del 20% de los niños de dos años asisten a escuelas-guardería (*mateřská škola*). La asistencia ha disminuido progresivamente desde los cambios políticos de 1989: la capacidad actual (2006)

ha caído en un factor 25 aproximadamente desde 1990, y en un factor 5 desde 1995. El índice de participación de niños menores de 3 años también es bajo en Polonia (2%). En Alemania hay una gran diferencia entre los *Länder* occidentales y los orientales. En los occidentales solo un 10% de los menores de 3 años asisten a centros de guardería, mientras que esta proporción sube a un 41% en los *Länder* orientales (2007). Estos datos incluyen la oferta privada, las “madres de día” (*Tagesmütter*), que ofrecen servicios de guardería en su propio domicilio. En Irlanda encontramos una situación similar, ya que la oferta está centrada en la atención a los niños en el hogar y las intervenciones específicas suelen dirigirse a niños mayores de 3 años. No obstante, la Consejería del Ministerio para la Infancia y Juventud (*Office of the Minister for Children and Youth Affairs*) se ha comprometido a ampliar la oferta de atención para los niños de muy corta edad a través del Programa Nacional de Inversión para la Infancia 2006-2010 (*National Childcare Investment Programme*).

Por el contrario, en los países nórdicos el índice de participación de los niños menores de 3 años en la educación infantil es alto. Los índices alcanzan el 53% en Islandia y son aún mayores en Dinamarca (83%), Suecia (66%) y Noruega (61%). Finlandia presenta un patrón diferente al de sus vecinos nórdicos y su índice del 36% está más próximo a los de Bélgica (34%)⁽⁴⁾, Países Bajos (29%), Portugal (25%), Eslovenia (39%) y el Reino Unido (26%)⁽⁵⁾. A esta lista de países se puede añadir Francia, cuyo índice total de participación para niños menores de 3 años rondaba el 25% en 2004. Debe distinguirse, sin embargo, entre niños de 0 a 2 años matriculados en las guarderías (*crèches*) (13%), y los de 2 años matriculados en las escuelas infantiles (*classes maternelles*) (29%). En los demás países de cuyos datos se dispone, los índices de participación de los menores de tres años varían entre un 10% y un 20% (Hungría: 9%, Austria: 11%, España: 18%, Italia y Lituania: 19%).

Se observan en conjunto patrones semejantes para los niños de 3 años. Según los datos de Eurostat, en la UE el 74% de los niños de 3 años asistían a un programa educativo formal en el nivel CINE 0 en 2005/06 (gráfico 2.9). Sin embargo, este promedio oculta diferencias significativas entre países. En Bélgica, España, Francia e Italia casi todos los niños (más del 95%) están matriculados en programas educativos desde los 3 años. En los países nórdicos (excepto Finlandia) y Estonia, los índices de participación también son altos (entre el 80 y el 95%). Por el contrario, en Grecia, Irlanda, los Países Bajos y Liechtenstein, los niños de 3 años no asisten a centros públicos de EAPI.

Los índices de participación más elevados en programas educativos en el nivel CINE 0 son los de los niños de 4 años, alcanzando un 82%. A esta edad, un número limitado de niños (alrededor del 5%) empieza también el nivel educativo CINE 1, con lo que la participación media total de los niños de 4 años en dichos programas educativos aumenta hasta el 87%. Este incremento

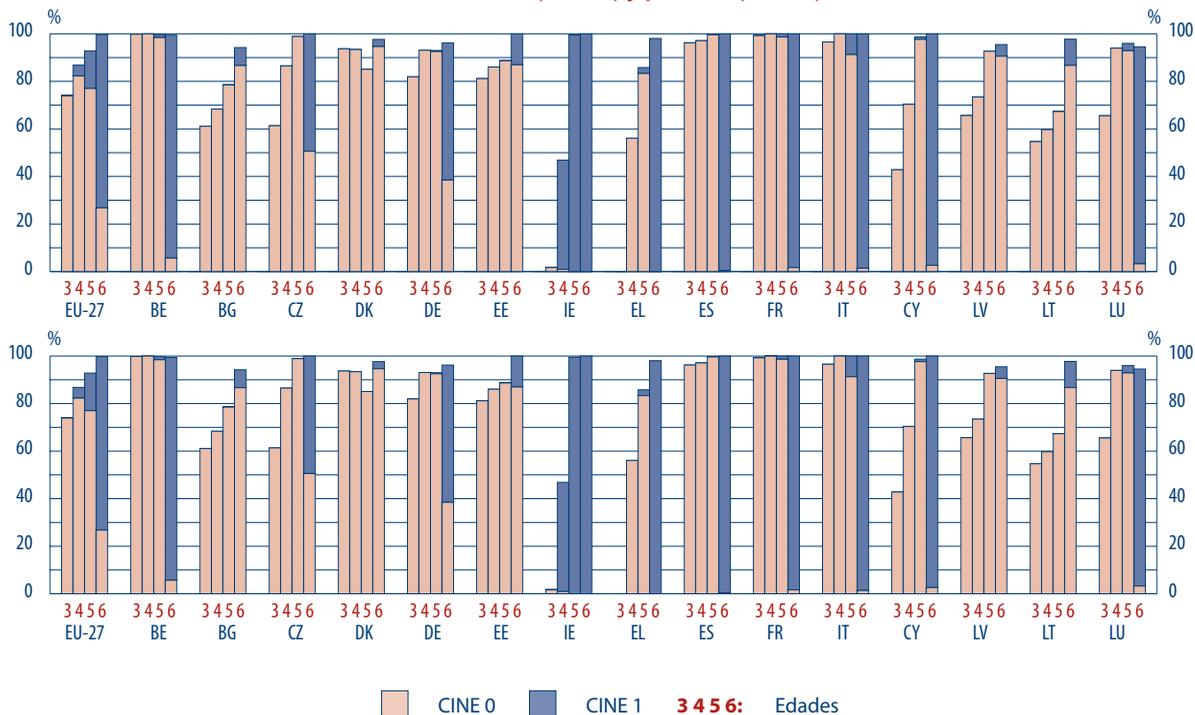
⁽⁴⁾ 24% en la Comunidad francesa (al final del 2005), 41% en la Comunidad flamenca, y 26% en la Comunidad germanófona (2007), donde casi toda la oferta para niños menores de tres años está centrada en la atención en el hogar. En Flandes, el 61% de los niños entre los 2 meses y los 3 años utilizan servicios formales de atención infantil y guarderías.

⁽⁵⁾ En el Reino Unido los centros privados y de voluntariado (*private and voluntary settings*) solamente reciben subvenciones estatales para niños mayores de tres años. Los datos nacionales que figuran en este estudio pueden explicarse por el hecho de que algunos centros admiten también a niños menores de 3 años, en cuyo caso los padres deben abonar una cuota. Además, en Inglaterra y Gales, existen plazas gratuitas a tiempo parcial para niños de 2 años que pertenezcan a determinados grupos sociales.

en la participación de los niños de 4 años se debe, sobre todo, al hecho de que a esa edad se matriculan en centros de EAPI en aquellos países en los que no hay oferta pública para los niños de 3 años: esto incluye a Grecia, los Países Bajos y Liechtenstein en el nivel CINE 0, y a Irlanda en las llamadas aulas infantiles (*infant classes*) en el nivel CINE 1. Los niveles de participación permanecen bastante bajos (menos del 50%) en Irlanda, Polonia y en Finlandia, lo que puede explicarse en parte por el predominio de programas que no cumplen los requisitos del CINE 0 (por ejemplo, servicios de guardería), y también por la escasez de datos al respecto.

Según los niños se van incorporando a la educación primaria, los índices globales de participación aumentan, mientras que la participación en los programas infantiles desciende. Un 77% de los niños de 5 años asisten a centros de nivel CINE 0, mientras que la participación total en programas educativos aumenta hasta alcanzar el 93%. A los 6 años prácticamente todos los niños están matriculados en educación primaria o infantil (media de EU-27: 99,8%). Solamente en Bulgaria, Luxemburgo y Eslovaquia la participación es algo más baja, oscilando entre el 90 y el 95%. La mayoría de los niños de 6 años (73%) en los países europeos ya están matriculados en programas educativos del nivel CINE 1. Sin embargo, alrededor del 27% asisten al nivel CINE 0, ya que la edad normal de comienzo de la educación primaria es de 7 años en varios países (Bulgaria, Dinamarca, los países bálticos, Polonia, Rumanía, Finlandia y Suecia). Aparecen patrones mixtos en los países en los que la edad de inicio de la educación primaria es a los 6 años, pero los niños que no cumplen los 6 años antes de una fecha determinada (a menudo entre junio y septiembre) permanecen en la educación infantil hasta el año siguiente (República Checa, Alemania, Hungría, Austria, Eslovaquia y Liechtenstein).

Gráfico 2.9. Participación por edades de los niños de 3 a 6 años en educación infantil (CINE 0) y primaria (CINE 1), 2005/06



Fuente: Eurostat, UOE.

	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU																
Edades	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-																
3	73.9	0.2	99.8	0.0	61.1	0.0	61.4	0.0	93.7	0.0	81.9	0.0	81.2	0.0	1.7	0.2	0.0	0.0	96.2	0.0	99.3	0.0	96.6	0.0	42.8	0.0	65.6	0.0	54.7	0.0	65.6	0.0
4	82.3	4.5	100	0.0	68.4	0.0	86.5	0.0	93.4	0.0	93.1	0.0	86.1	0.0	1.0	45.9	56.1	0.0	97.1	0.0	100	0.0	100	0.0	70.4	0.0	73.5	0.0	59.7	0.0	94.0	0.0
5	77.0	15.8	98.4	1.3	78.5	0.1	98.9	0.0	85.1	0.0	92.6	0.4	88.7	0.0	0.0	99.5	83.3	2.5	99.6	0.2	98.7	1.3	91.3	8.7	97.7	1.1	92.7	0.0	67.3	0.1	92.9	3.1
6	26.8	73.0	5.7	93.7	86.7	7.6	50.6	49.4	94.7	3.0	38.5	57.7	87.0	13.0	0.0	100	0.0	98.1	0.4	99.6	1.7	98.3	1.4	98.6	2.6	97.4	90.6	4.9	86.7	11.0	3.3	91.3

	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO															
Edades	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-	-0- -1- -0- -1-															
3	71.6	0.0	78.7	0.1	0.1	0.0	48.5	0.0	29.7	0.0	63.1	0.0	55.3	0.0	69.5	0.0	59.7	0.0	39.5	0.0	81.9	0.0	77.9	1.6	93.6	0.0	0.5	0.0	86.8	0.0
4	92.8	0.0	95.2	0.3	74.2	0.0	83.2	0.0	41.2	0.0	80.6	0.0	75.8	0.0	79.3	0.0	73.1	0.0	48.5	0.0	86.5	0.0	60.8	30.5	94.8	0.0	52.7	0.0	91.8	0.0
5	96.1	0.0	25.2	74.8	98.4	0.0	93.0	0.0	51.3	0.0	89.7	3.3	86.4	0.0	83.7	0.0	85.3	0.0	56.6	0.0	88.3	0.0	0.0	100	96.4	0.2	99.3	0.3	93.0	0.0
6	74.3	23.4	0.0	100	0.0	99.9	38.1	58.1	97.6	0.8	2.9	97.1	73.8	26.2	7.1	92.9	39.3	52.8	98.2	0.4	96.2	3.0	0.0	100	0.0	98.2	47.4	52.1	0.9	99.1

-0- CINE 0 -1- CINE 1

Fuentes: Eurostat, UOE.

Notas adicionales

Bélgica: Los datos no incluyen centros privados no subvencionados.

Irlanda: No hay oferta pública en el nivel CINE 0. Muchos niños siguen un programa infantil en instituciones privadas, pero la mayor parte de estos datos no están disponibles.

Luxemburgo: La educación es obligatoria a partir de los 4 años. La diferencia de hasta un 100%, por lo tanto, se debe a los niños y niñas matriculados en el extranjero, pero también (y sobre todo) al método de cálculo. Las matrículas se contabilizan a 1 de septiembre, mientras que la población infantil de esa edad está censada a 1 de enero.

Países Bajos: El índice de participación de los niños de 4 años es superior al que figura en el gráfico. La población de niños de 4 años matriculados se censa el 1 de octubre, dejando fuera a aquellos que se matriculan entre octubre y diciembre, y que cumplen los 4 años en ese periodo. A fecha de 31 de diciembre casi el 100% de los niños de 4 años asisten a la escuela en este nivel educativo.

Nota explicativa

La educación infantil (CINE 0) está diseñada para cubrir las necesidades educativas y de desarrollo de los niños y niñas de –al menos– 3 años en adelante. Las instituciones de educación infantil deben contratar obligatoriamente personal cualificado en educación. Las guarderías, jardines de infancia y centros lúdicos, cuyo personal no necesita titulación específica en educación, no se incluyen en estos datos. La educación primaria (CINE 1) está diseñada para ofrecer instrucción básica en lectoescritura y matemáticas junto con conocimientos elementales de otras materias.

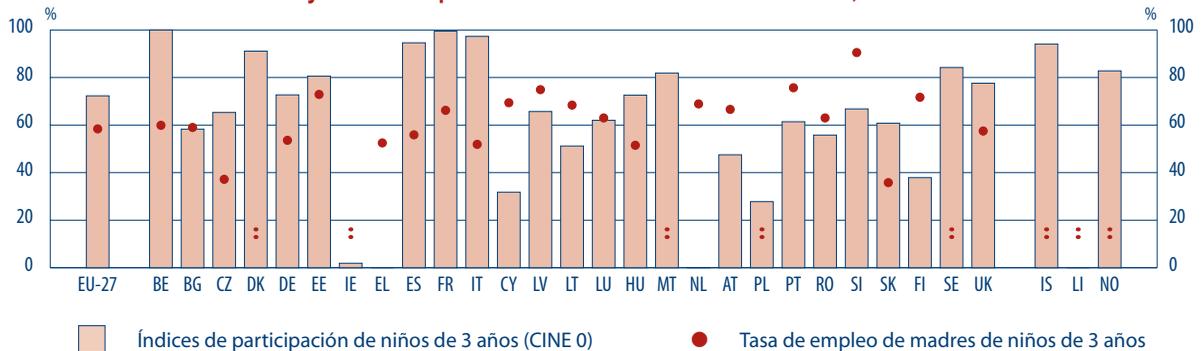
Este indicador muestra los índices de participación en CINE 0 y 1, por edades, desde los 3 a los 6 años e ilustra las tendencias de matriculación en el sistema educativo en la primera infancia.

En algunos países las tasas de matrícula parecen superar el 100%. Esto se debe a que se calculan sobre la base de dos tipos de datos (población total y participación en la educación) que se obtienen de distintas encuestas realizadas en diferentes épocas del año. La cifra se ha redondeado proporcionalmente para ajustarse a una escala de 100.

Los datos de población se refieren al 1 de enero de 2006.

Históricamente, en muchos países el papel de los programas de educación para niños de 3 años ha sido sobre todo el de servicio de guardería pensado para aquellos padres (esencialmente, para las mujeres) que no querían interrumpir sus carreras profesionales cuando tenían niños muy pequeños. Aunque la atención a los niños siga siendo una tarea esencial de la EAPI, cada vez se valora más su función educativa. No parece existir una relación directa entre índices de participación de niños de 3 años en educación infantil y la tasa de empleo de las madres con niños de esta edad. En el conjunto de la Unión Europea, en 2005 había un 14% menos de madres de niños de 3 años con empleo que de niños de esa edad que asistían a algún centro de educación infantil de nivel CINE 0 (gráfico 2.10).

Gráfico 2.10. Participación de los niños de 3 años en el nivel CINE 0, 2004/05, y tasa de empleo de las madres con niños de 3 años, 2005.



	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
■	72.3	100	58.3	65.3	91.1	72.7	80.6	1.9	0.0	94.6	99.5	97.3	31.8	65.7	51.2	62.0	72.6	81.9	0.1	47.5	27.8	61.4	55.8	66.8	60.8	37.9	84.2	77.6	94.1	0.0	82.8
●	58.4	59.9	59.0	37.2	53.6	(72.9)	72.9	52.5	55.9	66.2	51.9	69.4	74.9	(68.4)	63.0	51.5	68.9	66.6	75.7	63.0	90.5	35.8	71.7	57.5	77.6	94.1	0.0	82.8			

Fuente: Eurostat, UOE y EPA.

Notas adicionales

EU-27: Estimaciones basadas en los países cuyos datos están disponibles.

Bélgica: No están incluidos ni los datos de las instituciones privadas no subvencionadas, ni los de la Comunidad germanófona.

Irlanda: No existe oferta educativa pública en el nivel CINE 0. Muchos niños y niñas siguen un programa de educación infantil en centros privados, pero la mayoría de los datos no están disponibles.

Nota explicativa

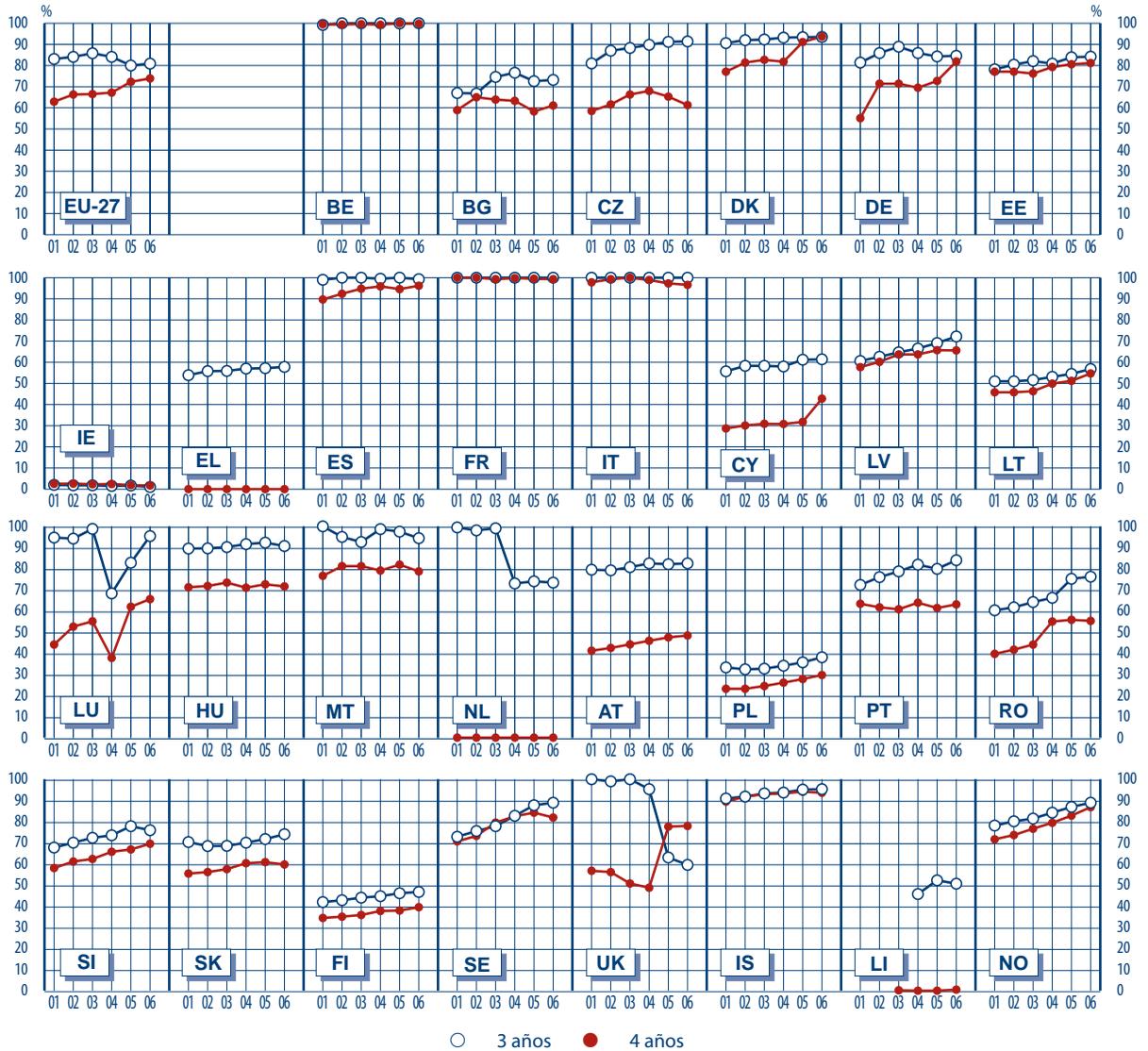
La **tasa de empleo** para un grupo de referencia concreto (en este caso, madres cuyo hijo más pequeño tiene 3 años) se calcula en términos de porcentaje entre el número de individuos (activos) con trabajo y el número total de individuos del grupo de referencia (activos e inactivos).

Las personas mayores de 74 años o menores de 15 se consideran inactivas, así como las comprendidas en esta franja de edad que no han realizado ninguna actividad remunerada durante la semana de referencia y que no están buscando trabajo (por ejemplo, que no han realizado una búsqueda activa de empleo durante las cuatro semanas anteriores, –salvo si han dejado de buscar empleo por haber encontrado trabajo y deben incorporarse en los próximos tres meses–, o dicen no estar dispuestas a trabajar en las dos semanas posteriores). Los trabajadores con permiso por maternidad/paternidad se consideran activos y con empleo, al igual que los trabajadores en el hogar no remunerados. Los trabajadores inactivos desde hace más de tres meses (permiso de maternidad/paternidad, excedencia de la carrera profesional, etc.) se consideran inactivos a no ser que perciban al menos el 50% de su salario.

El **índice de participación** se calcula dividiendo el número de niños de 3 años que asisten a centros de educación infantil entre el número total de niños de 3 años de la población. Los datos de población se refieren al 1 de enero de 2005.

La diferencia es muy clara en Bélgica e Italia: el índice de participación de los niños de 3 años es un 40% superior a la tasa de empleo de las madres de niños de esa edad. Este fenómeno se observa igualmente en la República Checa, España, Francia y Eslovaquia, países en los que la participación de los niños de 3 años se mantiene superior a la tasa de empleo de sus madres en al menos un 25%.

Gráfico 2.11. Evolución de la participación de los niños de 3 y 4 años en educación infantil (CINE 0), no distribuida por niveles CINE, 2000/01-2005/06



Fuente: Eurostat, UOE.

3 años

	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
2000	61.6	98.2	56.9	54.9	71.8	54.8	72.3	2.8	0	84.3	100	97.9	31.2	55.6	45.7	37.7	68.6	79	0.1	39.3	23.3	58.6	38.8	52.4	56.1	33.9	68	54.1	86.9	:	70.9
2001	62.9	99.5	58.9	58.5	77.1	55.1	77.1	2.5	0	89.7	100	97.8	28.7	57.7	45.8	44.1	71.2	76.6	0.1	41.2	23.2	63.4	39.7	58	55.4	34.4	70.6	56.7	89.4	:	71.6
2002	66.3	99.4	65	61.6	81.4	71.4	77.1	2.6	0	92.4	100	99.3	30.1	60.2	45.8	52.6	71.8	81.2	0.1	42.5	23.2	61.7	41.7	61.1	56.1	35	73.2	56.1	91.8	:	73.6
2003	66.5	99.6	63.9	66.3	82.7	71.4	76.2	2.3	0	94.8	99.3	100	30.9	63.7	46.3	55.1	73.4	81.2	0.1	44.2	24.5	60.8	44.1	62.3	57.5	35.8	79.5	50.7	92.9	0.2	76.6
2004	67.2	99.3	63.3	68	81.8	69.5	79.3	2.4	0	95.9	99.8	98.9	30.8	63.7	49.9	37.8	71	79.1	0.1	45.9	26.1	63.9	55	65.7	60.3	37.7	82.5	48.7	93.3	0.0	79.4
2005	72.3	100	58.3	65.3	91.1	72.7	80.6	1.9	0	94.6	99.5	97.3	31.8	65.7	51.2	62	72.6	81.9	0.1	47.5	27.8	61.4	55.8	66.8	60.8	37.9	84.2	77.6	94.1	0.0	82.8

4 años

	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
2000	83.1	99.2	67.0	81.0	90.6	81.4	78.2	2.0	53.9	99.0	100	100	55.7	60.6	51.0	94.7	89.5	100	99.5	79.5	33.3	72.3	60.3	67.7	70.3	41.9	72.8	100	90.9	:	78.1
2001	84.1	100	66.8	87.0	92.0	85.9	80.4	1.8	55.8	100	100	100	58.3	62.6	51.0	94.2	89.6	95.0	98.1	79.2	32.4	76.0	61.7	70.0	68.4	42.8	75.5	99.0	91.8	:	80.1
2002	85.8	100	74.6	88.3	92.3	88.9	82.1	1.8	55.9	100	100	100	58.3	64.7	51.6	98.8	90.2	92.6	99.1	80.7	32.7	78.7	64.2	72.3	68.5	44.0	77.8	100	93.3	:	81.4
2003	84.1	100	76.6	89.8	93.2	85.9	80.9	1.5	57.0	99.5	100	100	58.0	66.5	53.1	68.3	91.6	98.7	73.0	82.5	34.1	81.9	66.2	73.5	70.0	44.7	82.7	95.3	93.7	45.7	84.2
2004	80.0	99.9	72.6	91.2	93.4	84.3	83.9	1.7	57.2	100.0	100	100	61.2	69.1	54.5	82.8	92.3	97.5	74.0	82.1	35.7	79.9	75.2	77.8	71.7	46.1	87.7	63.0	95.1	52.2	86.9
2005	80.9	100.0	73.2	91.4	93.5	84.6	84.2	1.0	57.8	99.3	100	100	61.4	72.2	56.8	95.4	90.7	94.4	73.4	82.5	38.1	84.0	76.2	75.9	74.0	46.7	88.9	59.5	95.3	50.6	88.9

Fuente: Eurostat, UOE.

Notas adicionales**Bélgica:** No se incluyen ni los datos de las instituciones privadas no subvencionadas, ni los de la Comunidad germanófona.**Irlanda:** No existe oferta educativa pública en el nivel CINE 0. Muchos niños y niñas siguen programas de educación infantil en centros privados, pero la mayoría de los datos no están disponibles.**Luxemburgo:** La educación es obligatoria a partir de los 4 años. La diferencia de hasta un 100%, por lo tanto, se debe a los niños y niñas matriculados en el extranjero, pero también (y sobre todo) al método de cálculo. Las matrículas se contabilizan a 1 de septiembre, mientras que la población infantil de esa edad está censada a 1 de enero.**Países Bajos:** Desde 2002/03 el índice de participación de los niños y niñas de 4 años es superior al que figura en el gráfico. La población de niños de 4 años matriculados se censa a 1 de octubre, dejando fuera a los que se matriculan entre octubre y diciembre, y que cumplen los 4 años en ese periodo. A fecha de 31 de diciembre casi el 100% de los niños y niñas de 4 años asisten a la escuela en este nivel educativo.**Nota explicativa**

La educación infantil (CINE 0) está diseñada para cubrir las necesidades educativas y de desarrollo de los niños y niñas de –al menos– 3 años en adelante. Los centros de educación infantil deben contratar obligatoriamente personal titulado en educación. Las guarderías y centros lúdicos, cuyo personal no necesita titulación específica, no se incluyen en estos datos.

El índice de participación se calcula dividiendo el número de niños de 3 a 4 años que asisten a centros de educación infantil entre el número total de niños entre 3 y 4 años de la población. Los datos de población se refieren al 1 de enero de 2005.

Por el contrario, en Grecia, Chipre, los Países Bajos y Finlandia el índice de empleo de las madres con niños de 3 años es más de un 30% superior a los índices de participación de los niños de 3 años. Parece, por lo tanto, que en estos países las madres recurren a modelos de atención infantil informal (un miembro de la familia o una cuidadora a domicilio, por ejemplo) debido bien a la falta de oferta educativa formal, a su coste, o a que los padres prefieren la atención en el hogar. Quizá sea este también el caso de Letonia, Lituania, Austria, Portugal, Rumanía y Eslovenia, países en los que el índice de empleo de las mujeres es, también, superior al índice de participación de los niños de 3 años.

Cualesquiera que sean las condiciones laborales, parece que los padres cada vez matriculan más a sus hijos en educación infantil (gráfico 2.11). Por término medio, en los países europeos los índices de participación de los niños de 3 años en la educación infantil han aumentado en un 10% desde 2000/01. Recientemente se ha producido un descenso paulatino en cuanto a la participación de niños de 4 años en nivel CINE 0. Esto es debido, en gran parte, a los cambios producidos en dos países: los Países Bajos y el Reino Unido. En los Países Bajos la caída del 25% del índice de participación desde 2002/03 puede atribuirse sobre todo a la modificación de la metodología de cálculo (véase la nota del gráfico 2.11). La bajada del índice de participación de los niños de 4 años en el nivel CINE 0 en el Reino Unido es imputable al hecho de que, desde 2004/05, en Irlanda del Norte todos los niños y niñas de 4 años asisten a programas educativos del nivel CINE 1.

Puesto que los niños de 4 años se empiezan a mezclar en dos niveles educativos distintos, es más razonable interpretar las tendencias de la participación de los de 3 años. Este crecimiento

general mencionado anteriormente se manifiesta de manera distinta según los países. En Luxemburgo y en el Reino Unido el aumento ha sido muy rápido (casi un 25%). Los índices de participación de los niños de 3 años subieron más que el promedio de la UE-27 también en Dinamarca, Alemania, Rumanía, Suecia, Eslovenia y Noruega.

2.6. Financiación de los programas de EAPI (CINE 0)

Puesto que existe una demanda creciente de educación infantil para niños de corta edad, es preciso que la oferta aumente no solo en cantidad, sino también en calidad. Los presupuestos destinados al nivel CINE 0, expresados en relación al PIB (gráfico 2.12) proporcionan información sobre los esfuerzos realizados por los países para poner en marcha programas de educación infantil y/o dotar a estos programas de las mejores condiciones de funcionamiento posibles.

Conviene destacar que el gasto en relación al PIB resulta difícil de comparar a lo largo del tiempo si el PIB cambia de manera significativa. Por ejemplo, en un periodo de crecimiento económico, una reducción aparente del gasto con respecto al PIB puede indicar, en realidad, que no ha habido cambios o incluso que ha habido un aumento del gasto real. Por lo tanto, este indicador muestra más bien si el gasto sigue o no la evolución del PIB.

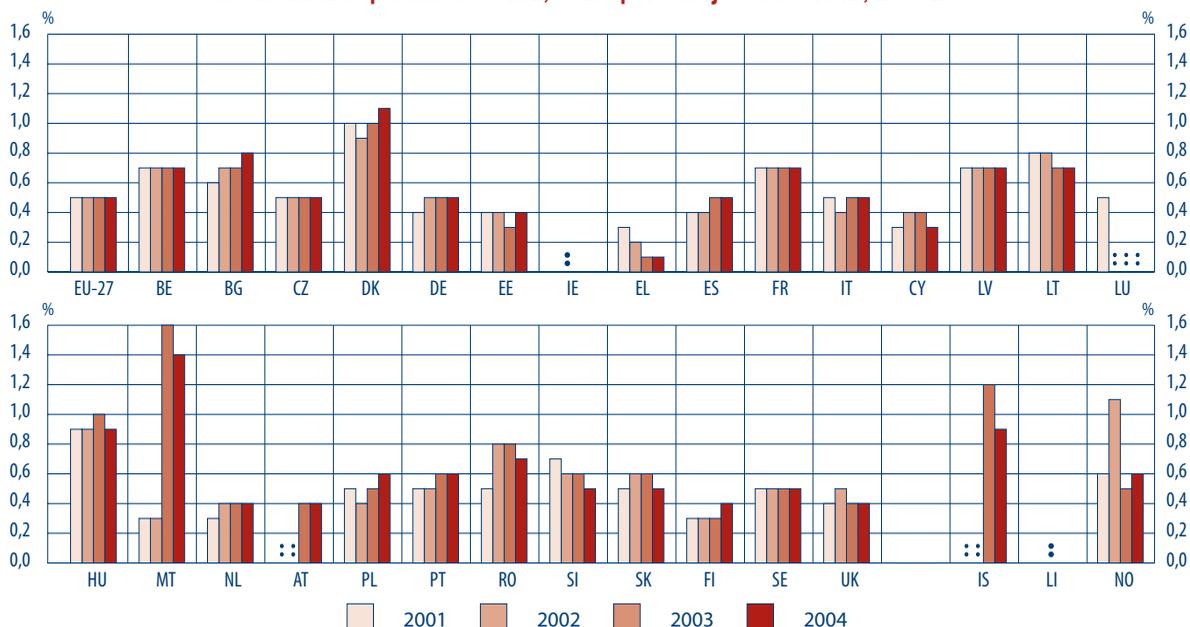
En el conjunto de la Unión Europea, y en la mayoría de los países, el presupuesto adjudicado al nivel de educación infantil ha evolucionado al mismo ritmo que el PIB, puesto que ha permanecido estable en relación al PIB entre 2001 y 2004. Puede observarse una inversión significativa en 2003 en Malta, donde el presupuesto se quintuplicó en relación con el PIB. Por el contrario, en Grecia, Lituania, Eslovenia y el Reino Unido, los recursos otorgados como parte del PIB han descendido levemente desde 2001. En estos países, la inversión en relación al PIB ha disminuido, aunque el valor absoluto de los presupuestos puede no haber cambiado si se produjo un incremento del PIB. En otros países, como Eslovenia, esta disminución del presupuesto puede atribuirse a que las secciones infantiles de las escuelas primarias, no incluidas en estas estadísticas, atraen cada vez a más niños y niñas de educación infantil, y por lo tanto, reciben una parte mayor del presupuesto.

En el caso de Malta, la comparación de las tendencias en materia de gastos con los índices de participación (gráfico 2.11) evidencia que el incremento en los presupuestos (en relación al PIB) no ha ido acompañado de un aumento del índice de participación de los niños de 3 y 4 años en el nivel CINE 0. Lo que más llama la atención, quizá, es que algunos países experimentaran un incremento en el número de participantes en el nivel CINE 0 sin que se produzca un aumento correspondiente del gasto para este nivel educativo en relación al PIB: tal es el caso de Letonia, Lituania, Austria, Eslovenia, Suecia y Noruega. Un factor demográfico (la disminución de la población infantil de corta edad) o económico (el aumento del PIB) pueden explicar esta reducción de presupuesto en relación al PIB en Letonia, Lituania, Austria, Eslovenia y Suecia. En estos países, el gasto por niño en valor real no ha disminuido (gráfico 2.13).

Sería prudente matizar las conclusiones obtenidas tras el análisis de los datos que tienen en cuenta las instalaciones existentes en cada país, es decir, distinguiendo las inversiones en infraestructuras de los gastos de funcionamiento. No hay duda de que un incremento en la

participación conlleva, a menudo, un incremento del gasto corriente (docentes, material, etc.), aunque el gasto suele ser menor en aquellos lugares donde ya existe un cierto nivel de infraestructuras.

Gráfico 2.12. Gasto público total en educación infantil (CINE 0), no distribuido por niveles CINE, como porcentaje sobre el PIB, 2001-2004



	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
2001	0.49	0.69	0.64	0.53	0.98	0.41	0.35	0.06	0.27	0.39	0.69	0.48	0.32	0.68	0.82	0.50	0.85	0.30	0.33	:	0.46	0.50	0.45	0.65	0.53	0.32	0.47	0.44	:	:	0.60
2002	0.50	0.70	0.69	0.54	0.94	0.49	0.42	0.07	0.19	0.42	0.69	0.40	0.35	0.67	0.78	:	0.91	0.30	0.35	:	0.43	0.53	0.80	0.59	0.55	0.33	0.52	0.45	:	:	1.06
2003	0.49	0.71	0.70	0.54	0.99	0.46	0.34	0.07	0.13	0.46	0.69	0.45	0.36	0.69	0.74	:	0.97	1.57	0.36	0.41	0.48	0.60	0.83	0.56	0.64	0.34	0.50	0.35	1.18	:	0.53
2004	0.49	0.70	0.79	0.51	1.05	0.47	0.36	0.00	0.12	0.48	0.68	0.45	0.33	0.66	0.66	:	0.93	1.40	0.36	0.40	0.55	0.59	0.66	0.49	0.54	0.35	0.52	0.35	0.90	:	0.57

Fuente: Eurostat, UOE y cuentas nacionales.

Notas adicionales

EU-27: Estimaciones basadas en los países cuyos datos están disponibles

Bélgica: No están incluidos ni los datos de los centros privados no subvencionados ni los de la Comunidad germanófona.

Grecia: El gasto en el nivel infantil está incluido en el nivel de educación primaria. 2001, 2002: no está disponible el gasto imputado a jubilaciones; 2003: no se dispone de datos sobre la concesión de becas de estudio.

Lituania: 2003 y 2004: no se dispone de los datos sobre las transferencias de fondos públicos a "otras entidades privadas".

Luxemburgo: Los datos incluyen el gasto en educación primaria (CINE 1).

Polonia: Incluye el gasto de atención sanitaria a los niños durante la educación infantil.

Portugal: Los gastos a nivel local no están incluidos. No se dispone de datos sobre el gasto imputado a jubilaciones. 2003, 2004: no se dispone de datos sobre la concesión de becas de estudio. 2003, 2004: no se dispone de los datos sobre las transferencias de fondos públicos a "otras entidades privadas". 2003, 2004: no se dispone de datos sobre el gasto en servicios complementarios.

Eslovaquia: Incluye el gasto de atención sanitaria durante la educación infantil.

Reino Unido: El ajuste del PIB se realiza en función del ejercicio fiscal, que va del 1 de abril al 31 de marzo.

Islandia: No se dispone de datos sobre el gasto en servicios complementarios.

Noruega: 2002: se incluye el gasto en atención sanitaria durante la educación infantil. 2003, 2004: no se dispone de datos sobre el gasto en servicios complementarios.

Nota explicativa

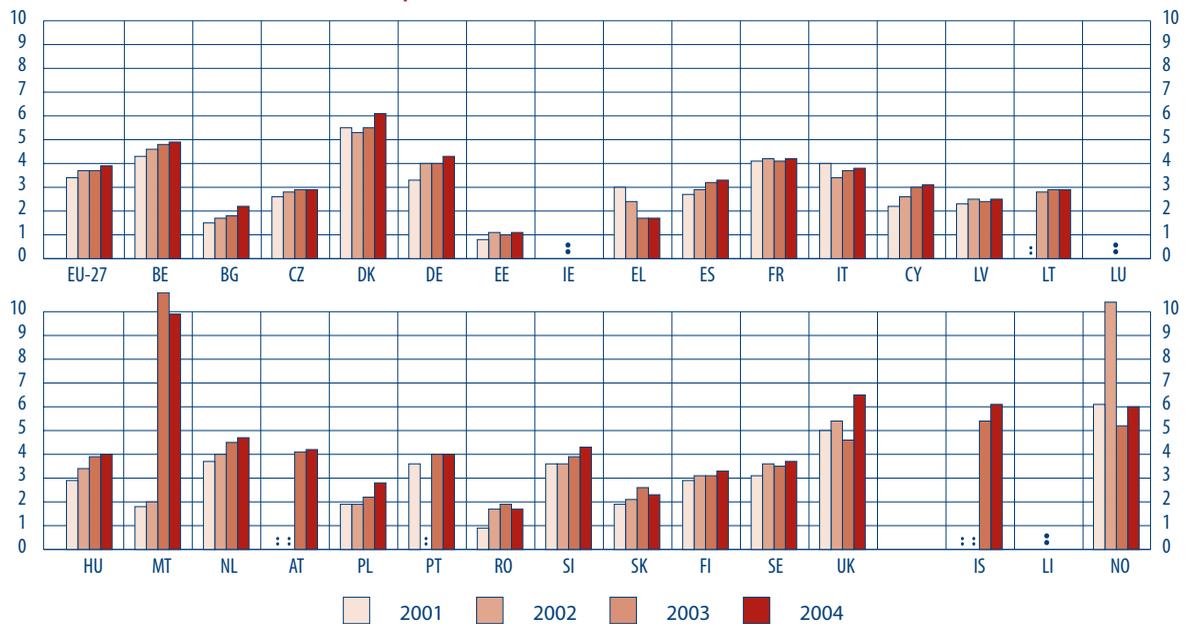
En general, el sector público financia el gasto en educación asumiendo el gasto corriente y de capital de los centros (financiación pública directa a los centros) o concediendo ayudas económicas al alumnado y a sus familias (becas y préstamos públicos) y subvencionando las actividades de formación de las empresas privadas o de asociaciones sin ánimo de lucro (transferencias a

familias y empresas). La financiación pública directa a las instituciones educativas y las transferencias a las familias y empresas están incluidas en el gasto público total en educación.

El gasto público total en educación se calcula en relación al Producto Interior Bruto (PIB). Este resultado se multiplica por 100.

A pesar de las diferencias entre países, el gasto en general ha aumentado durante los cuatro años analizados. Esto queda demostrado en el gráfico 2.13, donde figura el gasto en educación expresado en relación al número de niños y niñas que asisten a programas educativos en el nivel CINE 0.

Gráfico 2.13. Gasto público total por niño en educación infantil (CINE 0), no distribuido por niveles CINE, en miles de euros EPA, 2001-2004



	EU-27	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
2001	3.4	4.3	1.5	2.6	5.5	3.3	0.8	:	3.0	2.7	4.1	4.0	2.2	2.3	:	:	2.9	1.8	3.7	:	1.9	3.6	0.9	3.6	1.9	2.9	3.1	5.0	:	:	6.1
2002	3.7	4.6	1.7	2.8	5.3	4.0	1.1	:	2.4	2.9	4.2	3.4	2.6	2.5	2.8	:	3.4	2.0	4.0	:	1.9	:	1.7	3.6	2.1	3.1	3.6	5.4	:	:	10.4
2003	3.7	4.8	1.8	2.9	5.5	4.0	1.0	:	1.7	3.2	4.1	3.7	3.0	2.4	2.9	:	3.9	10.8	4.5	4.1	2.2	4.0	1.9	3.9	2.6	3.1	3.5	4.6	5.4	:	5.2
2004	3.9	4.9	2.2	2.9	6.1	4.3	1.1	:	1.7	3.3	4.2	3.8	3.1	2.5	2.9	:	4.0	9.9	4.7	4.2	2.8	4.0	1.7	4.3	2.3	3.3	3.7	6.5	6.1	:	6.0

Fuente: Eurostat, UOE y cuentas nacionales.

Notas adicionales

EU-27: Estimaciones basadas en los países cuyos datos están disponibles

Bélgica: No están incluidos ni los datos de centros privados no subvencionados ni los de la Comunidad germanófona.

Grecia: El gasto en educación infantil está incluido en el nivel de primaria. 2001, 2002: no está disponible el gasto imputado a jubilaciones; 2003: no se dispone de datos sobre la concesión de becas de estudio.

Lituania: 2003 y 2004: no se dispone de los datos sobre las transferencias de fondos públicos a "otras entidades privadas".

Luxemburgo: Los datos incluyen el gasto en educación primaria (CINE 1).

Polonia: Incluye el gasto en atención sanitaria a la infancia durante la educación infantil.

Portugal: Los gastos a nivel local no están incluidos. No se dispone de datos sobre el gasto imputado a jubilaciones. 2003, 2004: no se dispone de datos sobre la concesión de becas de estudio. 2003, 2004: no se dispone de los datos sobre las transferencias de fondos públicos a "otras entidades privadas". 2003, 2004: no se dispone de datos sobre el gasto en servicios complementarios.

Eslovaquia: Incluye el gasto en atención sanitaria durante la educación infantil.

Reino Unido: El ajuste del PIB se realiza en función del ejercicio fiscal, que va del 1 de abril al 31 de marzo.

Islandia: No se dispone de datos sobre el gasto en servicios complementarios.

Noruega: 2002: se incluye el gasto en atención sanitaria durante la educación infantil. 2003, 2004: no se dispone de datos sobre el gasto en servicios complementarios.

Nota explicativa

En general, el sector público financia el gasto en educación asumiendo el gasto corriente y de capital de los centros (financiación pública directa a los centros) o concediendo ayudas económicas al alumnado y a sus familias (becas y préstamos públicos) y subvencionando las actividades de formación de empresas privadas o de asociaciones sin ánimo de lucro (transferencias a familias y empresas). La financiación pública directa a las instituciones educativas y las transferencias a las familias y empresas están incluidas en el gasto público total en educación.

El indicador se ha calculado dividiendo el gasto total anual entre el número de niños y niñas matriculados en el nivel CINE 0.

El gasto anual se ha expresado en términos de estándar de poder adquisitivo (EPA) con el fin de eliminar la distorsión creada por los distintos niveles de precios en cada país.

Grecia es el único país que ha experimentado una disminución considerable (alrededor del 40%) del gasto anual por niño del 2001 al 2004. Una abrumadora mayoría de países europeos incrementaron el gasto en más de un 10% y Malta ha aumentado el gasto de forma espectacular: un 400% entre 2002 y 2003.

Eslovenia y el Reino Unido muestran un patrón muy distinto, en el que el gasto por niño va creciendo mientras el gasto total en relación al PIB ha disminuido levemente (gráfico 2.12). Esta paradoja puede atribuirse sobre todo a la disminución del número de participantes en términos absolutos ⁽⁶⁾. Respecto a esto, cabe mencionar que en Eslovenia la disminución del número de participantes se debe a una caída de la tasa de natalidad, acompañada de un aumento en el índice de participación (proporción de niños matriculados en relación con el total de población infantil). En el Reino Unido el descenso en el número de participantes se debe a la reducción de la proporción de niños y niñas matriculados en el nivel CINE 0 y a un aumento de las matrículas en el nivel CINE 1.

*

* *

Este breve análisis general ofrece una perspectiva sobre los problemas socioculturales y económicos que pueden constituir factores de riesgo en el ámbito de la educación infantil. Algunos países se encuentran más afectados que otros por los distintos factores que se han examinado. Por ejemplo, la proporción de familias monoparentales con niños pequeños es mucho mayor en el Reino Unido. Esos hogares se enfrentan a menudo a dificultades económicas. La pobreza de las familias con niños de corta edad también es un fenómeno común en Estonia, Italia, Lituania, Luxemburgo, Polonia y Portugal. En el caso de Eslovaquia, tanto las mujeres como los hombres con niños pequeños a su cargo se enfrentan a un mayor riesgo de desempleo que en los demás países europeos. En Luxemburgo, la proporción de niños extranjeros es la más alta de Europa. La educación infantil de niños procedentes de familias inmigrantes también constituye un problema importante en Grecia, Chipre, Austria y probablemente en otros países

⁽⁶⁾ Los datos de Eurostat indican que la participación en términos absolutos (no mostrada en el gráfico) ha caído en estos dos países más que en cualquier otro lugar (-26% entre 2001 y 2004 en Eslovenia; -31% en el Reino Unido).

en los que las minorías étnicas (y especialmente las personas de etnia gitana) son numerosas y no se reflejan en las estadísticas.

El análisis también ha puesto de manifiesto que, en la mayoría de los países, la participación de la mujer en el mercado laboral está claramente vinculada a la edad de sus hijos. Muchas mujeres en Europa se retiran de la vida laboral activa mientras crían a un niño menor de 3 años. Las mujeres que tienen hijos de entre 3 y 6 años presentan todavía un índice de actividad inferior a la media, pero tan pronto como el hijo más pequeño alcanza la edad de 6 años, la mayoría de las mujeres europeas afirman sentirse más disponibles para ocupar un puesto de trabajo remunerado.

Este abandono de la actividad laboral podría explicarse en parte por la falta de oferta de atención infantil para los niños y niñas de corta edad. No obstante, la evolución de los índices de participación en el nivel CINE 0 es positiva en la mayoría de los países, como lo es también la inversión en este nivel.

Estas tendencias están en parte ligadas a las medidas concretas puestas en marcha para este nivel educativo, tengan o no relación con los factores de riesgo a los que se enfrentan estos países. Los próximos capítulos de este documento se centrarán precisamente en dichas medidas y en las políticas educativas desarrolladas para cubrir las necesidades de los niños y niñas de corta edad y, en particular, de los más desfavorecidos.

CAPÍTULO 3: ACCESO A LA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

Introducción

Los estudios realizados demuestran que los distintos modelos y sistemas de educación y atención a la infancia temprana (EAPI) difieren enormemente en términos de cobertura, intensidad, calidad y, probablemente, impacto (véase el Capítulo 1). Todos los países europeos ofrecen algún tipo de programa de atención para niños antes del comienzo de la escolarización obligatoria, financiado, al menos en parte, con fondos públicos (véase el Gráfico 3.1 a continuación). Sin embargo, la edad a la que los niños pueden acceder a dichos programas, la medida en la que estos responden a la demanda existente, así como la naturaleza misma de la oferta de educación y atención infantil presentan diferencias considerables entre países o incluso entre regiones. El presente capítulo aborda estas cuestiones mediante las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se organiza la educación y atención a la primera infancia?; ¿a partir de qué edad existe una oferta de EAPI acreditada y subvencionada con fondos públicos?; ¿cuáles son los criterios preferentes de acceso?; ¿qué horario tienen estos servicios educativos y de atención infantil?
- ¿Se está respondiendo a la demanda de una educación y atención a la primera infancia asequible?; ¿cómo afrontan las autoridades públicas la necesidad de este tipo de servicios?
- ¿Qué políticas facilitan el acceso a la EAPI?; y más concretamente: ¿qué medidas se han tomado para ampliar el acceso de forma que puedan incorporarse niños que, de otro modo, podrían no beneficiarse de la oferta existente?; ¿qué procedimientos de evaluación e información se han puesto en marcha?

3.1. Estructura y criterios de admisión

3.1.1. Principales modelos de oferta educativa

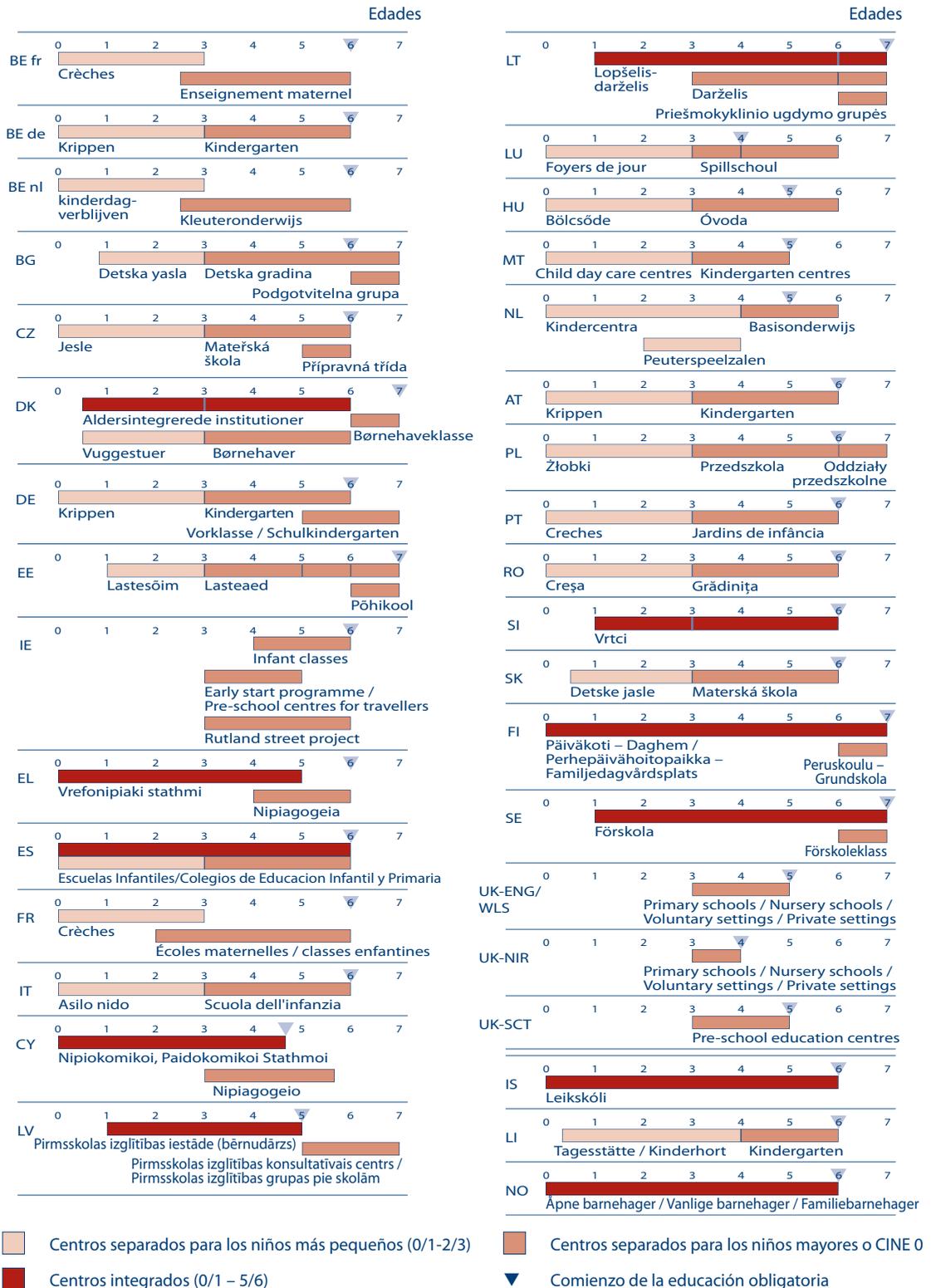
Todos los países de Europa sin excepción han desarrollado algún tipo de oferta de EAPI acreditada y subvencionada con fondos públicos para niños por debajo de la edad de escolarización obligatoria. Las diferencias residen en las formas de organización, en las autoridades competentes y en la edad a la que pueden acceder los niños a este tipo de oferta.

En muchos países las autoridades públicas ofertan plazas subvencionadas desde una edad muy temprana, a menudo desde el final del permiso por maternidad/paternidad. Sin embargo, esto no significa necesariamente que la oferta de plazas satisfaga íntegramente la demanda (véase la planificación de la oferta en el apartado 3.2).

La oferta de EAPI en Europa se organiza en torno a dos modelos principales. En el primero la oferta se realiza en centros integrados, y se estructura en una única etapa para todos los niños en edad preescolar. Cada centro tiene un equipo directivo para niños de todas las edades, y el

profesorado generalmente posee las mismas titulaciones y se encuadra en las mismas escalas salariales, independientemente de la edad de los niños a los que atiende. Estos profesores o monitores a menudo trabajan en colaboración con otros miembros del personal pertenecientes a distintas categorías profesionales en el campo de la atención infantil, tales como cuidadores o auxiliares (véase el Capítulo 5). En el segundo modelo, los servicios de EAPI se organizan en función de la edad de los niños (por lo general, en un ciclo para niños de 0 a 3 años y otro para niños de 3 a 6 años). Cada uno de estos dos niveles puede depender de distintos ministerios (véase el Anexo 1, Tabla A). El segundo modelo es el más extendido en Europa, aunque en algunos países coexisten ambos.

Gráfico 3.1. Organización de la oferta de educación y atención a la primera infancia subvencionada y acreditada para niños en edad preescolar de diferentes edades, 2006/07



Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

República Checa: El programa preparatorio (*přípravná třída*) solo está disponible para niños en situación de desventaja social.

Dinamarca: Desde el curso académico 2008/2009 la edad de comienzo de la educación obligatoria es de 6 años en lugar de 7.

Irlanda: Las guarderías y los centros de educación infantil que admiten a niños menores de 4 años no están obligados a contratar personal titulado en educación, motivo por el que este tipo de oferta educativa no está incluido en las estadísticas de Eurostat (Capítulo 2). Solo los programas destinados a determinados grupos (Programa de Inicio Temprano –*Early Start Programme*– para niños de 3 ó 4 años, el *Rutland St. Project* para los de 3 a 5 años y los centros de educación infantil para la población nómada irlandesa –*Irish Travellers*– de 3 ó 4 años) deben contratar profesorado con la titulación mencionada.

Grecia: El primer año de *Nipiagogeia* (niños de 4 ó 5 años) también se imparte en las *Vrefonipiaki stathmi*. Desde el curso 2007/2008 la edad de comienzo de la educación obligatoria se bajó de los 6 a los 5 años.

Chipre: La edad exacta para el comienzo de la educación obligatoria es de 4 años y 8 meses.

Letonia: Pueden ofrecerse programas preparatorios para la escuela primaria (*obligātā sagatavošana pamatizglītības apguvei*) en los centros separados para los niños de mayor edad y también en los *pirmsskolas izglītības iestāde (bērnu dārzis)*.

Lituania: Se ofrecen programas preparatorios (*priešmokyklinio ugdymo grupė*) en los *lopšelis-darželis* y los *darželis*, así como en las escuelas de educación general (*bendrojo lavinimo mokykla*).

Hungría: Aunque, por regla general, los *óvoda* proveen servicios para niños de 3 a 6 años, en caso de que a un niño se le diagnostique como no apto para la escuela primaria, puede permanecer en la *óvoda* hasta los 8 años.

Países Bajos: La atención infantil y la educación infantil temprana se ofertan por separado. La atención infantil, para los niños de 0 a 4 años, se ofrece en centros de educación infantil y guarderías; para los niños de 4 a 12 años hay centros fuera de las escuelas. Se ofrece educación infantil temprana para niños de 2 a 6 años, especialmente para niños de entornos desfavorecidos; se imparte en centros lúdicos preescolares (niños de 2 ó 3 años) y escuelas primarias (niños de 4 ó 5 años).

Rumanía: La edad de comienzo de la educación obligatoria cambió de los 7 a los 6 años en 2003/04. Sin embargo, hay exención para los padres que no deseen escolarizar a sus hijos hasta los 7 años, y muchos así lo hacen.

Eslovaquia: La *materšská škola* está destinada a niños a partir de 3 años, aunque algunas escuelas pueden admitir a niños de 2 años si se les considera aptos para este grupo de edad.

Finlandia: Las autoridades locales también ofrecen servicios para niños en edad preescolar, por ejemplo, a través de actividades lúdicas. Además, no hay una edad definida de corte entre los centros de atención infantil integrados y el programa infantil (*Esiopetus*), que se imparte en las guarderías (*Päiväkoti*) y en las escuelas donde se imparte la educación obligatoria (*peruskoulu*). Aunque la educación obligatoria de un niño comienza a los 7 años, tiene derecho a ingresar durante el año en que cumple los 6 si los padres así lo desean. Por último, la educación infantil para niños con necesidades educativas especiales se extiende a dos años, aunque la edad de comienzo de la educación obligatoria para estos niños es de 5 años.

Suecia: Un 95% de los niños de educación infantil pasan a la *förskoleklass* cuando cumplen 6 años. También existen escuelas infantiles universales y gratuitas que ofrecen tres horas de clase al día (quince horas a la semana) para algunos niños de 4 ó 5 años.

Reino Unido (ENG/WLS/NIR): Algunos centros del sector privado o de voluntariado ofrecen atención y educación para una gama de edades más amplia, pero el gráfico no muestra la oferta para menores de 3 años, dado que, aunque está acreditada, no se subvenciona. Hay subvenciones limitadas para la escolarización de los menores de 3 años, pero tampoco figura en las cifras porque no constituye un derecho universal.

Reino Unido (SCT): Corresponde a las autoridades locales proporcionar asistencia económica para la atención a los niños de 0 a 3 años si sus padres lo solicitan, pero no tienen la obligación de hacerlo.

Nota explicativa

Los diagramas nacionales muestran el panorama general de la oferta de atención y educación infantil (entre aproximadamente 0 y 6 años). Por oferta se entiende todo tipo de atención y educación reconocida y acreditada en el sector público y concertado, aunque no esté extendido su uso. No se incluye la atención en el hogar por parte de cuidadores.

El diagrama muestra cada país, sus tipos de oferta, la edad de acceso y la duración de los programas. La edad de comienzo de la educación obligatoria está marcada por un triángulo gris sobre la línea de edad del diagrama.

Pueden coexistir dos modelos organizativos principales en un país concreto. Los “centros integrados” (señalados en rojo oscuro) suelen escolarizar a niños de entre 0/1 años y 5/6 años. Se trata de organizar la oferta en una única etapa para todos los niños en edad preescolar bajo un mismo marco educativo (un mismo equipo directivo, el mismo nivel de titulación del profesorado encargado de la educación de los niños y una misma fuente de financiación).

Los centros separados para cada grupo de edad (color claro para niños más pequeños y color oscuro para niños mayores), aunque la edad varía de un país a otro, normalmente abarcan de 0/1 años a 2/3 años y de 3/4 a 5/6 años.

Cuando es posible, se indican los nombres de los centros en la lengua nacional. En los casos en los que no se dispone del término en la lengua nacional, se ha empleado el inglés.

En los países nórdicos (excepto Dinamarca), Letonia y Eslovenia, los servicios de EAPI se ofrecen solamente según el modelo integrado. En Letonia, Finlandia y Suecia, además de centros integrados también se ofrece preparación para la escuela primaria (generalmente para niños

de 5 ó 6 años) diferenciada de la oferta para niños más pequeños. Los programas preparatorios para la escuela primaria pueden organizarse en los mismos centros en los que se escolariza a los niños más pequeños, en centros separados, o en centros de educación primaria.

En los países que poseen el modelo integrado se reconoce el derecho universal de acceso desde la edad más temprana. En el caso de Finlandia, el derecho a la atención en guarderías comienza al terminar el permiso por maternidad o paternidad. Los padres solicitan plaza para los servicios de EAPI en el ayuntamiento, y la decisión sobre el tipo de servicio (por ejemplo, atención en el domicilio o en un centro) que se ofertará depende del propio ayuntamiento, ajustándose a las necesidades de los padres (incluidos los servicios de guardería por turnos por las tardes y fines de semana). Los niños de 6 años pueden participar en las clases de educación infantil. En Suecia los ayuntamientos también tienen que ofrecer educación preescolar a todos los niños desde que cumplen 1 año hasta que comienzan las clases de educación infantil voluntarias o la escolarización obligatoria. Esto resulta importante cuando los padres trabajan o estudian, o si el propio niño necesita asistir a un centro de educación infantil. Deben ofrecerse plazas sin retraso injustificado, normalmente dentro de los 3 ó 4 meses siguientes a la solicitud por parte de la familia. En Noruega, una prioridad del gobierno es la de conseguir una oferta plena de guardería para niños de entre 1 y 5 años. En 2009 entró en vigor el derecho a obtener plaza en guarderías. Los ayuntamientos tienen el deber de garantizar que existan suficientes plazas para los niños por debajo de la edad de escolarización obligatoria. En Eslovenia todos los niños tienen derecho a una plaza en EAPI y los padres pueden escoger el tipo de centro. Las autoridades locales casi siempre gestionan programas de educación infantil dentro del sector público.

En cinco países de entre los que tienen un sistema mixto (Dinamarca, Grecia, Chipre, España y Lituania) los niños pueden asistir a centros que siguen el modelo integrado o a centros donde la oferta se estructura según las edades de los niños. En Dinamarca y España los centros integrados (que admiten a niños de 0 a 6 años) coexisten con el sistema dividido en dos ciclos según la edad: una etapa de 0 a 3 años y otra de 3 a 6 años. En Dinamarca una reforma reciente establece que las autoridades locales deben garantizar la oferta de guarderías a todos los niños desde las 26 semanas hasta que el niño alcance la edad escolar. En España la educación infantil constituye el primer nivel del sistema educativo español, y comienza desde los primeros meses de la vida del bebé, hasta los 6 años, edad a la que la escolarización es obligatoria. La mayor parte de la oferta es pública o subvencionada, y las Comunidades Autónomas tienen el deber de garantizar que las familias tengan acceso a la oferta educativa de su elección. Grecia, Chipre y Lituania tienen un sistema diferente en el que solo los niños mayores (mayores de 4 años en Grecia y de 3 en Lituania) pueden elegir entre escolarización en un centro integrado o uno específico para su edad. En Letonia y Lituania, donde existe una oferta educativa integrada para los niños a partir de 1 año, la mayoría de los niños no ingresa en la educación infantil hasta los 3 años.

La mayor parte de los países europeos pertenece a la segunda categoría, en la que los sistemas de EAPI acreditados y subvencionados con fondos públicos dividen la oferta educativa en función de la edad y de los organismos responsables de formular y poner en práctica las políticas relativas a dicha oferta. Los niños de 2, 3 ó 4 y 6 años se integran en estructuras que forman

parte del sistema educativo nacional (CINE 0). Tanto en Bélgica (Comunidad francesa) como en Francia, los niños a partir de los 2 años y medio se incorporan al sistema escolar general (en Francia, a veces desde los 2). En Luxemburgo, donde la escolarización obligatoria comienza a los 4 años, las autoridades locales tendrán, a partir de septiembre del 2009, la obligación legal de ofertar educación infantil para los niños de 3 años.

En lo que se refiere a los niños más pequeños (normalmente los de 0 a 3 años), la situación es compleja y variada, pero, en general, estos países no garantizan plazas subvencionadas para todos los niños antes de que sean lo bastante mayores como para entrar en la educación infantil, lo que suele suceder a los 3 años. Este es el caso de Bélgica, donde el sistema de atención para niños menores de 2 años y medio es acreditado y subvencionado por organismos gubernamentales para las tres Comunidades. Hay, sin embargo, escasez de plazas, y el sector privado no subvencionado, también supervisado por organismos gubernamentales, absorbe una parte de la demanda no satisfecha.

El sistema es similar en Francia, donde los organismos regionales, denominados Comisiones Departamentales para la Atención a la Primera Infancia, *CODAJE (Commissions départementales pour l'accueil des jeunes enfants)*, participan en la planificación y acreditación de la oferta educativa (además de realizar otras funciones de evaluación y planificación general). La oferta para los niños menores de 3 años es muy variada, y menos de una tercera parte de los niños de esa edad encuentran plaza en centros de atención como las guarderías municipales, que tienen una matrícula casi completa en educación infantil. Lo mismo puede decirse de Luxemburgo.

En Austria existe cierta oferta educativa para los menores de 3 años, bien en guarderías, bien en centros con varios niveles en educación infantil, aunque el índice de matriculación es bajo y la oferta se concentra en las zonas urbanas. La mayoría de los niños mayores de 3 años asisten a jardines de infancia. En Polonia el acceso a escuelas-guardería para niños mayores de 3 años está abierto a todos los niños; los de 0 a 3 años cuyos padres tengan trabajo pueden obtener plaza en alguna de las numerosas guarderías municipales, algunas de las cuales también están adscritas a escuelas-guardería.

En muchos países que siguen tanto el modelo de EAPI separado como el integrado, la oferta para niños pequeños (de 0 a 3 años) presenta variaciones significativas a nivel local. A menudo la organización de los servicios subvencionados de EAPI es responsabilidad exclusiva de las autoridades locales (véase Tabla A del Anexo 1). Este es el caso de Grecia, Italia, Austria, Liechtenstein y de casi todos los países del este y el centro de Europa.

En algunos países prácticamente no existe oferta con financiación pública para niños menores de 3 años. Como resultado, en la República Checa, Irlanda y Polonia los índices de participación en EAPI de los menores de 3 años son extremadamente bajos (véanse más detalles sobre índices de participación en el Capítulo 2, apartado 2.5). En los Países Bajos la oferta de atención a la primera infancia corre a cargo del sector privado, y son el gobierno, los empresarios y los padres los que sufragan los gastos de estos servicios acreditados. Así pues, aquí se opta por prestar apoyo a los padres y madres que trabajan. Uno de los objetivos políticos del gobierno central es que los niños desfavorecidos participen en la EAPI desde los 2 años (ver más adelante). En el Reino Unido no existe una oferta generalizada subvencionada directamente para los menores

de 3 años. Sin embargo, hay algunas excepciones: se está introduciendo la oferta de atención a tiempo parcial para niños de 2 años en zonas desfavorecidas de Inglaterra y Gales, y se encuentra en fase de proyecto piloto en Irlanda del Norte, donde las guarderías del sector público pueden admitir a niños de 2 años si disponen de plazas libres. También existen iniciativas a nivel local, como el programa para facilitar el acceso a los servicios de atención infantil en Londres. Desde 2008, en Inglaterra y Gales las autoridades locales tienen la obligación de garantizar suficientes plazas para los hijos de padres y madres que trabajan. No se les exige que proporcionen estas plazas escolares directamente, pero deben prestar apoyo al sector privado y de voluntariado para la creación de las mismas, allí donde exista demanda. En la totalidad del Reino Unido los esfuerzos políticos se centran en conseguir más apoyo integral para las familias y los niños, con el fin de mejorar los resultados en toda la población infantil. En Inglaterra se han integrado en un solo sistema la denominada Etapa de Educación Infantil (*Early Years Foundation Stage*), obligatoria a partir de septiembre de 2008, los estándares de calidad establecidos para el aprendizaje y la atención a niños de 0 a 6 años.

3.1.2. Edad de comienzo y normativa sobre permisos por maternidad o paternidad

La edad de inicio de la oferta de EAPI varía mucho entre los diferentes países europeos. En la mayoría de los países los servicios de EAPI están disponibles desde el nacimiento (en la práctica, desde los 3 meses más o menos). En Dinamarca, Eslovaquia y Liechtenstein, la edad de comienzo es de 6 meses aproximadamente. Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Austria, Eslovenia y Suecia ofrecen servicios para la primera infancia a partir del año. Por debajo de esta edad se anima a los padres a quedarse en casa con los bebés mediante un sistema de subsidios por maternidad y paternidad.

En Bulgaria las madres tienen derecho a prestaciones por cuidado de hijos hasta que estos cumplen un año, o 2 si el niño tiene alguna discapacidad. Estonia dispone de un amplio sistema de ayudas familiares que incluyen: prestaciones por maternidad, subsidios por maternidad o paternidad, deducciones fiscales de carácter general a familias, créditos fiscales y ayudas económicas para las excedencias laborales. La prestación por maternidad se concede a madres trabajadoras, equivale al 100% del salario que la madre percibía y tiene una duración de 140 días, antes y después del nacimiento. La cuantía de los subsidios por maternidad/paternidad se basa en los ingresos previos de los progenitores, aunque se fija un máximo y un mínimo. Este subsidio se paga a la madre trabajadora al finalizar la prestación por maternidad. Las prestaciones por maternidad y los subsidios por paternidad/maternidad cubren 455 días. Los progenitores que no trabajen tienen derecho a 14 meses de subsidio por paternidad, comenzando en el momento del nacimiento. Los padres varones también tienen derecho a dicho subsidio durante los seis meses siguientes al nacimiento, así como a un permiso adicional para el cuidado del niño durante el embarazo y el permiso por maternidad de la madre, o dentro de los dos meses posteriores al nacimiento.

En Letonia cualquiera de los progenitores tiene derecho a solicitar una excedencia, a cargo de la seguridad social estatal, para cuidar de su hijo por un período máximo de año y medio, hasta que el niño cumpla los 8 años. El progenitor que cuida al niño hasta que cumpla 1 año

recibe una prestación si está desempleado o en excedencia por cuidado de hijo. Desde el 1 de enero del 2008 el subsidio por maternidad/paternidad se ha introducido como parte de las prestaciones de la seguridad social. Este subsidio se concede al progenitor que cuide al niño menor de 1 año. Sin embargo, no se concede el subsidio si el otro progenitor recibe al mismo tiempo un subsidio por maternidad/paternidad o un subsidio por cuidado de hijos.

En Lituania los progenitores o padres adoptivos reciben un subsidio equivalente a su salario completo (hasta un límite) hasta que el niño cumple 1 año, y del 85% de su salario hasta que cumple 2. Además, los padres (varones) tienen derecho a un subsidio equivalente al 100% de su salario durante un mes de permiso tras el nacimiento del hijo. Una normativa promulgada por el Ministerio de Educación y Ciencia también anima a las familias a educar a sus hijos en el hogar otorgándoles el derecho a recibir apoyo educativo. Este apoyo incluye información sobre educación infantil y distintas formas de asesoramiento pedagógico.

De la misma manera, en Austria contrasta el considerable gasto en subsidios federales para el cuidado de los hijos y en medidas de permisos por maternidad o paternidad con el gasto mucho menor en servicios para la primera infancia hasta los 6 años. Si un progenitor se queda en casa, en virtud del plan nacional de ayudas a la infancia queda cubierto durante 18 meses por el sistema de sanidad pública y de pensiones de jubilación, y sigue disfrutando de protección laboral legal durante 6 meses más, hasta que el niño cumple 2 años.

Suecia proporciona 480 días de permiso por maternidad/paternidad remunerado (antes y después del nacimiento). 60 días se reservan solo para la madre (*mammamånader*) y 60 días solo para el padre (*pappamånader*). Los 360 días restantes constituyen un derecho familiar que supuestamente debe repartirse por igual, pero que puede transferirse de un progenitor a otro. Durante 390 días el subsidio asciende al 80% de los ingresos (sujeto a un límite máximo), y durante los otros 90 días hay un pago de cuota fija de 180 coronas al día (unos 17 euros). Estas ayudas pueden percibirse hasta que el niño cumpla 8 años, o hasta que finalice su primer año de escolarización.

Eslovenia ofrece una serie de derechos en cuanto a permisos y prestaciones por el nacimiento o la adopción de un niño: permiso por maternidad (105 días), por paternidad (90 días, incluyendo un permiso pagado de 15 días) y por adopción (150 ó 120 días). Además, el estado también concede permisos para criar y cuidar de los hijos, que suman hasta 260 días y pueden incrementarse en determinadas circunstancias, tales como el nacimiento de mellizos o de un niño con discapacidad. El pago de estas prestaciones corre a cargo de los planes de seguros financiados mediante las contribuciones obligatorias de trabajadores y empresarios. Por otro lado, uno de los progenitores de cualquier niño menor de tres años tiene derecho a solicitar una reducción de jornada.

En la República Checa no hay límite de edad para que los niños puedan acudir a una guardería (*jesle*), y el estado apoya el cuidado por parte de los padres de los hijos menores de tres años. El permiso por maternidad, que dura 28 semanas, puede prolongarse con un permiso por nacimiento que el empresario está obligado a respetar hasta que el niño tenga tres años.

Los padres que deciden educar a sus hijos ellos mismos también tienen derecho a ayudas económicas específicas.

3.1.3. Adjudicación de plazas de EAPI

Esta sección presenta brevemente los criterios generales para la adjudicación de plazas de EAPI a los niños más pequeños, es decir, los matriculados a edad más temprana en el sistema educativo. En el apartado 3.3 se analizan en detalle las medidas especiales para niños en situación de riesgo.

Algunos países europeos, sobre todo los nórdicos, garantizan el acceso a la EAPI pública de forma universal, pero esta situación no es la más común. Allí donde no hay acceso garantizado a plazas subvencionadas de EAPI, que suelen ser escasas, estas se adjudican siguiendo distintos tipos de criterios. El principal (y a veces único) criterio para niños menores de 2 años es la situación laboral de los padres. Esto demuestra el predominio de la función de atención sobre la función educativa de la EAPI en estas edades, y su papel en la conciliación de la vida laboral y familiar (véase Capítulo 4). No obstante, la importancia concedida a la situación laboral de los padres varía de un país a otro. En Francia, por ejemplo, ambos progenitores deberán demostrar que están trabajando o buscando trabajo, y en Italia se tiene en cuenta igualmente la situación laboral de ambos progenitores. También se da prioridad a las familias con ambos progenitores empleados en España. En Polonia solamente se admite en las guarderías a los hijos de padres trabajadores en activo.

Otro criterio que a menudo determina un acceso preferente tiene que ver con el lugar de residencia. Las familias que viven o trabajan en la zona de influencia del centro educativo tienen más probabilidades de obtener una plaza en los tres países bálticos, así como en Grecia, España, Hungría y Rumanía. Esta medida se implantó en Hungría con objeto de reducir las desigualdades y de garantizar el acceso de los niños al centro más cercano a su domicilio. Otros países que aplican el criterio del lugar de residencia han adoptado también estas medidas por motivos similares.

El procedimiento de matriculación más común consiste en que los padres soliciten una plaza de EAPI. Normalmente, los padres pueden elegir libremente entre los distintos tipos de oferta, tanto en centros escolares como a domicilio, y entre oferta pública y privada. La oferta subvencionada, naturalmente, es más asequible (en lo referente a subvenciones, véase el Capítulo 6). En los países nórdicos, donde las plazas subvencionadas están garantizadas, las autoridades locales pueden poner en marcha medidas adicionales para asegurarse de que todos los niños se beneficien de la oferta disponible. En Dinamarca, por ejemplo, si los padres no matriculan a sus hijos en una guardería, las autoridades locales pueden ofrecer al niño una plaza en un centro socio-educativo subvencionado. En Noruega se concede gran importancia a los deseos y necesidades de los usuarios y existe un proceso coordinado de admisión, destinado a asegurar la igualdad de trato entre los niños y entre las guarderías municipales y privadas. También se planifica un proceso coordinado de admisión a nivel local en Bélgica (Comunidad flamenca).

Por último, tal y como se ha apuntado anteriormente, la edad es el factor más importante para el acceso a la educación infantil (nivel CINE 0). A menudo se da prioridad a los niños que están justo por debajo de la edad de la escolarización obligatoria. Esto sucede especialmente en la República Checa, Chipre, Polonia, Eslovaquia y el Reino Unido (Irlanda del Norte).

3.1.4. Horarios de apertura

Tanto la forma de organizar los servicios de EAPI como, y muy especialmente, su horarios, tienen implicaciones sobre el modo en que las familias utilizan estos servicios y sobre su adecuación a las necesidades reales de atención a la infancia.

A grandes rasgos, en Europa existen dos enfoques principales en relación con los horarios de apertura: por un lado, la EAPI subvencionada puede ser más o menos compatible con el horario laboral de los padres; y, por otro, estos servicios están disponibles solamente a tiempo parcial. En la mayoría de los países europeos los centros de EAPI generalmente ofrecen horarios amplios que tienen en cuenta las necesidades de las familias trabajadoras. La oferta a jornada completa (incluyendo sesiones de mañana y tarde) es la norma en los cinco países nórdicos, los tres países bálticos, Bélgica, España, Francia, Hungría, los Países Bajos (excepto en los centros lúdicos), Austria, Polonia, Portugal, Rumanía y Eslovenia. La situación es parecida en la República Checa, donde las guarderías (*jesle*) funcionan generalmente a jornada completa, como ocurre con las escuelas-guardería, aunque algunas sólo abren a media jornada, mientras que algunas escuelas también ofrecen atención nocturna. Las autoridades locales a menudo acuerdan horarios concretos en función de las necesidades locales. Algunos países ofrecen incluso más flexibilidad para los servicios de EAPI, adaptándose a las condiciones laborales específicas de los padres. En Francia se amplía el horario a las tardes y noches para los padres y madres que trabajan por turnos, solo para los niños menores de 2 años. En Finlandia y Noruega el horario de apertura de los centros de EAPI puede también extenderse a las tardes, noches y fines de semana, independientemente de la edad del niño. En Bélgica (Comunidades flamenca y francesa) también existe una oferta flexible, con el fin de adaptarse a la atención requerida en momentos concretos. En España, donde el horario de apertura es distinto en función del tipo de escuela (pública o privada) y de las autoridades educativas de las que depende, algunos centros abren antes y cierran más tarde que otros para adaptarse a las obligaciones laborales de los padres. Algunos países están desarrollando servicios de EAPI flexibles, como por ejemplo, Lituania, donde el plan de desarrollo de la EAPI 2007-2012 introduce modelos flexibles de oferta.

El segundo enfoque es el de los países que únicamente disponen de una oferta subvencionada a tiempo parcial. Este es el caso de Alemania, Grecia, Chipre y Liechtenstein. En los Países Bajos los centros lúdicos funcionan solo media jornada, pero la educación infantil (*basisonderwijs*) para los niños de 4 a 6 años es a jornada completa. Hay dos países que tienen un sistema mixto. En Malta, los centros de EAPI funcionan a media jornada o a jornada completa. Los que funcionan a media jornada pueden optar por ampliar su horario para satisfacer la demanda de los usuarios. En el Reino Unido la mayoría de los centros de enseñanza infantil públicos están abiertos a media jornada, aunque se trata de una decisión que se toma a nivel local, y algunas autoridades locales tienen por norma ofrecer plazas a jornada completa subvencionadas

con fondos públicos. Existe una amplia gama de oferta de servicios “complementarios” en el sector privado y en organizaciones de voluntariado, que los padres contratan cuando solo hay disponibles plazas a media jornada.

3.2. Planificación de la oferta y la demanda

En la mayoría de los países la planificación de la oferta de la EAPI para los niños más pequeños (menores de 3 años) es responsabilidad de las autoridades locales, dado que son los proveedores de dichos servicios. En los países nórdicos las autoridades locales son responsables de garantizar el acceso a una plaza en un centro de atención infantil a todos los niños, independientemente de su situación familiar. Las autoridades locales danesas, por ejemplo, tienen la obligación de asegurar la disponibilidad del número de plazas requerido, ya que los servicios de guardería deben dar respuesta a las necesidades locales y adecuarse a los cambios en dichas necesidades. Esta responsabilidad también corresponde a las autoridades locales en el Reino Unido (excepto en Irlanda del Norte), aunque el acceso a las plazas de EAPI garantizadas empieza más tarde, a los 3 años. En la actualidad las autoridades locales proporcionan sobre todo plazas de EAPI a media jornada para todos los niños de 3 y 4 años. En Inglaterra y Gales se está ampliando el acceso progresivamente, ya que desde el 1 de abril de 2008 las autoridades locales tienen el deber de asegurar una oferta suficiente de plazas de EAPI que permitan a los padres estudiar o trabajar.

En muchos países hay un déficit de plazas de EAPI para los más pequeños. Esta escasez de plazas en algunos países de Europa del este y central puede explicarse en el contexto de los cambios económicos, sociales y políticos recientemente experimentados por estos países. Así pues, el declive de las tasas de natalidad desde finales de los 80 ha provocado una disminución de la demanda y la supresión de algunos servicios para la primera infancia. En los últimos años las tasas de natalidad han vuelto a subir y la demanda de plazas de atención infantil asequibles no está siendo atendida adecuadamente. Este es el caso de la República Checa, Estonia, Letonia, Polonia, Rumanía y Eslovaquia. Aunque en Hungría la demanda global sigue cubriéndose, se produjo un déficit en algunas áreas de servicios de EAPI en 2007 debido a recortes en las subvenciones gubernamentales. Intentar equilibrar la demanda actual con las previsiones de futuro es un problema complejo que se aborda de modo diferente en los distintos países. Por ejemplo, Letonia y Rumanía han introducido programas de renovación y ampliación de los actuales centros de EAPI. Eslovenia se destaca como la única excepción al patrón común. En este país la oferta de EAPI es muy abundante para niños mayores de un año: en el curso 2006/07 solamente un 3% de los niños cuyos padres solicitaron plaza en un centro de educación infantil no fueron admitidos.

La gran diferencia existente entre niños pequeños y mayores produce diversos efectos en lo que respecta a la planificación de la oferta, a la demanda de plazas e incluso a las cuotas solicitadas a los padres de niños menores y mayores de tres años. En España, por ejemplo, desde 2005 la educación es gratuita para todos los niños del segundo ciclo de educación infantil (de 3 a 6 años), pero no del primero (de 0 a 3 años). Sin embargo, para el primer ciclo de educación infantil, tanto el Ministerio de Educación como las Comunidades Autónomas ofrecen

subvenciones y ayudas a las familias para sufragar los costes de la oferta privada, puesto que las plazas en centros públicos no cubren la demanda actual. El objetivo es aumentar el número de plazas con subvención pública para niños de 0 a 3 años a un ritmo del 2% anual, hasta que la demanda quede cubierta en su totalidad. Está previsto alcanzar la plena escolarización en segundo ciclo de infantil (de 3 a 6 años) para el 2010. Estos objetivos parecen haber surtido efecto, ya que en 2006 se crearon 300.000 plazas de EAPI para el segundo ciclo. En Portugal uno de los principales objetivos actuales es garantizar para 2009 que el 100% de los niños de 5 años participen en la educación infantil. En Bélgica también es considerable la diferencia de oferta para los niños muy pequeños (menores de 2 años y medio) y para los de mayor edad. En cada una de las tres Comunidades la atención subvencionada para los más pequeños es responsabilidad de un organismo gubernamental: la *Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)*, *Kind en Gezin (K&G)* y la *Dienst für Kind und Familie (DKF)* respectivamente. En la Comunidad flamenca las plazas de atención infantil subvencionadas son adjudicadas por la agencia *Kind en Gezin* en función de los recursos económicos aportados por el gobierno flamenco. El objetivo de lograr una tasa mínima de participación en EAPI del 33% para los menores de 3 años se menciona explícitamente en Bélgica. Con un objetivo similar, el de aumentar la oferta educativa, la *Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE)* de la Comunidad Francesa ha puesto en marcha los planes *Cigogne I y II*.

En la mayoría de los países no existe normativa o seguimiento a nivel central de la oferta educativa para la primera infancia. No obstante, pueden mencionarse algunas iniciativas pioneras en este campo. Noruega proporciona un ejemplo interesante de cómo mantener informada a la ciudadanía sobre las tendencias referentes a la oferta de plazas. Todos los municipios noruegos deben informar al ministerio del número de niños que están en guarderías o en lista de espera. El ministerio ha establecido un mapa electrónico que muestra el porcentaje de todos los niños matriculados en las guarderías o en lista de espera de todos los municipios. El propósito del mapa, que puede consultarse en la página web del ministerio, es comparar los índices de participación de todos los municipios con la esperanza de incrementar el acceso a los servicios. Eslovenia ha puesto en marcha una iniciativa similar, introduciendo un Registro Electrónico Nacional de plazas libres en instituciones preescolares en 2007. Dichas instituciones deben consignar los datos sobre sus plazas libres, de modo que tanto los solicitantes como las autoridades municipales y nacionales se mantengan informados de la situación de cada centro. El Registro Electrónico Nacional está a disposición de todos los usuarios en internet. El 90% de los centros de educación infantil ya lo utilizan, y el registro de datos es obligatorio desde 2008/09.

Por último, es importante señalar que la cobertura de EAPI no es homogénea en todos los países. En particular se observa una gran escasez de oferta adecuada de EAPI en zonas rurales de numerosos países. El hecho de que los servicios de EAPI sean desiguales o diferenciados (por ejemplo, más oferta de servicios en el hogar) en zonas rurales frente a las urbanas constituye un problema acuciante en Bélgica, Alemania, Lituania, Hungría, Polonia, Portugal y Rumanía. En Polonia, donde los municipios tienen el derecho, pero no la obligación, de ofrecer servicios de guardería, prácticamente no existen guarderías en zonas rurales. A pesar de la obligación legal de crear y gestionar escuelas-guardería para los niños de 3 a 6 años, todavía hay un déficit

considerable en la oferta. Los índices de participación difieren considerablemente en distintas partes del país, y hay muchos menos niños que asisten a escuelas-guardería en las zonas rurales. Las soluciones a nivel local incluyen la organización de actividades a media jornada, como iniciativa conjunta que parte de comunidades, fundaciones, asociaciones y grupos de padres.

3.3. Medidas destinadas a aumentar las posibilidades de acceso de los niños en situación de riesgo

3.3.1. Obstáculos para la participación

El acceso a los servicios de EAPI puede verse obstaculizado por una serie de factores, hasta tal punto que algunos niños corren el riesgo de verse excluidos totalmente de la EAPI. Los factores de exclusión más importantes son el coste de los servicios y la escasez de la oferta. La decisión de los padres de educar a sus hijos en casa puede verse también condicionada por la inexistencia de servicios de EAPI adecuados, como, por ejemplo, el hecho de disponer de servicios de atención solo a tiempo parcial, lo que resulta poco práctico para los progenitores que trabajan (normalmente para las madres, como ya se vio en el Capítulo 2).

En ocasiones el propio sistema de seguridad social puede suponer un obstáculo indirecto para el acceso de los niños a la EAPI, incluso cuando hay oferta disponible. Tal y como se explicó en el apartado 3.1, un sistema de permisos por maternidad o paternidad prolongados y de subsidios generosos puede animar a los padres a quedarse en casa con sus hijos pequeños, como ocurre en Estonia, Lituania, Austria y Rumanía. Por ejemplo, en Rumanía los progenitores pueden percibir subsidios durante 2 años. La cantidad que reciben es parecida o incluso superior a la de algunos salarios, y se pierde si el niño se matricula en un centro de EAPI. En otros países el derecho a subsidios concretos está condicionado al tiempo que el niño pasa en un centro de atención infantil. En la República Checa dichas ayudas pueden solicitarse solo si el niño pasa como máximo 5 días al mes en algún centro de atención infantil para niños menores de 4 años, o un máximo de 4 horas al día para niños menores de 3 años. En Bulgaria, los niños que solo asisten a media jornada a las guarderías no han de abonar tasas por los libros de texto. Tres países nórdicos disponen de programas de ayuda directa en metálico (*cash-for-care*) dirigidos a padres de niños de 1 a 3 años que no utilizan los servicios públicos subvencionados para la atención de sus hijos. Estas ayudas no pueden disfrutarse a la vez que los subsidios por nacimiento, y en la práctica, se usan a menudo como una ampliación de las prestaciones por maternidad o paternidad. La principal diferencia con las prestaciones por paternidad o maternidad estriba en que los padres que reciben estas ayudas directas pueden contratar servicios externos de guardería no subvencionados, puesto que no tienen obligación de cuidar a los hijos ellos mismos. En Finlandia existe un plan de estas características desde 1985, en Noruega, desde 1999 y en Suecia fue reimplantado en 2008. Sin embargo, es importante señalar que estos sistemas de ayuda directa tienen consecuencias a nivel socioeconómico. Este subsidio en metálico es mucho más necesario para las familias con un bajo nivel de ingresos, ya que representa un porcentaje mayor del total de los ingresos familiares. En Noruega, un estudio nacional sobre la EAPI realizado en 2002 mostró una correlación entre la participación

en centros de atención infantil y el nivel educativo y de ingresos de los padres, dándose una menor participación en los hogares con ingresos más reducidos. Los datos disponibles también sugieren que el uso de los planes *cash-for-care* disminuye a medida que aumenta el número de plazas en los servicios de EAPI.

Sin embargo, pueden concurrir otro tipo de factores de exclusión de carácter no formal, y más difíciles de detectar. En Bélgica (Comunidad flamenca), un estudio de 2004 muestra que los grupos que tienen prioridad de acceso por ley son, de hecho, los que presentan una menor probabilidad de usar los servicios de EAPI. Así pues, el índice más bajo de participación corresponde a los niños de minorías étnicas que pertenecen a familias con escasos recursos. Los niños de familias monoparentales también usan menos los servicios de atención a la infancia que la población general. Los resultados del estudio sugieren que los grupos socialmente vulnerables son especialmente proclives a experimentar dificultades a la hora de matricular a sus hijos en la EAPI. Las largas listas de espera, los requisitos de asistencia regular y de respeto a las normas respecto al cuidado infantil constituyen las barreras formales más comúnmente mencionadas. Las barreras no formales incluyen la forma en la que se hace pública la información sobre atención infantil, la lengua usada y las actitudes del personal de los centros educativos. El proyecto flamenco “Servicios Comunitarios y Vecinales” se implantó en 2007 con el fin de abordar algunos de estos problemas. La mitad del personal proviene de grupos considerados de riesgo y la metodología de trabajo supone de modo muy explícito la participación de los padres, los niños y otros miembros de la comunidad. Este proyecto fue evaluado de forma positiva a finales de 2007. Este tipo de oferta quedará incluida a corto plazo dentro de la legislación sobre atención a la infancia.

3.3.2. Medidas económicas

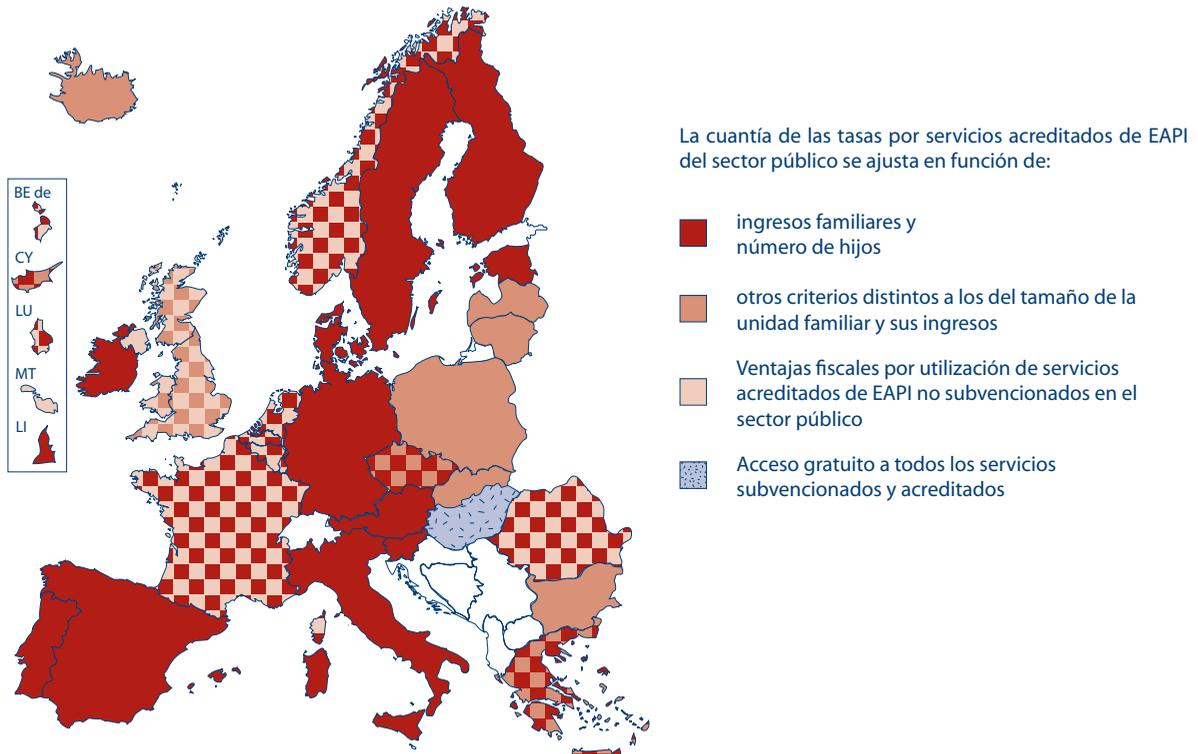
En la mayoría de los países se garantiza la gratuidad de la educación para niños mayores (normalmente a partir de los 3 años) en centros escolares. A menudo esta medida se acompaña de una ampliación de la escolarización obligatoria para incluir el último año de educación infantil. Esto es lo que ocurre en Grecia, Chipre y Polonia, por ejemplo. Sin embargo, en todos los países (excepto Hungría) los padres han de sufragar los gastos de la EAPI para los niños más pequeños (véase el Capítulo 6).

Además de las políticas generales destinadas a combatir la pobreza y la exclusión social, tales como la protección social, el empleo y la vivienda, casi todos los países ponen en marcha medidas de acceso a centros de atención infantil que tienen en cuenta el nivel de ingresos, con el fin de garantizar la accesibilidad para las familias con recursos limitados. En la mayoría de los países, la renta familiar y el número de hijos son los criterios más utilizados para calcular las tasas de los servicios acreditados de EAPI pública (véase el Gráfico 3.2). En Bélgica, en el caso de las plazas subvencionadas, las contribuciones económicas de los padres a los servicios de atención infantil (para los niños de 0 a 2 años) se calculan en función de una escala que tiene en cuenta su nivel de ingresos. En la República Checa es la dirección de las escuelas-guardería la que fija unas tasas comunes para todos los niños, pero puede decidir sobre deducciones o exenciones del pago de las mismas, sobre todo en casos de niños que provienen de familias

desfavorecidas. En general, los padres que reciben subsidios sociales, o que cuidan de un hijo y reciben un subsidio por adopción, quedan exentos del pago de tasas. También en Eslovenia las tasas de las guarderías o centros infantiles públicos están reguladas y los padres que reciben subsidios sociales quedan exentos del pago de las mismas. En Irlanda los servicios de EAPI se subvencionan según una escala dividida en tres tramos, en función de la renta de los padres. Los dos niveles inferiores se aplican a los padres beneficiarios de ayudas sociales. En 2002 se implantó una tasa máxima en Suecia, donde las tasas se establecen según el nivel de ingresos de las familias y el número de hijos a su cargo. Noruega también tiene un sistema parecido.

En Bulgaria, donde tanto la cuantía de las tasas como las deducciones o exenciones están reguladas por ley, las familias monoparentales y las familias con más de dos hijos, así como los padres con discapacidad, quedan exentos del pago de la matrícula. Los niños que solo asisten a media jornada al jardín de infancia también están exentos del pago de tasas. En Chipre, desde septiembre de 2004 la educación infantil es obligatoria y gratuita para los niños de entre 4 años y 8 meses, y 5 años y 8 meses. Las tasas para niños de 3 a 4 años y 8 meses se fijan en 42 euros al mes, con posibilidad de reducirse hasta 25 euros para las familias con 4 hijos o más. Los niños de familias muy pobres, y aquellos cuyos padres sufren de enfermedades graves, quedan exentos del pago de tasas. No obstante, las tasas son muy bajas en comparación con lo que pagan las familias en el sector privado (ente 102 y 307 euros). En Hungría el acceso a la oferta pública de EAPI es gratuito; solo se abonan tasas por los servicios de comedor y las actividades complementarias, tales como las clases de lengua extranjera o las actividades deportivas. Resulta interesante observar que desde 2008 se han puesto en marcha nuevas medidas encaminadas a ayudar a las familias en las que concurren varios factores de desventaja para que sus hijos asistan a centros de EAPI, de forma que estos padres pueden beneficiarse de una ayuda especial, que paga el municipio en dos plazos, en junio y septiembre, una vez que se ha matriculado el niño. En Irlanda las aportaciones de los padres dependen de si reciben subsidios, así como de la naturaleza de los mismos. Por último, en Letonia, Polonia y Eslovaquia las tasas no se fijan en función del nivel de ingresos, sino que las autoridades locales tienen libertad para decidir si eximen del pago de las mismas a familias que tienen dificultades económicas.

Gráfico 3.2. Medidas para facilitar el acceso a la EAPI, 2006/07



Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

Italia: Las medidas varían según la legislación de las distintas Regiones y Comunas.

Lituania: Las familias monoparentales, de padres estudiantes y aquellas en las que el padre está haciendo el servicio militar, reciben una ayuda del 50% de las tasas.

Eslovenia: Cuando hay más de un niño de la misma familia matriculado, las tasas por los niños mayores se reducen en un tramo.

Reino Unido (ENG/WLS/NIR): Más allá del derecho a una oferta gratuita a tiempo parcial para los niños de 3 y 4 años, la oferta es fundamentalmente de pago y no subvencionada (aunque los padres pueden beneficiarse de ayudas fiscales).

Islandia: Los municipios deciden libremente la cuantía de las tasas. Muchos ayuntamientos tienen diferentes precios dependiendo del estado civil de los padres y de si estos trabajan.

Liechtenstein: Los progenitores de familias monoparentales pueden obtener apoyo económico adicional, dependiendo de su situación económica.

Nota explicativa

Este gráfico se refiere solamente a la oferta no subvencionada, ya sea en el sector público o en el privado concertado. La oferta de EAPI gratuita (como la oferta en centros escolares) no queda, por lo tanto, representada aquí.

Los beneficios fiscales son otra forma de aliviar el coste que para las familias supone la atención infantil. A menudo estas deducciones complementan las ayudas señaladas anteriormente. En Bélgica, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Rumanía, el Reino Unido y Noruega se conceden devoluciones fiscales de las tasas pagadas por el acceso a servicios de atención a la infancia (niños de 0 a 3 años). En los Países Bajos los padres también se benefician de las contribuciones de los empresarios a los costes de la atención a la infancia, siempre que hagan uso de un centro autorizado de atención infantil o de una agencia registrada de cuidadores de niños. En Malta todas las familias que matriculan a sus hijos en EAPI tienen derecho a solicitar devoluciones fiscales, y aquellos que reciben asistencia social quedan completamente exentos de pagar tasas escolares. En Rumanía se dan cheques para atención infantil a las familias que no tienen derecho a subsidios por maternidad o paternidad. Estos cheques solo pueden usarse para sufragar el coste de los servicios de EAPI. En el Reino Unido las familias con niveles de ingresos bajos y medios reciben créditos fiscales mediante la desgravación por gastos en servicios de atención infantil de la declaración de la renta (*Working Tax Credit Child Care Element*), que cubre hasta el 80% de los costes (hasta un límite) para los padres que trabajan al menos 16 horas semanales.

3.3.3. Medidas sociales y culturales

Existen distintas políticas desarrolladas por los gobiernos centrales con el fin de facilitar el acceso a determinados grupos de población a la EAPI y de asegurarse de que los centros de atención infantil temprana tengan en cuenta las necesidades específicas de los niños desfavorecidos. En Bélgica (Comunidad flamenca) el proyecto piloto “Centros Integrados de Atención Infantil” (*Centrum voor Kinderopvang –CKO–*) trata de establecer políticas de admisión que garanticen una composición de los grupos de niños que refleje la sociedad en cada región o municipio. En julio de 2006 Dinamarca implantó un sistema de evaluación por escrito para todas las guarderías sobre su impacto en el entorno infantil, con el fin de garantizar que los centros de atención preescolar fomenten el desarrollo de los niños en situación de desventaja. El gobierno está invirtiendo en formación complementaria para el personal que trabaja en guarderías, de manera que les permita trabajar con niños desfavorecidos, por ejemplo, en la enseñanza de la lengua.

En Francia todos los niños que viven en las zonas de intervención educativa prioritaria (*zones d'éducation prioritaires –ZEP–*) tienen derecho a comenzar la educación infantil a los 2 años. El objetivo principal del programa ZEP, implantado en 1982, es proporcionar recursos adicionales a los centros de las áreas más desfavorecidas (definidas por altos niveles de desempleo, pobreza, un número elevado de no hablantes de francés, etc.).

En los Países Bajos, la política del gobierno con respecto a la EAPI está enfocada hacia los niños de 2 a 5 años en situación de desventaja educativa. Este grupo destinatario está compuesto principalmente por niños cuyos padres tienen un bajo nivel educativo, incluyendo a muchos niños de minorías étnicas. Las principales formas de oferta son los centros lúdicos (*peuterspeelzalen*), que ofrecen servicios de guardería a tiempo parcial para niños de 2 y 3 años, y las escuelas de primaria para los de 4 ó 5 años. El objetivo principal de esta política es que

entre 2007 y 2011 todos los niños de 2 a 6 años en situación desventaja participen en la EAPI. A nivel local se anima a los padres a matricular a sus hijos en estos centros; los servicios de salud para niños pequeños (de 0 a 4 años) juegan un importante papel a este nivel, puesto que casi todos los padres (más del 95%) llevan a sus bebés o a sus pequeños a centros de salud infantiles. Asimismo, se han puesto en marcha programas especiales que informan a los padres sobre los beneficios de la EAPI. Las autoridades municipales deciden tanto la estrategia como los medios que han de utilizarse en estos casos.

En Portugal existen centros destinados específicamente a los niños desfavorecidos, financiados por el gobierno y que ofrecen servicios de EAPI, como los Centros Sociales de Solidaridad. Además, la figura del mediador socio-cultural, de reciente implantación, ayuda a la integración escolar y general de niños inmigrantes y pertenecientes a minorías étnicas.

En Irlanda el perfil socio-demográfico de la zona es una de los aspectos prioritarios a la hora de conceder subvenciones a centros de atención infantil, según establece el "Programa Nacional de Inversión en Atención a la Infancia" (*National Childcare Investment Programme*). En Hungría, desde 2008 los niños en situación de desventaja (generalmente definidos en función de la condición económica y educativa de sus padres) también tienen prioridad en el acceso a la EAPI, y deben ser aceptados por los jardines de infancia de su área de residencia, además de tener admisión preferente en cualquier centro de este tipo. Las guarderías no municipales con subvención pública tienen que reservar hasta una cuarta parte de sus plazas para niños desfavorecidos. En España se observa una distribución equilibrada de niños pertenecientes a grupos social o culturalmente desfavorecidos entre centros públicos y privados concertados. Los niños de 0 a 3 años en situación de riesgo tienen plazas reservadas y disfrutan de deducciones en el coste de su escolarización.

En el Reino Unido (Inglaterra) cuentan con el programa "Cada niño cuenta" (*Every Child Matters*). Es un proyecto interministerial destinado a garantizar el bienestar de todos los niños, incluidos los más vulnerables. En 2004 se puso en marcha una estrategia para la atención infantil con una duración de 10 años, en la que se establece el compromiso del gobierno de invertir en atención a la infancia y en educación en la primera infancia, así como de ayudar a los padres a conciliar su vida familiar y laboral. El programa "Inicio Seguro" (*Sure Start*) apoya los objetivos del *Every Child Matters* para los más pequeños mediante una combinación de medidas dirigidas a la educación infantil, la atención temprana, la salud y el apoyo a la familia. Incluye servicios disponibles para todos, con un esfuerzo especial en el apoyo a los niños y familias más necesitados, como los pertenecientes a minorías étnicas, los desempleados, las personas con discapacidad, los progenitores adolescentes y cabezas de familia monoparental, y los que solicitan asilo político. En el resto del Reino Unido también se han puesto en marcha programas similares que proporcionan un amplio respaldo a las familias con hijos pequeños. Hungría ha implantado también un programa semejante, el *Biztos kezdet*, para niños de hasta 3 años que vivan en zonas donde no haya oferta de *bölcsőde*. Los profesionales y voluntarios implicados en el *Biztos kezdet* ayudan en tareas de atención infantil y asistencia social y sanitaria.

Algunos países organizan clases especiales para grupos específicos de niños, con el fin de posibilitar su acceso a la escolarización ordinaria. Estos grupos suelen formarse antes del

comienzo de la escolarización obligatoria (para más información sobre la organización de estos programas especiales véase el Capítulo 4, apartado 4.3).

3.4. Evaluación de la accesibilidad e intervenciones específicas

Existen pocos procedimientos sistemáticos de evaluación e información de las políticas gubernamentales esbozadas anteriormente, excepto en los países de habla inglesa, los países nórdicos, España, Francia y Países Bajos.

En el caso de Dinamarca, el control y seguimiento de las políticas de EAPI es responsabilidad del Instituto Danés de Evaluación (EVA). Se trata de un organismo autónomo que lleva a cabo sus evaluaciones tanto por iniciativa propia como a petición del gobierno, de los ministerios y consejos consultivos, de las autoridades locales o de los centros educativos. Las evaluaciones incluyen tanto centros educativos públicos como instituciones privadas que reciben subvenciones estatales.

En España, dentro del Programa Nacional de Reformas (PNR) se ha establecido un procedimiento de informes para cuantificar los progresos hacia el objetivo fijado por el gobierno de alcanzar un índice de participación del 27% en 2008 y del 30% para el 2010 en el primer ciclo de educación infantil (de 0 a 3 años). Se han elaborado dos informes al respecto, uno en 2006 y otro en 2007. El segundo informe muestra que las diferentes medidas implantadas han aumentado el índice de participación en este ciclo del 13,2% en 2004 al 16,6% en 2006.

En Francia, la supervisión y evaluación (incluyendo la de la accesibilidad) de las *crèches* públicas y de las guarderías está muy descentralizada, siendo responsabilidad de los servicios de los distintos departamentos, especialmente del servicio de protección de la madre y el niño (PMI). Por el contrario, la evaluación de la puesta en marcha de las políticas nacionales corre a cargo de la Inspección General de Asuntos Sociales (*Inspection Générale des Affaires Sociales*, o IGAS) y también de otras autoridades. La supervisión y evaluación de las escuelas guardería corresponde a diferentes cuerpos nacionales de inspección educativa, que también se encargan de analizar los indicadores estadísticos procedentes de las distintas evaluaciones, así como de estudiar muestras concretas de alumnos.

El gobierno de los Países Bajos ha implantado un observatorio nacional para la educación infantil, la "Oficina Nacional de Control de la Educación Infantil" (*Landelijke Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie*), encargada de evaluar los resultados de la política de EAPI. Durante los años en los que se realizan las evaluaciones (2006, 2008 y 2010) se pide a las autoridades municipales que aporten datos sobre la definición de niños en situación de riesgo, sobre índices de participación, programas utilizados, formación del personal, etc.

En Finlandia las oficinas provinciales del estado se encargan de controlar el rendimiento y de gestionar las quejas sobre los servicios municipales, incluyendo los servicios de EAPI. Esta misma función la asume el gobernador del condado, en el caso de Noruega, mientras que en Suecia, la "Agencia Nacional para la Educación" es la responsable del seguimiento de las reformas recientes.

En el Reino Unido la evaluación nacional del programa *Sure Start* (*National Evaluation of Sure Start* o *NESS*) es un estudio independiente que se está desarrollando en la actualidad y que evalúa el impacto de los programas *Sure Start* a largo plazo.

*

* *

La posibilidad de acceso a los servicios es uno de los factores clave de la justicia social y la inclusión. Garantizar el acceso a servicios de EAPI de alta calidad, especialmente para los sectores más desfavorecidos de la población, es uno de los principales retos de cualquier política diseñada para integrar a los niños en la sociedad desde la infancia más temprana (véase el Capítulo 1). La accesibilidad puede evaluarse (y lograrse) sobre la base de distintos parámetros económicos, geográficos, sociales y culturales. El impacto de cada uno de estos factores es tanto mayor allí donde la oferta es limitada. En la mayoría de los países, por ejemplo, los servicios de atención infantil para los más pequeños (de 0 a 2 ó 3 años) no son universales; por consiguiente, se han establecido prioridades de acceso. Las políticas generales a menudo se apoyan en medidas económicas. Se suele conceder prioridad a determinados sectores de la sociedad de acuerdo con diversos criterios, que pueden ser de carácter socioeconómico, geográfico o cultural. Sin embargo, las políticas se ven obstaculizadas por barreras culturales y sociales, como la preferencia por el cuidado materno o la falta de conocimiento de los procedimientos de matriculación: una desventaja que no es fácil de superar y que excluye a ciertos grupos. Por último, el modo en el que algunos centros funcionan, especialmente su horario de apertura, puede bien ampliar el acceso (si funcionan por turnos) o bien limitarlo, como ocurre con los horarios a tiempo parcial.

CAPÍTULO 4: ORGANIZACIÓN DE LA OFERTA Y ENFOQUES EDUCATIVOS

Introducción

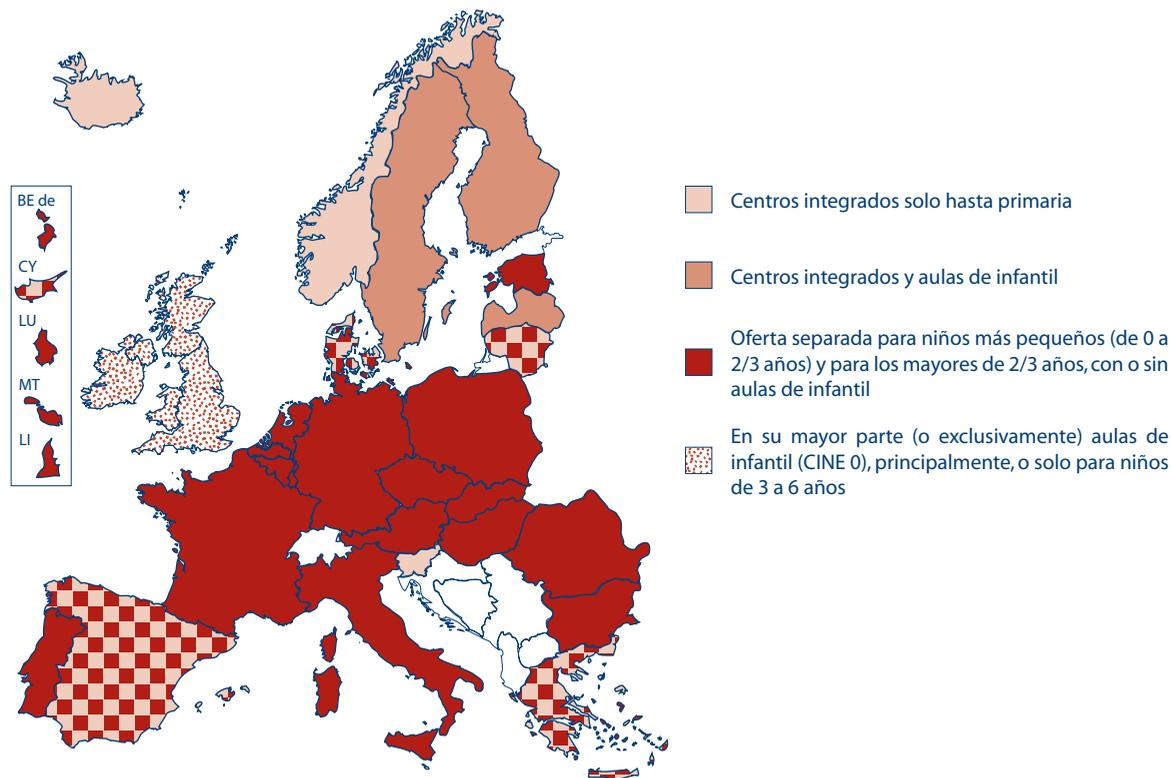
El presente capítulo analiza las principales características de la oferta de educación y atención a la primera infancia (EAPI) en lo relativo a la participación y los diferentes enfoques pedagógicos. En este sentido, conviene tener en cuenta algunas de las conclusiones derivadas de los distintos estudios de investigación expuestos anteriormente (Capítulo 1), por su especial relevancia a la hora de garantizar la calidad y, por tanto, la eficacia de los programas de EAPI, sobre todo en cuanto a su capacidad para integrar a niños y niñas en situación de riesgo.

El primer apartado del capítulo examina los parámetros de funcionamiento en EAPI y se centra en las normas relativas a las ratios alumno/profesor y al tamaño de los grupos, así como en las directrices sobre seguridad y salud. El segundo apartado se ocupa de los objetivos, los currículos y la metodología de los distintos programas de EAPI, prestando especial atención a los principios en los que se basan y a las referencias pedagógicas. El tema de la integración de los niños en situación de riesgo es transversal a todos los aspectos tratados; no obstante, las medidas específicas implantadas para posibilitar la integración de estos niños se tratarán en el apartado 3. Por último, el epígrafe 4 se dedica a la participación de los padres y madres, así como a las relaciones de colaboración con las familias.

Los datos presentados en el Capítulo 3 ponen de relieve los diferentes modelos organizativos de EAPI en cada país en función de la edad de los niños. El Gráfico 4.1 resume la información detallada por países que figura en el Gráfico 3.1. Es destacable que la mayoría de los países disponen de dos tipos de oferta diferentes según la edad de los niños, a menudo a cargo de un ministerio distinto (véanse los datos sobre los ministerios responsables en la Tabla A del Anexo 1). Una decena de países organizan la educación infantil en una única etapa para todos los niños de 0/1 a 5/6 años, que a veces se amplía con un año preparatorio en centros de EAPI y/o en escuelas.

Son bastantes significativas las diferencias existentes entre la oferta para niños menores de 2 ó 3 años y para los mayores –generalmente de entre 3 y 6 años–, tanto en lo referente al estatus del que gozan dichos programas como en su tradición y desarrollo. Es razonable suponer, por lo tanto, que esas diferencias han conformado los distintos modelos de organización y los enfoques pedagógicos adoptados para cada grupo de edad. Así pues, en este capítulo se tratará cada aspecto por separado, considerando, por un lado, la oferta educativa destinada a los niños y niñas más pequeños (menores de 2 ó 3 años) y, por otro, la dirigida a los niños y niñas mayores (generalmente de 3 a 6 años). Este último nivel se denomina, en su conjunto, “educación infantil”, y en la mayoría de los países corresponde al nivel CINE 0.

Gráfico 4.1. Principales modelos de oferta de EAPI (acreditada y subvencionada) en función de la edad de los niños, 2006/07



Fuente: Eurydice.

Nota adicional

Reino Unido (ENG/WLS/NIR): Si bien algunos centros atienden también a niños menores de 3 años, no se consideran “centros integrados” ya que, por lo general, solo reciben financiación pública para los mayores de 3 años. Existen algunas excepciones, como las plazas a tiempo parcial gratuitas para los niños de 2 años, que han sido introducidas en zonas desfavorecidas en Inglaterra y Gales, y que están en fase experimental en Irlanda del Norte, donde las guarderías del sector público pueden aceptar a niños de 2 años si quedan plazas disponibles. También existen iniciativas locales dirigidas a menores de 2 años, como el programa para facilitar el acceso a la atención infantil en Londres (*London childcare affordability programme*).

Nota explicativa

Se entiende por oferta educativa cualquier tipo de atención y educación reconocida y acreditada en el sector público y privado concertado, aunque no esté extendido su uso. No se incluye la atención a domicilio por parte de cuidadores.

Los centros integrados atienden a niños y niñas de entre 0/1 años y 5/6 años, y organizan su oferta educativa en una única etapa para todos los niños en edad preescolar. Cada centro tiene un solo equipo directivo, el personal responsable de las actividades educativas posee la misma titulación, independientemente de la edad de los niños a su cargo, y su fuente de financiación también es única. Se entiende por oferta separada la organización de esta etapa en distintos niveles dependiendo del grupo de edad, variable según los países, pero que suele abarcar de 0/1 año a 2/3 años por una parte y de 3/4 a 5/6 años por otra. Las aulas de infantil hacen referencia aquí a un año de escolarización previo a la entrada en el nivel CINE 1, que se imparte en centros de primaria.

Véase información más detallada sobre modelos de organización, por país y edad, en el Gráfico 3.1.

4.1. Parámetros de funcionamiento

4.1.1. Tamaño de los grupos y ratios

Las ratios de personal constituyen uno de los factores más determinantes con respecto a la calidad. Pueden establecerse de dos formas: fijando ratios máximas adulto/niño o fijando un número máximo de niños que pueden estar bajo la supervisión de una o más personas adultas. El tamaño del grupo en el que el niño desarrolla las actividades de aprendizaje determina, en parte, tanto la naturaleza de las actividades organizadas por los adultos como la forma en que estos interactúan con los niños. Los niños son mucho más sensibles a los efectos del tamaño del grupo cuando son pequeños; el número de niños en un grupo influye considerablemente sobre las posibilidades de intercambio e interacción, tanto entre ellos como con las personas adultas (véase el Capítulo 1). Cuanto más grande es el grupo, mayor es la probabilidad de que el niño se pierda y de que le resulte difícil acudir a las personas adultas presentes en el aula. Desde el punto de vista de los adultos, trabajar junto con otros adultos con un grupo grande de niños influye sobre sus métodos de trabajo. Así, compartir con otros la responsabilidad de un grupo grande de niños pequeños puede reducir su capacidad para fomentar una relación individual y personalizada con los niños. Por otra parte, el número de niños en el grupo influye sobre la calidad de la interacción con sus iguales y puede, por ejemplo, ser una fuente de conflictos.

A excepción de los países nórdicos, Bélgica, Francia y los Países Bajos, donde la responsabilidad de fijar el tamaño de los grupos corresponde a las autoridades locales o al propio centro, en la mayoría de los países se establece algún tipo de norma relativa al número de niños por grupo, o a las ratios adulto/niño en la oferta de EAPI para niños mayores de dos o tres años en los centros de educación infantil correspondientes, en su mayoría, al nivel CINE 0 (véase el Gráfico 4.2a).

Gráfico 4.2a. Normativa para servicios de EAPI (ratio adulto/niño y/o tamaño de grupo). Oferta acreditada y subvencionada para niños mayores de 2 ó 3 años, 2006/07

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU
Normativa específica para niños en situación de riesgo	●	●	●	●	*	*	*	*	● 1+1:15	*	●	●	*	● 1:20	*	*	*	*
Tamaño del grupo	mín.	*	*	*	12	13-18	*	*				*	15		10		8	*
	máx.	*	*	*	22	24	*	25	20	24	25	*	28	25	24	20	25	20-25
Ratio máxima adulto/niño	1:19; 2:39	1:19; 2:32	*	*	1:24	*	1+1:25	1+ 1:20	1:8-10	1:25	1:25	1+1/G	1:25-28	1:25	1:8	1+1/G	1+1/G	1:25
	MT	NL (a)	NL (b)	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI (a)	FI (b)	SE	UK (1)	UK-SCT	IS	LI	NO	
Normativa específica para niños en situación de riesgo	*	*	*	*	*	*	*	●	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Tamaño del grupo	mín.	15	*	*			20		15	*		*			*		*	
	máx.	20	*	*	25	25	25	20	22	22-28	*	13-20	*	26	*	*	20	*
Ratio máxima adulto/niño	1/G	1+1/G	*	*	1/G	1+1:25	1:20	1+0.5:22	1/G	1:7-13	1:13; 2:20	*	*	1:8	1:5-10	*	1+2:14-18	

* No hay normativa establecida a nivel central

● Existe normativa específica

UK (1) = UK-ENG/WLS/NIR

Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

Bélgica (BE fr, BE de): El número de docentes viene determinado por el número total de niños matriculados en la escuela infantil; el segundo número indica que la escuela puede disponer de un segundo profesor (nivel infantil), pagado por las respectivas Comunidades lingüísticas, si el número máximo de niños matriculados es de 39 (BE fr) o 32 (BE de). La presencia de niños en situación de riesgo genera un aumento de los "periodos lectivos" y, por consiguiente, del número de profesores.

Bélgica (BE de): Las escuelas que acogen entre 4 y 6 niños inmigrantes recién llegados tienen derecho a $\frac{1}{4}$ de plaza docente adicional, aumentado $\frac{1}{4}$ de plaza por cada tres niños más que se incorporen.

Bélgica (BE nl): El número de profesores viene determinado por el número total de alumnos en las clases de infantil.

Bulgaria: La ratio adulto/niño no se especifica. Se sabe que varía según el tipo de oferta (a tiempo completo, a tiempo parcial, clases preparatorias) y la edad de los alumnos.

República Checa: Los responsables de la financiación pueden aumentar o disminuir la ratio en 4 alumnos. Si el número de alumnos es inferior, deberán asumir los costes extraordinarios. Si el número es superior, deberán garantizar la calidad de la educación y la seguridad de los niños. En las clases preparatorias (*připravné třídy*) el número mínimo de alumnos es de 7 y el máximo, de 15.

Dinamarca: La situación es similar en los centros integrados y en las guarderías.

España: Se adoptan medidas compensatorias en situaciones concretas: grupos de edades distintas, zonas rurales, escuelas que admiten a niños tutelados. La legislación nacional prevé una reducción del número de niños en las aulas cuando algunos de ellos necesitan medidas educativas compensatorias. La magnitud de dicha reducción es determinada por cada Comunidad Autónoma.

Irlanda: En los servicios de guardería a jornada completa o a tiempo parcial (para niños y niñas de 3 a 6 años) la ratio es de 1 adulto por cada 8 niños; en los servicios de educación infantil por sesiones (de 3 a 6 años): 1 adulto por cada 10 niños y dos personas adultas para un máximo de 20 niños. Existen normas específicas para los programas de atención temprana (*Early Programmes*) para niños en situación de riesgo procedentes de familias desfavorecidas.

Francia: No existen normas en cuanto al tamaño de los grupos, pero el promedio de alumnos por clase es de 26.

Italia: No existen normas a nivel nacional, sino más bien directrices opcionales establecidas a nivel local. Las clases con 28 niños cuentan con dos profesores. Asimismo, en los centros que funcionan a jornada completa se turnan dos profesores para las 8 horas de apertura. Existen recomendaciones para los niños y niñas en situación de riesgo, pero no normas a nivel nacional.

Chipre: La ratio máxima adulto/niño aumenta con la edad de los niños; en las zonas prioritarias se establece un máximo de 20 alumnos.

Letonia: Los datos se refieren al número de niños y niñas admitidos en las ciudades y zonas urbanas. En otras zonas, el mínimo es de 8. El número de niños por grupo aumenta con la edad. Por otra parte, dada la carencia en la oferta de plazas, se observa una tendencia a aumentar el número de niños por grupo.

Hungría: Este número puede incrementarse en un 20% allí donde las escuelas infantiles tienen al menos dos clases, si se considera necesario al inicio del curso escolar o si un niño debe ser integrado a lo largo del año escolar.

Países Bajos: (a) Normas relativas a los centros lúdicos, establecidas por las autoridades municipales. (b) No hay normas en cuanto a ratios para niños y niñas de 4 y 5 años matriculados en educación primaria (*basisonderwijs*). La autoridad competente decide el número máximo de niños por grupo; sin embargo, se recomienda que este sea de 15. No existen normas establecidas a nivel nacional.

Portugal: La legislación prevé un profesor de apoyo por cada 3 unidades, pero son las autoridades locales las que deben proporcionar personal adicional para garantizar el buen funcionamiento de las actividades. Por lo tanto, en la práctica, suele haber al menos un profesor de apoyo por clase. Existen directrices generales que recomiendan un apoyo específico para los grupos en situación de riesgo. El Decreto nº 3/08 fomenta los apoyos específicos dirigidos a niños y niñas con dificultades de aprendizaje y de socialización.

Eslovenia: La oferta se organiza en centros integrados con grupos de niños menores de 3 años, pero también en clases con niños mayores de 3 años. Las normas varían en función de la edad, pero también según el grado de integración de niños y niñas en situación de riesgo o, también, en el caso de grupos con niños de distintas franjas de edad. Se pueden aplicar normas diferentes en regiones deprimidas o en zonas en las que cohabitan distintas nacionalidades.

Eslovaquia: La ratio es inferior (1/14) si el centro organiza un grupo separado para los niños menores de 3 años. Las ratios son igualmente más bajas en los internados. Además, se añade un profesor más para algunas actividades como, por ejemplo, la natación.

Finlandia: (a) Se refiere a centros integrados para niños y niñas de 0/1 a 5/6 años. Las normas se aplican para la atención a tiempo completo de los niños mayores de 3 años. Cuando se trata de atención a tiempo parcial, la ratio puede ampliarse a 1/13. (b) Se refiere a las clases de educación infantil; si la atención es a tiempo completo, la ratio es de 1/7, mientras que si la educación se imparte solo a los niños de infantil, la ratio aplicada es la de 1/13. La ratio es de 2/20 si un profesor de apoyo o un cuidador acompañan al docente la mayor parte del tiempo. Sin embargo, estas son tan solo recomendaciones; es la comisión municipal encargada de la educación primaria la que determina el tamaño de los grupos.

Suecia: No se establecen normas a nivel central, sino a nivel municipal, aunque la legislación proporciona orientaciones al respecto. La Ley de Educación establece que los grupos de niños tendrán la composición y el tamaño adecuados y que las instalaciones serán las apropiadas.

Reino Unido (ENG/WLS/NIR): 2/26 es la ratio aplicada para los centros del sector público (que deben contratar a un profesor cualificado y a un auxiliar de guardería con titulación apropiada). 1/8 se aplica a los centros privados y de voluntariado, quienes no tienen la obligación de contratar a personal cualificado.

Islandia: La ratio varía según la edad de los niños: desde un adulto por cada 5 niños de 2 años, hasta 1 adulto por cada 10, para niños y niñas a partir de 5 años.

Noruega: Se refiere a la situación de los niños de 3 a 6 años en centros integrados. Esta ratio implica un profesor de educación infantil por grupo de niños, completada por otras personas de apoyo, por ejemplo, auxiliares.

Nota explicativa

Las ratios se refieren a las normas relativas al número de niños por adulto, sin tener en cuenta las divisiones en grupos ni el tamaño de los mismos. El número máximo por grupo corresponde al número máximo de niños que pueden formar un grupo. El tamaño mínimo corresponde al número de niños necesarios para formar un grupo. Las normas relativas a la cantidad de niños necesaria para crear un centro no se recogen aquí.

Con respecto a la ratio adulto/niños, la primera cifra (que varía entre 1 y 2) se refiere a personal con formación, responsable principal del grupo, y la segunda (tras el signo +) se refiere a auxiliares o personal de apoyo.

Por lo general, el tamaño máximo del grupo a cargo de un profesor oscila entre 20 y 25 niños. Tan sólo en Estonia, Finlandia, Irlanda, Islandia y Letonia las ratios son 1 adulto por cada 12 niños, o incluso menores. Lo mismo ocurre en los Países Bajos en las guarderías (1 adulto por cada 8 niños de 3 ó 4 años) y también en otras estructuras educativas para niños y niñas de 4 a 6 años, incluyendo centros lúdicos y centros de primaria (*basisonderwijs*), donde la cifra recomendada es de 15 niños, generalmente bajo el cuidado de 2 adultos. Nueve países (Alemania, Estonia, Francia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos –centros lúdicos–, Portugal, el Reino Unido –excepto Escocia– y Noruega) asignan también un profesor de apoyo.

Solo algunos países arbitran medidas específicas para niños en situación de riesgo. Pueden consistir bien en el incremento del personal docente, como en Bélgica y Francia, donde estas medidas se integran en las políticas dirigidas a zonas prioritarias, o bien en la asignación de un ayudante, como en Irlanda y Chipre. En España se ponen en práctica medidas compensatorias, como la reducción del número de niños por clase. En Eslovenia las medidas pueden variar en función del nivel de desarrollo regional o de la presencia de niños de etnia gitana. De hecho, las medidas para niños gitanos varían de una región a otra. Por ejemplo, en la zona de Doleniska un ayudante de etnia gitana integra el equipo docente, mientras que en la zona de Prekmurje la comunidad gitana organiza sus propios servicios de EAPI, que pueden contar con personal gitano o no.

La situación es muy diferente con respecto a las disposiciones relativas al personal de atención a niños y niñas menores de 2 ó 3 años (véase el Gráfico 4.2b). En los países en los que se dispone de datos, las ratios son inferiores a las establecidas para los centros que atienden a niños mayores: son inferiores a una persona adulta cada diez niños en casi todos los países. Algunos países (Estonia, Lituania, Hungría, Austria, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia) establecen normas relativas tanto al tamaño del grupo como a la ratio adulto/niño. En muchos de ellos se deduce de los datos aportados que la norma general consiste en reunir a varias personas adultas en torno a un grupo de niños relativamente grande. Este es el caso de la Comunidad germanófona de Bélgica, con 3 adultos por cada 18 niños, de Polonia, con 4 adultos por cada 35 niños, y de Eslovaquia, con 3 adultos por cada 14 ó 20 niños.

En poco más de la mitad de los países las ratios se fijan a nivel nacional. En el resto, a nivel municipal o local. En este caso, hay dos variantes: se establecen siguiendo directrices determinadas a escala nacional o se definen a nivel local. Estas normas sin duda dicen más sobre los criterios económicos de las instituciones (véase el Capítulo 6) que sobre los modelos de distribución de los grupos de niños y niñas en los centros. Solo tres países (Bulgaria, Chipre y Eslovenia) disponen de normativa específica para los niños y niñas en situación de riesgo menores de 2 ó 3 años.

**Gráfico 4.2b. Normativa para servicios de EAPI (ratio adulto/niño y/o tamaño de grupo).
Oferta acreditada y subvencionada para niños menores de 2/3 años, 2006/07**

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK (a)	DK (b)	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT
Normas específicas para niños en situación de riesgo	*	*	*	●	*	*	*	:	*	⊗	*	*	*	*	●	:	*
Tamaño máximo del grupo	*	*	*	18	*	*	*	:	14	⊗	*	*	*	*		10 a 16	10 a 15
Ratio máxima adulto/niño	1:7 o 1:9	3:18	1:7 o 1:10	:	*	*	*	:	1:7	⊗	*	*	1:5 o 1:8	*	1:6-12	:	1+1/G

	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK (!)	UK-SCT	IS	LI	NO
Normas específicas para niños en situación de riesgo	*	*	*	*	*	*	*	*	●	*		*	⊗	⊗	*	*	*
Tamaño máximo del grupo	*	10-12	*	*	15	*	15	10-15	12	20	:	*	⊗	⊗	*	*	*
Ratio máxima adulto/niño	*	1:6	1:3-6	1:4-8	1+2	2+2:35	1+1:15	1:4-6	1+0.5:12	2:8-14; 3:14-20	1:4; 2:8	*	⊗	⊗	1:5-10	*	1:7-9

* Normativa no establecida a nivel central ● Normativa específica ⊗ Oferta limitada o no subvencionada

UK (!) = UK-ENG/WLS/NIR

Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

Bélgica (BE fr): La ratio en las guarderías (de 0 a 3 años) es de 1/7; en los jardines de infancia (*prégardiennat*) (de 18 meses a 3 años) es de 1 adulto por cada 9 niños.

Bélgica (BE nl): Guarderías privadas: niños menores de 18 meses, 1/7; más de 18 meses, 1/10.

Bulgaria: De 2 a 3 niños con necesidades educativas especiales pueden ser integrados en un grupo.

República Checa: Las normas no se establecen a nivel central, sino que las regulan las autoridades sanitarias.

Dinamarca: La situación es similar en los centros integrados (de 0 a 6 años) y en las guarderías (de 0 a 3 años).

España: No hay criterios a nivel nacional sobre la atención a niños de 0 a 3 años; son las Comunidades Autónomas las que fijan las directrices, pero la ratio generalmente aumenta con la edad de los niños (por ejemplo, en algunas Comunidades: 8 niños por clase/grupo para los de 0/1 año; 13 para los de 1/2 años, y 20 para los de 2/3 años).

Francia: 1 adulto por cada 5 niños que aún no andan y 1 adulto por cada 8 niños que ya saben andar.

Italia: Las regiones son las que fijan las normas. En la práctica, la ratio oscila entre 1 adulto por cada 5 ó 10 niños, dependiendo de su edad.

Chipre: 1 adulto por cada 6 niños de 0 a 2 años y 1 adulto por cada 12 niños de 2-3 años.

Letonia: Según la Normativa del Consejo de Ministros, el tamaño de los grupos en las ciudades y zonas urbanas es de 10 a 14 niños, para los de 1 a 2 años, y de 10 a 16 para los de 2 a 3 años. En otras zonas el número mínimo es 8.

Países Bajos: La ratio adulto/niño aumenta con la edad de los niños: 1/4 para niños menores de 12 meses; 1/5 para niños de 1 a 2 años y 1/6 para niños de 2 a 3 años. El máximo de 8 se refiere a niños de 3 a 4 años. El número máximo de niños por grupo es de 12 para los menores de 12 meses y de 16 para los menores de 4 años. Sin embargo, estas normas no se establecen a nivel central.

Austria: No existen normas federales, sino directrices determinadas por las regiones (*Bundesländer*).

Polonia: No se han facilitado cifras, pero sí se especifica la composición de los equipos docentes.

Suecia: La responsabilidad es de las autoridades municipales, aunque existen directrices en la Ley.

Reino Unido (ENG/WLS/NIR): Existen normas para las ratios adulto/niño para los menores de 3 años, pero no se muestran aquí, dado que la mayor parte de la oferta es privada y no directamente subvencionada.

Noruega: Las normas se aplican para los niños y niñas de 0 a 3 años en centros integrados. La ratio que figura corresponde a ratio adulto/niño en preescolar, acompañados de otros profesionales, por ejemplo, profesores de apoyo.

4.1.2. Normativa sobre seguridad y salud

La inmensa mayoría de los países disponen de normativa sobre seguridad y salud en la EAPI. En algunos países el incumplimiento de tales normas puede acarrear el cierre de los centros o la retirada de la financiación pública, a pesar de que estas normas no estén detalladas (excepto en algunos países). En la República Checa, Letonia y Austria, las exigencias para la apertura de un centro son muy estrictas. Contemplan, entre otras cosas, el espacio mínimo por niño en metros cuadrados, una entrada separada para las cocinas y los suministros de alimentación, y aseos separados para cada grupo de niños. Solo unos pocos países abordan, más allá de los requisitos de seguridad e higiene, temas relacionados con la calidad del entorno: Bulgaria, la República Checa y España mencionan el bienestar acústico, la ventilación, la luz natural y, al igual que Polonia e Islandia, el acondicionamiento de los espacios exteriores como espacios de juego y convivencia. En Dinamarca, si bien no existe una ley específica relativa a seguridad y salud, todos los centros de EAPI deben llevar a cabo una evaluación del entorno educativo (*Children's Environment Assessment*), cuyo objetivo es el de describir, evaluar y mejorar las condiciones del entorno de los niños y niñas. La valoración se centra en tres áreas: el entorno físico (salud, ergonomía, seguridad, etc.), el entorno estético (una medición del efecto del entorno sobre el bienestar de los niños) y el entorno psicológico (las relaciones de los niños entre ellos y con los adultos). La dirección de cada centro es responsable de realizar esta evaluación de manera periódica (cada 3 años) y de hacerla pública.

Gráfico 4.3. Normativa sobre seguridad y salud en la oferta de EAPI (acreditada y subvencionada), 2006/07

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU
Centros que admiten a niños menores de 2/3 años	●	●	●	●	●	*	*	●	⊗	●	●	●	*	●	●	●	*	●
Centros que admiten a niños mayores de 2/3 años	●	●	●	●	●	*	*	●	●	●	●	●	*	●	●	●	*	●
	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI (a)	FI (b)	SE (a)	SE (b)	UK (1)	UK-SCT		IS	LI	NO
Centros que admiten a niños menores de 2/3 años	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	*	●	⊗	⊗		●	●	●
Centros que admiten a niños mayores de 2/3 años	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	*	*	●	*		●	●	●

● Existe normativa * Normativa no establecida a nivel central ⊗ Oferta limitada o no subvencionada

UK (1) = UK-ENG/WLS/NIR

Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

Dinamarca: La situación es similar en los centros integrados (0 a 6 años) y en centros separados: guarderías (de 0 a 3 años) y escuelas infantiles (de 3 a 6 años). No hay normas específicas pero desde 2006 todos los centros de atención infantil deben realizar una evaluación del entorno.

Alemania: Las comunidades fijan la normativa para las guarderías (*Krippen*) y escuelas infantiles (*Kindergarten*).

Irlanda: La legislación de 2006 sobre servicios preescolares abarca la oferta para niños y niñas menores de 3 años.

Austria: Las normas no se fijan a nivel central, pero las nueve leyes provinciales establecen requisitos similares.

Italia: Algunas autoridades locales publican directrices generales sobre seguridad y salud, aunque de carácter no obligatorio.

Finlandia: (a) se refiere a centros integrados (de 0 a 6 años); (b) se refiere a las aulas de educación infantil.

Suecia: (a) corresponde a los centros integrados (de 1 a 6/7 años); (b) corresponde a las aulas de educación infantil. Las normas (a nivel general) son determinadas a nivel central, en forma de recomendaciones y reglamentos. La responsabilidad de su aplicación corresponde a las autoridades locales.

Reino Unido (ENG/WLS/NIR): Existen normas sobre seguridad y salud para los menores de 3 años, pero no se muestran aquí porque la mayor parte de la oferta es del sector privado o de voluntariado y no está directamente subvencionada.

4.2. Currículo, enfoques y objetivos

Aunque en todos los países se han implantado programas de EAPI dirigidos a niños de 3 a 6 años, la situación en cuanto a la atención a los niños en el tramo de edad de 0 a 3 años más diversa si cabe. Bulgaria, Malta, Rumanía, el Reino Unido (Inglaterra) –mediante el programa “de cero a tres cuenta” (*Birth to Three Matters*)– y Liechtenstein ofrecen programas nacionales específicos para niños muy pequeños. Los cinco países nórdicos y Eslovenia organizan y planifican sus políticas relativas a los currículos y los métodos para todo el conjunto de niños del tramo de edad de la EAPI (de 0 a 6 años). Algo parecido ocurre en España, hasta el curso académico 2008-2009, cuando el desarrollo de los programas para el primer ciclo de EAPI (de 0 a 3 años) pasa a ser competencia de las Comunidades Autónomas (Ley de 2006).

No obstante, varios países en los que la EAPI no se organiza en centros integrados han aprobado o están elaborando normativa para integrar los programas y el currículo de toda la etapa de 0 a 6 años. Se trata de Bélgica (Comunidad flamenca), Estonia, Irlanda, Lituania y Reino Unido. En otros países, o bien no se aborda esta cuestión, o bien indican que no existen programas de referencia para los centros. Sin embargo, en Bélgica (Comunidad francesa) y en Francia, las informaciones suministradas recogen una inquietud por asegurar la elaboración de proyectos educativos en los centros.

La legislación que recoge las opciones educativas recomendadas por el estado proviene de las autoridades centrales o regionales, pero hay una tendencia a confiar la elaboración del currículo o del proyecto educativo bien a las autoridades locales, bien a los equipos directivos de los centros de EAPI. Varios países, entre ellos España, Italia, Países Bajos y Suecia, otorgan especial importancia a esta dimensión relativa a la descentralización o desregulación.

4.2.1. Finalidad y objetivos

Desde sus orígenes a mediados del siglo XIX, a las guarderías se les ha confiado la tarea de cuidar y también de proteger a los niños –en el sentido de proteger de las enfermedades a los hijos de familias desfavorecidas y de clase trabajadora–. Tenían también una función económica: liberar a las mujeres para ponerlas a disposición de una industria en rápida expansión. Sin embargo, con el paso de los años, paralelamente a los avances sociales, culturales y económicos de las sociedades europeas, se les asignaron otras tareas: el cuidado de la salud y la atención social, la educación y la socialización. Incluso con estas funciones adicionales, las guarderías han conservado hasta hoy su función original de cuidado de los niños.

Por el contrario, desde el nacimiento de la educación infantil y/o los jardines de infancia, sus fundadores (Maria Montessori, Pauline Kergomard y, antes que ellas, el pedagogo Friedrich Fröbel) apostaron por la atención precoz a los niños de familias desfavorecidas para asegurar su bienestar y desarrollo, y para sentar las bases de su emancipación social. No obstante, el énfasis puesto en la educación y la escolarización temprana de los niños de 3 a 6 años a menudo eclipsó su papel esencial de cuidado de los niños. Esta tensión entre la función de guardería y la función educativa sigue aún vigente, y proporciona un marco de referencia muy útil para el análisis de la EAPI.

Numerosos países consideran los servicios de atención a la primera infancia (de 0 a 2/3 años) como iniciativas con finalidad económica que se hacen cargo de los pequeños para dar a los dos progenitores (con un enfoque de igualdad de género) las mismas oportunidades de trabajar o estudiar. Sin embargo, aunque a estos servicios se les atribuya fundamentalmente un papel de guardería, se les reconoce, también, una dimensión educativa y socializadora.

Los países nórdicos, España y Eslovenia se han decantado por un enfoque global de la EAPI, que, entre otras medidas, se lleva a cabo a través de centros integrados. Estos países consideran que la atención a la primera infancia constituye la primera etapa en el desarrollo educativo de los niños. En algunos países, entre los que se encuentran Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido, se ha revisado la legislación para centrarse en la dimensión educativa, y se han puesto en marcha algunas iniciativas encaminadas a garantizar a los niños pequeños condiciones óptimas de desarrollo. En las dos últimas décadas Rumanía ha reorientado sus guarderías hacia un enfoque más pedagógico.

Por otro lado, algunos países hacen hincapié en la necesidad de proteger a los niños más vulnerables del abandono y el maltrato infantil. En el Reino Unido (Inglaterra), por ejemplo, la EAPI se considera como parte del abanico de servicios para la infancia y la familia, que incluyen también los servicios de salud, la asistencia a los padres y el apoyo familiar. Otros países (en especial Irlanda, Rumanía y Eslovaquia) contemplan la EAPI como una herramienta de lucha contra la pobreza: al ofrecer apoyo a los padres y madres para que puedan trabajar, se incrementan los ingresos familiares, garantizándose así que puedan cubrirse las necesidades básicas de los más pequeños. En Letonia, la EAPI para los niños de 0 a 3 años es una medida de estímulo a la natalidad.

Se puede afirmar, por lo tanto, que en casi todos los países la dimensión educativa se ha añadido, o incluso se ha convertido en el eje primordial de todos los aspectos que influyen en la definición tanto de la normativa como de los distintos enfoques de la oferta de EAPI para los niños más pequeños.

La situación de los centros para niños mayores de 3 ó 4 años es bastante diferente. Todos los países coinciden en considerar los distintos tipos de centros que atienden a esta franja de edad como el primer peldaño del sistema educativo. Las diferencias entre los países surgen en cuanto a la organización de la oferta de servicios de guardería en centros de educación infantil. Los objetivos atribuidos a los diversos modelos de organización de la EAPI en Europa pueden resumirse de la siguiente manera:

- Los centros destinados a la primera infancia (de 0/1 a 2/3 años) persiguen generalmente objetivos relacionados con el bienestar del niño (físico, psicológico y social), con la conciliación de la vida familiar y laboral, con el aprendizaje y la socialización tempranos, y con la prevención de problemas sociales.
- La educación infantil (CINE 0), a menudo diseñada para niños de 3 a 6 años, se centra en la dimensión educativa, enfocada al desarrollo cognitivo y social, al aprendizaje y la socialización tempranos, y a poner los cimientos para el desarrollo de las destrezas básicas (lectoescritura y aritmética) necesarias para el inicio de la educación primaria. También

puede tener otras funciones, como garantizar el bienestar físico de los niños (Estonia, Polonia, Eslovaquia y Finlandia).

- Los países que han adoptado un modelo integrado para todos los niños de 0/1 a 6/7 años conceden a la educación, la socialización y la atención la misma importancia durante toda la etapa de EAPI.

4.2.2. Modelos educativos y enfoques didácticos

Normalmente es el ministerio encargado de las políticas de EAPI (véanse los datos relativos a los ministerios en el Anexo 1, tabla A) el que fija las directrices y objetivos educativos, que, en algunos casos, figuran en la legislación. Incluso allí donde existen programas y currículos oficiales, la tendencia general es delegar la responsabilidad sobre la planificación y el desarrollo del currículo o del proyecto educativo en las autoridades o instituciones locales, en colaboración con el profesorado, las familias e incluso con los niños. El objetivo de este tipo de políticas es, por una parte, garantizar que los proyectos y acciones que se llevan a cabo cubren las necesidades de los municipios y de su entorno social y cultural, y por otra, asegurar la implicación y la motivación de los equipos que las diseñan e implementan.

Los diferentes programas educativos pueden analizarse a la luz de dos grandes escuelas de pensamiento (tal como se evidencia en los estudios presentados en el Capítulo 1, apartado 4), que difieren tanto en sus objetivos y metodología como en su visión del papel de los adultos y de la importancia de “la actividad del niño” en el proceso educativo.

Las características del primer modelo de oferta educativa (que agrupa aquí distintos modelos bajo la denominación “programas centrados en desarrollo el niño”) giran en torno a la noción de desarrollo integral de la persona y de fomentar el aprendizaje a través de la actividad autónoma, la exploración espontánea y el juego. Se favorecen las interacciones entre iguales y el trabajo en grupo, y el juego simbólico o de simulación se considera tan importante como el aprendizaje de los contenidos culturales. El papel de los adultos consiste, por una parte, en organizar los espacios, el material de juego, las actividades y el horario, y, por otra, en interactuar con los niños de forma que se favorezcan sus aprendizajes culturales (tales como la lectoescritura, el cálculo y la ciencia). Los educadores son considerados como un medio de orientación y apoyo para los niños en su desarrollo intelectual y social.

En el segundo modelo de oferta educativa, el denominado “programas enfocados hacia la transmisión de conocimientos”, el aprendizaje temprano se inspira en las teorías del aprendizaje en las que prevalece la transmisión de conocimientos y de competencias por parte del docente. Se favorecen las competencias lingüísticas y académicas relacionadas con el currículo de primaria. Los métodos didácticos se basan en la instrucción directa, en las actividades dirigidas y en el refuerzo, y se fundamentan en un currículo estructurado y planificado.

Todos los países disponen de programas educativos en el nivel CINE 0, y puede observarse una tendencia hacia la convergencia en las políticas educativas en todos los países estudiados. Se constata un cierto nivel de homogeneidad con respecto a las orientaciones didácticas para este

nivel. Con algunas excepciones, los países optan por prácticas metodológicas que combinen el desarrollo personal del niño con su socialización (primer modelo). Se persigue el desarrollo integral del niño y su educación como futuro ciudadano a través de la toma de conciencia de su entorno físico y social, animándoles a participar en la vida escolar. Se les considera protagonistas de su propio desarrollo; se fomenta igualmente su crecimiento intelectual, social y artístico, sin menospreciar las actividades físicas y motoras. Las actividades lúdicas y cooperativas son los medios elegidos para fomentar el desarrollo; se considera a los niños como miembros de un grupo, acompañados y apoyados por los educadores. Bélgica, la República Checa, España, Francia, Italia, Letonia, Portugal y Noruega también se preocupan por cultivar las capacidades en lectoescritura y cálculo de los niños mayores para prepararles para la enseñanza primaria. Algunos países también mencionan la función de transmisión de conocimientos (segundo modelo). Sin embargo, hay pocas indicaciones sobre cómo se implantan estos programas, especialmente en lo que se refiere al papel asignado a los adultos.

Gráfico 4.4a. Currículo y enfoques pedagógicos, oferta acreditada y subvencionada para niños mayores de 2/3 años, 2006/07

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU
Currículo o directrices nacionales	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●
Programas centrados en el desarrollo del niño	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
Programas enfocados a la transmisión de conocimientos													●				
Objetivos relacionados con la salud					●			●							●		
Programas que incluyen aprendizajes relacionados con las competencias lingüísticas y matemáticas	●	●	●		●						●	●	●		●		

	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK-ENG/ WLS/NIR	UK- SCT	IS	LI	NO
Currículo o directrices nacionales	●	●	*	*	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Programas centrados en el desarrollo del niño	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●
Programas enfocados a la transmisión de conocimientos							●									
Objetivos relacionados con la salud	●				●	●			●	●		●				●
Programas que incluyen aprendizajes relacionados con las competencias lingüísticas y matemáticas			●			●						●				●

● Directrices * No existen directrices nacionales

Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

Estonia: Programa diseñado para niños de 1 a 7 años.

Irlanda: El Marco Curricular para el Aprendizaje Temprano (*Curricular Framework for Early Learning*) está en desarrollo y su publicación está prevista para 2009.

Grecia: Programa de EAPI para niños desde los 4 años e implantado en escuelas.

España: El diseño curricular básico para la educación infantil abarca a los niños de 0 a 6 años. Desde el curso académico 2008/2009 solo se establecerá para segundo ciclo de educación infantil (de 3 a 6 años), mientras que la elaboración del currículo de primer ciclo corresponderá a las Comunidades Autónomas.

Italia: Algunas autoridades locales publican directrices/indicaciones generales sobre seguridad y salud, aunque no son obligatorias. Existen recomendaciones sobre lectoescritura y cálculo.

Lituania: Orientaciones para toda la EAPI (niños de 1 a 6 años) y el currículo para niños de 6 a 7 años.

Luxemburgo: La oferta para los más pequeños es responsabilidad de las autoridades locales, no hay directrices a nivel nacional.

Austria: No existe un currículo a nivel nacional, pero las 9 provincias facilitan manuales y orientaciones precisas, así como una planificación escrita obligatoria y modelos para la evaluación de los aspectos pedagógicos.

Países Bajos: Existe una mezcla de los dos enfoques.

Polonia: El diseño de actividades didácticas corresponde al profesorado.

Rumanía: En vigor desde 2007. El modelo enfocado a la transmisión de conocimientos se refiere solo al último año, conocido como "el año de preparación para la escuela".

Gráfico 4.4b. Currículo y enfoques pedagógicos, oferta acreditada y subvencionada para niños menores de 2-3 años, 2006/07

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU
Currículo y directrices nacionales	●	●	●	●	*	●	*	●	⊗	*	●	*	*	●	●	●	*
Objetivos centrados en la salud				●					⊗	*					●		
Programas centrados en desarrollo del niño				●		●			⊗	*	●			●	●	●	

	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK-ENG/WLS/NIR	UK-SCT	IS	LI	NO
Currículo y directrices nacionales	●	●	*	*	*	*	●	●	:	●	●	⊗	⊗	*	●	●
Objetivos centrados en la salud					●	●	●			●		⊗	⊗			●
Programas centrado en desarrollo del niño										●		⊗	⊗			

● Directrices * No existen directrices nacionales ⊗ Oferta limitada o no subvencionada

Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

Bélgica (BE fr, BE de): Todos los centros educativos (de 0 a 12 años) deben cumplir con un código de calidad que les exige presentar su proyecto educativo de centro y, especialmente, su proyecto curricular, para su evaluación y aprobación por parte de ONE (Oficina de la Natalidad y de la Infancia) (BE fr) y DKF (Oficina de la Infancia y la Familia) (BE de) respectivamente. Este código de calidad no puede considerarse como un currículo nacional; cada equipo directivo puede realizar su propio diseño curricular y tomar decisiones en cuanto a metodología.

Bélgica (BE nl): La oferta educativa debe cumplir numerosos requisitos de calidad. Asimismo, la oferta autorizada debe contar con un manual de calidad, aunque no necesita ser aprobado por el *Kind en Gezin*.

República Checa: No existen recomendaciones a nivel nacional, pero las guarderías (*jesle*) suelen seguir el primer modelo y han de cumplir también con los requisitos relativos a salud.

España: El diseño curricular básico para la educación infantil abarca a los niños de 0 a 6 años. A partir del curso académico 2008/2009 solo se establecerá para segundo ciclo (de 3 a 6 años), mientras que el currículo para el primer ciclo será elaborado por las Comunidades Autónomas.

Austria: No hay currículo a nivel nacional, pero las 9 provincias facilitan manuales y directrices detalladas, así como una planificación por escrito obligatoria y modelos para la evaluación de los aspectos pedagógicos.

Reino Unido (ENG/WLS/NIR): Existen normas sobre currículo y enfoques educativos para los menores de 3 años, pero no se han incluido aquí porque la mayor parte de la oferta proviene del sector privado o de voluntariado, y no está directamente subvencionada.

Aunque pueda existir una división entre los servicios de guardería para los niños más pequeños y el nivel de educación infantil (CINE 0), resulta evidente la presencia de la dimensión educativa en la atención a niños de muy corta edad. Algunos países exigen a los centros la elaboración de planes de acción educativa específicos para esas edades. Por ejemplo, en la Comunidad francesa de Bélgica la legislación establece un código de calidad que los centros han de cumplir. Dentro de este marco general, cada institución debe elaborar su proyecto educativo de centro y su proyecto curricular. Para fomentar y apoyar esta iniciativa los centros pueden consultar en la Web de la Oficina de la Natalidad y la Infancia (ONE) un documento de referencia sobre la oferta educativa para el nivel de infantil y sus objetivos de calidad (*Accueillir les tout-petits. Oser la qualité*), elaborado por un colectivo de investigadores y educadores. Este manual educativo, específico para los niños de 0 a 3 años, proporciona, mediante estudios de casos, una reflexión original sobre tres temas considerados fundamentales: la vinculación afectiva, la socialización y la actividad. Propone un marco tanto ético y científico como práctico para elaborar e instaurar prácticas educativas de calidad en los centros de atención temprana para niños de 0 a 3 años. Se está elaborando también un manual de referencia para niños de 3 a 12 años sobre atención extraescolar. No obstante, en

general, la tendencia de los países es adoptar las mismas orientaciones educativas para todo el conjunto de la EAPI (de 0 a 6 años).

Garantizar el bienestar físico de los bebés es una preocupación esencial de numerosos países. Varios de ellos (especialmente Bulgaria, Letonia, Polonia y Rumanía) sitúan a las guarderías en el campo de la protección a la infancia, la seguridad y la salud. Los datos recogidos en este estudio no permiten analizar cuál es la interpretación exacta del concepto “atención” en los centros de EAPI.

4.3. Iniciativas para grupos en situación de riesgo

Las iniciativas destinadas a los niños procedentes de colectivos en situación de riesgo constituyen uno de los ejes principales de la política actual en el desarrollo de los servicios de EAPI en los Países Bajos y en el Reino Unido. En los Países Bajos, la EAPI, disponible para niños de 2 a 6 años, está dirigida especialmente a niños procedentes de entornos desfavorecidos. La oferta suele desarrollarse tanto en centros lúdicos (*playgroups*) para niños de 2 a 3 años como en centros de primaria (*basisonderwijs*) para los de 4 a 5 años. En el Reino Unido (Inglaterra y Gales) se ofertan plazas gratuitas a tiempo parcial para niños de 2 años en zonas deprimidas; también existen proyectos piloto en Irlanda del Norte, donde, además, las guarderías públicas pueden aceptar a niños de 2 años si hay plazas disponibles. También hay iniciativas locales que incluyen a los menores de 2 años, como el programa iniciado en Londres para facilitar el acceso a la atención infantil (*London childcare affordability programme*).

Todos los países ponen en marcha medidas destinadas a favorecer la integración de los niños con problemas de desarrollo y/o educativos. Las medidas adoptadas consisten habitualmente en una oferta generalizada de servicios de EAPI, accesible para todos los niños. Sin embargo, este tipo de iniciativas son de muy diversa índole, debido, entre otras cosas, a las distintas circunstancias económicas y sociales de cada país, la solidez y amplitud de su sistema de protección social y el nivel de desarrollo de su oferta de EAPI, así como a la filosofía que subyace a las propias medidas. Se pueden distinguir dos tendencias principales:

En un primer grupo, que incluye a la mayoría de los países, el criterio básico para la intervención sobre niños en situación de riesgo es su pertenencia a un grupo definido en función de factores sociales, económicos o culturales (véanse las definiciones de “niños en situación de riesgo” en cada país, en el Anexo I, tabla B). En un segundo grupo más reducido de países la intervención se basa en las necesidades individuales de los niños, detectadas en el transcurso de su proceso de educación/instrucción. Por ejemplo, la ley sueca afirma que “la atención a los niños en edad preescolar y el bienestar de los niños en edad escolar se basará en las necesidades de cada niño. Aquellos que, por razones físicas, mentales o de otro tipo, necesiten un apoyo específico en su desarrollo deberán recibir la atención que requieren sus necesidades especiales”. En Dinamarca, Finlandia, el Reino Unido (Escocia) y Noruega se trabaja también sobre estos supuestos. Sin embargo, la mayoría de los países se enfrentan a difíciles retos sociales, como, por ejemplo, la integración de los inmigrantes y refugiados, lo que favorece el desarrollo y puesta en marcha de programas específicos en este campo.

Cualquiera de estas dos tendencias sirve de base a una serie de enfoques distintos, no necesariamente excluyentes. Dichas iniciativas pueden describirse de la siguiente manera:

- Contratación de personal adicional de apoyo en centros ordinarios donde se escolariza a todos los niños, pero que también admiten a niños con dificultades. Por ejemplo, en Portugal se proporciona un “mediador sociocultural”.
- Delimitación de zonas geográficas prioritarias en las que se ponen en marcha medidas especiales, tanto para la franja de edad de 0 a 3 años como para el segundo ciclo de la educación infantil, de 3 a 6 años (Irlanda, Francia, Chipre, Países Bajos y el Reino Unido –Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte–). En Portugal y Malta estas medidas se dirigen exclusivamente al segundo ciclo de la educación infantil.
- Puesta en marcha de programas especiales, diseñados según su currículo, su naturaleza (tales como programas de educación compensatoria, o de refuerzo por especialistas), o incluso su momento de aplicación (por ejemplo, el año previo al comienzo de la educación obligatoria). Estos programas se centran sobre todo en la adquisición de la lengua (lengua materna, pero fundamentalmente, segunda lengua) en el nivel infantil (CINE 0). Aunque menos frecuentes, existen medidas parecidas para niños más pequeños (de 0 a 3 años). En España se implantan programas de educación compensatoria centrados en el aprendizaje de la lengua y en otras áreas del currículo en centros a los que asisten un número significativo de niños procedentes de entornos desfavorecidos; en el nivel de infantil los niños reciben apoyo dentro de la misma clase que el resto de los niños de su grupo. En Eslovenia se han implantado medidas especiales para las minorías étnicas: la creación de escuelas bilingües o la presencia de equipos bilingües en los centros de las zonas limítrofes con Hungría; y escuelas de lengua italiana o eslovena para las minorías italianas. Por último, Dinamarca, Suecia, Finlandia y Noruega prestan especial atención al proceso de desarrollo lingüístico de los niños entre 0/1 y 6 años. Desde 2003 en Dinamarca se hace hincapié sistemáticamente en la estimulación lingüística dirigida a niños de familias inmigrantes, a partir de 3 años. En los Países Bajos los centros de salud para los niños de 0 a 4 años aconsejan a las familias de los niños en situación de riesgo que los matriculen en alguno de los programas desarrollados en los centros de EAPI, como *Kaleidoscope*, *Startblokken* o *Pyramide*, todos ellos centrados en el desarrollo integral del niño, con especial atención al área del lenguaje. Además, en algunos municipios se han implantado programas específicos para estos niños. Aunque los centros lúdicos admiten a todos los niños de 2 a 4 años, conceden prioridad a los que se encuentran en situación de riesgo. Este tipo de decisiones se toman especialmente en las grandes ciudades que presentan una concentración importante de población infantil en situación de riesgo.
- Organización de servicios o secciones específicas destinadas a grupos determinados: hijos de personas desempleadas, refugiados, niñas y niños gitanos, minorías étnicas, niños que se encuentran en situaciones excepcionales, como los huérfanos o los que viven separados de sus familias por algún motivo, como, por ejemplo, porque los padres trabajan en el extranjero (como menciona Rumanía). En España existen varias iniciativas, entre ellas las clases itinerantes dirigidas a niños que no pueden ser escolarizados con normalidad:

hijos de trabajadores estacionales o itinerantes, o los niños de los circos. En la República Checa existen clases preparatorias en las escuelas básicas (*základní školy*) dirigidas a niños socialmente desfavorecidos y a las que asisten el año anterior al comienzo de la educación obligatoria. En Grecia, Rumanía y Eslovenia se presta especial atención a los niños de etnia gitana o de minorías lingüísticas y culturales de 3 a 6 años; Finlandia desarrolla iniciativas similares pero, en este caso, para niños de 1 a 6 años. En la República Checa, el Ministerio de Educación, Juventud y Deportes financia distintos proyectos dirigidos a la integración de los niños y niñas gitanos.

Gráfico 4.5a. Medidas dirigidas a niños en situación de desventaja social, cultural o lingüística. Oferta acreditada y subvencionada para niños mayores de 2/3 años, 2006/07

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU
Profesores de apoyo en centros ordinarios	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
Zonas de intervención prioritaria									●			●		●			
Programas integrales específicos		●		●	●	●		●	●		●		●		●	●	
Programas centrados en el lenguaje	●		●	●		●	●	●	●	●	●			●	●	●	
Centros/grupos separados				●	●			●	●	●					●		

	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK-ENG/ WLS/NIR	UK- SCT	IS	LI	NO
Profesores de apoyo en centros ordinarios	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
Zonas de intervención prioritaria		●	●			●						●				
Programas integrales específicos	●						●		●			●				
Programas centrados en el lenguaje	●		●	●			●		●	●	●		●		●	●
Centros/grupos separados					●		●	●		●						

● Normativa específica

Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

República Checa: Se diseñan secciones separadas (clases preparatorias de las escuelas básicas, o *přípravné třídy základních škol*) únicamente para niños que cursan el año anterior al comienzo de la educación obligatoria (5 años o más).

Dinamarca: El gobierno danés publicó en enero 2006 un informe sobre la igualdad de oportunidades para todos los niños, en el que se afirma que se deben destinar recursos adicionales a las instituciones con presencia mayoritaria de niños en situación de riesgo. Este informe gubernamental aboga por la implantación de proyectos específicos destinados a apoyar las capacidades de aprendizaje de los niños y niñas en situación de riesgo.

Alemania: Las medidas para grupos en situación de riesgo afectan a niños de 4 años a los que se les han diagnosticado dificultades del lenguaje; se dan clases intensivas de lengua en pequeños grupos (Rhin Norte-Westfalia).

Estonia: El personal de apoyo depende del tamaño del centro de educación infantil; en cada centro de infantil trabaja un logopeda o un maestro de educación especial. Existen programas centrados en el desarrollo del lenguaje, como el de enseñanza del estonio como segunda lengua. Los centros separados son para niños que no viven con sus padres o son huérfanos.

España: No existen centros separados, pero se ofrecen clases itinerantes para población itinerante y clases en hospitales.

Italia: Hay programas especiales para grupos en situación de riesgo elaborados por los especialistas en las Agencias de Salud Locales. También proporcionan indicaciones sobre cómo comportarse con cada niño.

Chipre: Los niños y niñas que sufren problemas graves, ya sean emocionales o físicos, reciben apoyo de personal auxiliar no titulado.

Hungría: Hay personal especializado para los niños con necesidades especiales, pero este profesorado no es solo para niños en situación de riesgo. Lo mismo ocurre con los programas específicos. En los jardines de infancia, cuando los niños gitanos no hablan húngaro se ofrece un programa lingüístico especial, gestionado y organizado a nivel local.

Países Bajos: Los municipios deciden qué centros lúdicos serán subvencionados, de forma que puedan ofertar educación infantil y contratar profesorado de apoyo. Los municipios suelen designar centros lúdicos con una alta concentración de niños en desventaja.

Eslovenia: Solo para niñas y niños gitanos.

Finlandia: Los niños inmigrantes en edad de escolarización obligatoria y de educación infantil pueden recibir instrucción preparatoria para la educación básica. El objetivo es favorecer el desarrollo equilibrado de los alumnos y su integración en la sociedad finesa, y dotarles de las destrezas básicas que les permitan enfrentarse a la educación básica. Este dispositivo tiene una duración de medio curso académico y puede ampliarse a un curso completo.

Gráfico 4.5b. Medidas dirigidas a niños en situación de desventaja social, cultural y/o lingüística. Oferta acreditada y subvencionada para niños menores de 2/3 años, 2006/07

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU
Profesores de apoyo en centros ordinarios	●	●		●	*	●	●	●	⊗	*	●	●	*		●	●	*
Zonas de intervención prioritaria					*				⊗	*		●	*	●			*
Programas integrales específicos				●	*	●		●	⊗	*	●		*		●		*
Programas centrados en el lenguaje				●	*	●	●	●	⊗	*			*		●		*
Centros/grupos separados	●		●		*			●	⊗	*			*		●		*

	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK-ENG/WLS/NIR	UK-SCT	IS	LI	NO
Profesores de apoyo en centros ordinarios	●	*		●	*		●	●		●	●	⊗	⊗	●	●	●
Zonas de intervención prioritaria		*	●		*							⊗	⊗			
Programas integrales específicos	●	*			*	●	●		●			⊗	⊗			
Programas centrados en el lenguaje		*	●	●	*					●	●	⊗	⊗		●	●
Centros/grupos separados		*			*		●	●	●	●		⊗	⊗			

● Normativa específica * No hay directrices a nivel central ⊗ Oferta limitada o no subvencionada

Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

Bélgica (BE de): Se están poniendo en marcha medidas para proporcionar una atención más individualizada a los niños con dificultades, mediante personal del *DKF (Dienst für Kind und Familie)*, a menudo incluso fuera de la oferta ordinaria.

República Checa: No existen medidas especiales para los niños en situación de riesgo dentro de la atención que se proporciona en las guarderías. Sin embargo, sí hay servicios que se centran en ellos de forma prioritaria: servicios de protección social, de cuidados ambulatorios o de orientación. Estos niños y niñas pueden ser admitidos en centros especiales o en programas que, en principio, están dirigidos a niños discapacitados.

Dinamarca: El gobierno danés publicó en enero 2006 un informe sobre la igualdad de oportunidades para todos los niños en el que se afirma que se destinarán recursos adicionales a centros con presencia mayoritaria de niños en situación de riesgo. Este informe estatal aboga por la implantación de proyectos específicos destinados a apoyar el desarrollo de las capacidades de aprendizaje de los niños y niñas en situación de riesgo.

Estonia: El personal de apoyo depende del tamaño del centro de educación infantil; en cada centro trabaja un logopeda o un maestro de educación especial. Existen programas que se centran en las competencias lingüísticas, como el programa de estonio como segunda lengua. Los centros separados son para niños que no viven con sus padres o son huérfanos.

España: Existen clases itinerantes para población itinerante y clases en hospitales.

Hungría: Hay personal especializado para los niños y niñas con necesidades especiales, pero este profesorado no es solo para niños en situación de riesgo. Lo mismo ocurre con los programas especiales.

Italia: Hay programas especiales para grupos en situación de riesgo, elaborados por especialistas de las Agencias de Salud Locales. También proporcionan indicaciones sobre cómo comportarse con cada niño.

Eslovaquia: Las instituciones que imparten una enseñanza sustitutoria (casas de acogida, enseñanza en el hogar por parte de profesionales y grupos educativos independientes) están bajo el control del Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia.

Reino Unido (ENG/WLS/NIR): Existen normas sobre currículo y enfoques pedagógicos para los menores de 3 años, pero no se muestran aquí porque la mayor parte de la oferta proviene del sector privado o de voluntariado y no está directamente subvencionada.

Nota explicativa

Los "centros/grupos separados" se refieren a iniciativas específicas para un grupo de niños considerados en situación de riesgo.

4.4. Colaboración con las familias

Los centros de EAPI no siempre implican activamente a las familias en sus actividades de cuidado y educación de los niños pequeños. La forma más habitual de contacto entre familias y educadores consiste en ofrecer información, por ejemplo, mediante reuniones de padres, o en actividades de orientación y asesoramiento. La cooperación con las familias en otros ámbitos y la creación de un modelo de colaboración conjunto como característica inherente a la educación infantil aparece en muy pocos países. Austria explica su situación nacional subrayando que todavía predominan las vías formales de trabajo con las familias en la EAPI (reuniones informativas, etc.). Sin embargo, en los últimos años se observa una creciente toma de conciencia y una mayor sensibilización hacia este tema. Pueden encontrarse numerosos casos de iniciativas positivas, y algunos países han tenido en cuenta las recomendaciones relativas a la colaboración con padres y madres. En Portugal, la participación de las familias puede adoptar el formato de visitas de los padres a la escuela para hablar a los niños de sus propias experiencias o contar cuentos populares, etc. A principios de 2008, como parte de un nuevo proyecto llamado "Lectura en Marcha", se desarrollan distintas actividades en torno a la lectura con la finalidad de sensibilizar a las familias y a los niños sobre la iniciación a la lectura. En los Países Bajos los programas de EAPI suelen incluir un apartado sobre participación de padres y madres, que adopta distintos formatos: reuniones informativas, visitas de padres y madres a los grupos, o materiales para llevar a casa y trabajar con los niños. Los centros lúdicos informan a los padres sobre la evolución de sus hijos a través de cuadernos o carpetas de seguimiento.

En numerosos países las reuniones entre padres y docentes son una importante forma de contacto con las familias, sobre todo para los que tienen hijos de tres o más años. El asesoramiento a las familias es una característica central de la oferta para niños y niñas menores de 3 años. En la República Checa, por ejemplo, la colaboración con las familias consiste en proporcionar orientación por parte de un auxiliar de pediatría en materia de salud y nutrición. Asimismo, también se asesora a las familias sobre las distintas opciones en cuanto a centros de atención infantil. Varios países mencionan la disponibilidad de este tipo de información, entre ellos Bélgica (Comunidad francesa y flamenca) e Irlanda.

Otro modelo de participación de los padres que señalan numerosos países consiste en su integración en los órganos consultivos o de gestión asociados a los centros infantiles. Estos órganos pueden tener distintos objetivos. Algunos se han creado específicamente para ser un foro de participación de padres y madres, como en Noruega, donde cada centro debe contar con un comité de coordinación integrado por las familias, el profesorado y los titulares de la institución. El consejo de padres incluye a todos los padres y madres o tutores, y se ocupa de salvaguardar sus intereses comunes. Las guarderías danesas también cuentan con un consejo de familias que toma parte en las decisiones relativas a la selección del personal, a los gastos y a los principios sobre los que se basan las actividades educativas del centro. Los consejos de padres y madres existen también en Letonia, y poseen competencias similares. Eslovenia pertenece a un grupo de países que adoptan un enfoque sistemático en la colaboración con las familias. La Ley de Centros de Educación Infantil de 2006 establece explícitamente sus obligaciones en este terreno. Los centros deben incluir en su programación general anual las

vías de colaboración con los padres. El órgano de gestión de cada centro de educación infantil ha de incluir representantes de los padres. Asimismo, cada centro debe contar con un consejo de padres con funciones consultivas.

En otros muchos países los padres forman parte de órganos cuya composición es más amplia. Estos órganos están normalmente asociados a la oferta educativa desarrollada en centros escolares. En las Comunidades francesa y flamenca de Bélgica, por ejemplo, los representantes de los padres han de formar parte de los “consejos de participación” de los centros, incluso en educación infantil. Los padres también participan en los consejos escolares en Bulgaria. En Italia los padres forman parte igualmente de los “órganos colegiados” y pueden presentar propuestas de carácter educativo. En el caso de Portugal, los consejos consultivos se eligen cada año en las escuelas infantiles públicas, y cuentan con representantes de los padres. En Francia cada guardería elabora un proyecto de centro o un plan específico de servicios que delimita el papel de las familias y sus vías de participación; en las escuelas infantiles, los padres participan en la toma de decisiones a través de los consejos escolares, órganos para los que eligen a sus representantes.

En España la legislación nacional dictamina la necesidad de la cooperación entre la escuela y la familia, especialmente en el nivel de educación infantil. Estas leyes establecen distintas vías de participación: por ejemplo, promover el respeto hacia la responsabilidad de las madres, padres o tutores, animándoles a participar en el proceso educativo de su hijo, a crear consejos escolares que incluyan representantes de los padres, a poner en marcha un amplio abanico de prácticas que fomenten el intercambio de información entre educadores y familias, tales como la organización de momentos de intercambio cotidiano centrados en los progresos de los niños y de reuniones de padres y madres, y a implicar de forma directa a las familias en las actividades educativas de sus hijos e hijas (participación directa o apoyo económico).

Las contribuciones de algunos países son muy concretas a la hora de definir la naturaleza de las tareas que han de llevar a cabo quienes trabajan con niños muy pequeños en relación con sus familias. En Bélgica (Comunidad flamenca), los cuidadores tienen que informar sobre cómo se gestionan las demandas de los padres y cómo se mide su grado de satisfacción, al igual que sobre la organización de la participación de los padres a nivel general. En Hungría se exige a los profesores que recojan información sobre el niño mediante entrevistas con la familia y que les proporcionen un informe individualizado sobre su evolución.

En las contribuciones nacionales de Finlandia y el Reino Unido se hace referencia explícita a un enfoque cooperativo entre los centros de EAPI y las familias, imponiendo obligaciones muy claras a los centros.

En Finlandia las leyes establecen el deber de apoyar la educación de los niños en el hogar y de colaborar con padres, madres y cuidadores. La cooperación en EAPI no se refiere solamente a la actitud de las familias y de los educadores hacia el proceso educativo, sino también a asuntos relativos a la organización y de orden práctico, de manera que se satisfagan las necesidades de todas las partes implicadas. El personal docente asume la responsabilidad de adoptar un enfoque cooperativo desde la incorporación al centro del niño, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada familia. Esto también facilita la identificación precoz y precisa

de las necesidades individuales de cada niño, de forma que se pueda prestar un apoyo más específico en cualquier área.

En el Reino Unido (Inglaterra y Gales), la Ley de Atención a la infancia (*Childcare Act 2006*) exige que los padres se involucren en la planificación, el desarrollo, la puesta en marcha y la evaluación de los servicios educativos. En Inglaterra los programas educativos para niños y niñas *Sure Start* conceden gran importancia a la implicación de los padres, proporcionándoles apoyo y facilitando su acceso a la formación. Los padres juegan un papel destacado en el funcionamiento de los programas locales de *Sure Start* y las asociaciones están compuestas por padres y miembros de la comunidad a partes iguales. En el Reino Unido (Escocia), se exige establecer vías eficaces de colaboración y mantener una comunicación regular con los padres. Asimismo, las autoridades educativas tienen el deber de fomentar la implicación de los padres y madres en las escuelas financiadas con fondos públicos, incluso en el sector de la educación infantil.

En algunos países existen servicios de apoyo especializados a disposición de las familias en situación de riesgo, aunque no queda claro en todos los casos cuáles son las vías utilizadas para facilitar el acceso y el uso de dichos servicios a estas familias.

Numerosos países han adoptado un modelo de organización en red para la oferta de apoyo a las familias. En Estonia las redes de colaboración entre los servicios de salud, educación y jurídicos se están fortaleciendo, y se está creando una red de centros regionales de asesoramiento y rehabilitación para apoyar y ofrecer otro tipo de servicios a las familias en situación difícil. En Irlanda, numerosos comités de atención infantil de las ciudades y condados (*City and County Childcare Comitees*), responsables de la planificación estratégica a nivel local, han desarrollado redes de padres que les permiten reunirse y poner en común sus preocupaciones y problemas relativos a la atención y el cuidado de sus hijos pequeños. Algunas de estas redes están pensadas para grupos específicos, como las familias monoparentales. En el Reino Unido, adoptar un enfoque integrado para el apoyo a las familias se ha convertido en uno de los objetivos prioritarios de las políticas educativas. España está introduciendo iniciativas de asistencia comunitaria o servicios para zonas en las que hay centros que atienden a un gran número de niños en situación de riesgo: están concebidos como servicios de orientación que realizarán funciones de apoyo al profesorado, seguimiento del progreso de los niños y trabajo con las familias. Hay que mencionar también la implantación de un servicio de apoyo al alumnado inmigrante, cuyas funciones consisten en mejorar la integración de los niños y niñas inmigrantes que no hablen español.

Promover la implicación de las familias allí donde existen situaciones de riesgo o de privación es una de las áreas de intervención de ONG y organizaciones locales, como ocurre en Lituania, donde los diferentes proyectos locales se centran en la implicación de las familias, como en el caso de las familias gitanas en Vilnius. En Bélgica (Comunidad francesa), algunas escuelas organizan en sus aulas clases de alfabetización o lectoescritura u otras iniciativas para las familias.

Las familias gitanas son objeto de apoyo específico en Grecia, Hungría, Rumanía y Eslovenia. En el resto de países se constatan pocas medidas de apoyo para grupos en situación de riesgo, aunque en Polonia, y a petición de las familias de minorías nacionales, pueden organizarse dentro de los centros escolares secciones especiales de lenguas o clases de religión.

CAPÍTULO 5: FORMACIÓN Y PERFIL PROFESIONAL DEL PERSONAL DE EAPI

Introducción

La formación del profesorado es un elemento esencial en la calidad de la EAPI. Es uno de los factores clave que condiciona el éxito de la integración de los niños en situación de riesgo. En el Capítulo 1 se revisaron los estudios realizados sobre este tema y la mayoría de los investigadores coinciden en que la formación del personal responsable de las actividades educativas en la EAPI debería corresponder al nivel de grado universitario (*Bachelor*) y debería completarse con una formación especializada. Cuando no se alcanza este nivel de formación inicial, la formación continua se hace aun más imprescindible para desarrollar las habilidades profesionales indispensables para conseguir una oferta educativa y de atención infantil eficaz, sobre todo en lo que respecta al cuidado de niños en situación de riesgo.

Tal y como demuestran los resultados de las investigaciones, debe prestarse especial atención no solo a la formación inicial de las personas que trabajan en este ámbito, sino también a los contenidos y a la metodología utilizados en dicha formación. Ha de ofrecerse una formación tanto teórica como práctica, que prepare al personal (profesores, educadores, etc.) para afrontar los retos de su profesión y para el desarrollo de las diversas tareas que habrán de asumir. El trabajo con niños pequeños requiere la utilización simultánea de un amplio abanico de competencias. Los profesionales de este nivel tienen la misión de educar y socializar a los niños y, por lo tanto, las relaciones que se establecen entre niños y adultos resultan cruciales. Dichas relaciones se crean en una gran variedad de situaciones: compartiendo juegos y actividades con los niños; guiándoles en su descubrimiento del mundo y de los otros; apoyándoles en su desarrollo afectivo y social; iniciándoles en las actividades tempranas de aprendizaje (lectoescritura, cálculo, ciencias); despertando sus intereses culturales en música, teatro, artes plásticas, etc.; y favoreciendo y manteniendo su curiosidad por aprender sobre el complejo entorno que les rodea. Finalmente, la atención al bienestar físico y a la salud es fundamental en el cuidado de los niños a lo largo de toda la etapa de EAPI.

También es importante considerar la complejidad inherente a la profesión: la importancia del diálogo con los padres, la comprensión tanto de sus necesidades como de las dificultades que afrontan en su vida cotidiana, la sensibilidad hacia los numerosos problemas sociales y personales derivados de la precariedad económica en que se hallan las familias más desfavorecidas y, por último, la existencia de diferencias culturales entre las familias, de las que los profesionales de este sector también han de ser conscientes.

Este capítulo sobre la formación del personal que trabaja en EAPI se centra en dos cuestiones:

- el nivel de formación inicial y el perfil profesional del personal contratado en los centros de EAPI, con especial atención al personal que se ocupa de forma directa las actividades con los niños (apartado 5.1);
- la oferta de formación permanente (apartado 5.2).

5.1. Formación inicial

En la mayoría de los países europeos la etapa inicial de EAPI destinada a los niños más pequeños está experimentando grandes cambios: en algunos países se encuentra en proceso de creación, y en otros, de expansión o de reorganización. Estos cambios han sido provocados por un conjunto de factores entre los que cabe destacar la modificación del estatus de las mujeres en la sociedad y de su papel en el mercado laboral, las necesidades de los padres y la proliferación de estudios y reflexiones sobre la naturaleza de la atención a los niños más pequeños. Diversas redes europeas dedicadas a estos temas fomentan los debates entre expertos y profesionales del sector. Tanto desde la Red Europea de Atención a la Infancia (*European Childcare Network, EU*) como desde la red de EAPI de la OCDE con el proyecto Niños Pequeños, Grandes Desafíos (*Starting Strong*) se están alentando nuevas iniciativas y buscando puntos de convergencia entre los estados miembros de la UE en el ámbito de la EAPI. En este sentido, también habría que mencionar el centro destinado a la atención de niños en situación de riesgo de la región del Mar Báltico (*Child Center for Children at Risk in the Baltic Sea Region*), institución que depende del Consejo de los Estados Bálticos. Los distintos sistemas de formación del personal de EAPI en los países europeos son un reflejo de estas iniciativas.

No obstante, esta diversidad de los sistemas de formación del personal de EAPI en Europa puede resumirse en dos grandes modelos: de una parte, países que organizan dos itinerarios de formación diferentes, uno para el personal que atiende a niños muy pequeños (menores de 2/3 años) y otro para el que trabaja en las escuelas infantiles (mayores de 3/4 años); y, de otra parte, los países en los que existe tanto una formación como un perfil profesional únicos para el personal que trabaja en toda la etapa de EAPI.

5.1.1. Formación distinta en función de la edad de los niños en la etapa de EAPI

En la mayoría de los países la oferta de atención para los niños más pequeños (menores de 2/3 años) y la de educación infantil (mayores de 2/3 años) dependen de autoridades públicas distintas (véanse las tablas nacionales del Anexo 1) o existen estructuras diferenciadas en función de la edad de los niños.

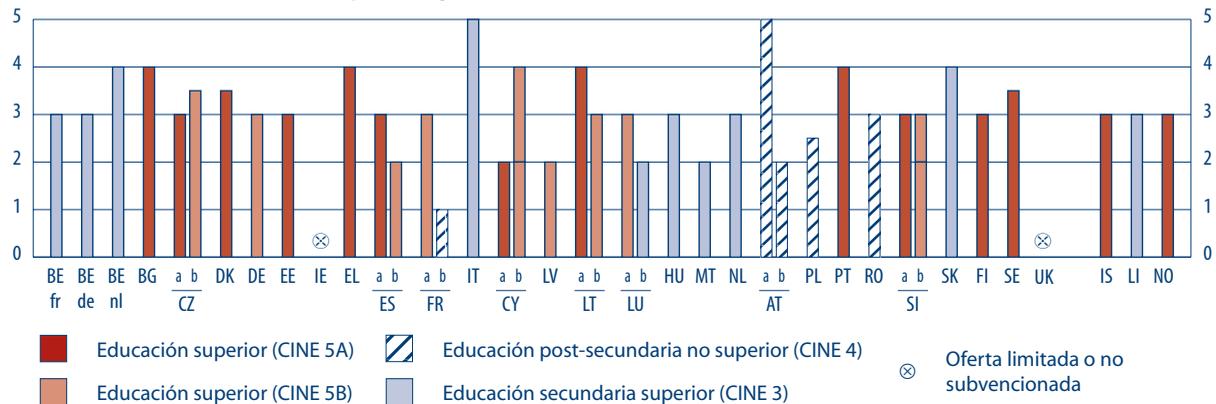
El personal que atiende a los niños menores de 2/3 años en jardines de infancia, guarderías o centros lúdicos normalmente se encuadra en el sistema tradicional de atención sanitaria y protección social de la infancia. Suelen desarrollar su trabajo bajo la dirección de distintos profesionales de los ámbitos socio-psicológico y médico (médicos, enfermeros y enfermeras, auxiliares de pediatría [*infirmiers/ères pédiatriques*] en Bélgica –Comunidad francesa–, equivalentes a enfermeros y enfermeras especialistas en pediatría [*puericultrices*] en Francia, o a asistentes sociales [*assistants/es sociaux/les*] o profesionales del campo socio-pedagógico en Bélgica –Comunidad flamenca–). Asimismo, podemos encontrar otro tipo de profesionales, tales como fisioterapeutas, logopedas y psicólogos (estos últimos pueden ejercer en ocasiones el papel de orientadores psicopedagógicos). Tanto los profesionales encargados de la supervisión como otros miembros asociados a las plantillas de los centros suelen tener un nivel de formación superior, de 3 ó 4 años en los niveles CINE 5A o B.

El personal encargado de atender a los niños más pequeños (menores de 2 ó 3 años) suele tener una formación de nivel CINE 3 ó 4. Aquí se incluyen los especialistas en enfermería pediátrica de las Comunidades francesa y germanófono de Bélgica, y los *begleider* en la Comunidad flamenca. En el caso de Francia, en este grupo se encuentran principalmente los auxiliares de pediatría y algunos especialistas en enfermería pediátrica (normalmente en puestos de gestión); en los Países Bajos se encontrarían en esta situación los trabajadores de centros lúdicos (*playgroup workers*) con formación en socio-pedagogía; y en Polonia y Rumanía, las enfermeras (con formación en medicina pediátrica). Rumanía ha optado por un enfoque educativo en los últimos años, pero el personal de las guarderías todavía recibe de forma prioritaria una formación relacionada con la atención sanitaria. En la Comunidad francesa de Bélgica, siempre que el 50% de la plantilla esté cubierto por enfermeros con titulación especializada en pediatría (*puéricultrices*), se pueden ocupar las plazas restantes con profesionales con una formación más orientada a la educación. El perfil profesional del personal de las guarderías es, por lo tanto, diverso, pero sus titulaciones por lo general se encuadran en la formación profesional (a tiempo completo o en alternancia con el trabajo) y suelen corresponder a niveles inferiores a la educación superior.

Algunos de estos cursos de formación admiten adultos y en ocasiones pueden estar diseñados especialmente para ellos. En el caso de Francia, si una guardería cuenta con más de 40 niños, la legislación exige la presencia de un educador especializado en EAPI (*éducateur de jeunes enfants*). Estas personas poseen una formación de nivel CINE 5B y suelen desempeñar funciones de coordinación pedagógica. Desde 2004 en la República Checa las enfermeras especialistas en pediatría (*dětská sestra*) y las enfermeras generalistas reciben una formación obligatoria de nivel CINE 5A o B.

Por otra parte, en todos los países excepto Bélgica, Estonia, España (para niños de 0 a 3 años) y Rumanía, el personal de los centros de EAPI también cuenta con ayudantes no titulados, o con una titulación de nivel inferior, que llevan a cabo las tareas más directamente relacionadas con el cuidado personal de los niños. De este modo, la labor educativa se confía exclusivamente al personal titulado, mientras que el cambio de pañales, la alimentación y otras muchas tareas son realizadas por este personal auxiliar. Resulta evidente, por lo tanto, que existe una multiplicidad de personas que intervienen de manera directa en el cuidado de los más pequeños, lo que podría suponer cierta discontinuidad en los procesos de aprendizaje y construcción de relaciones sociales de los niños –aspectos estos que convendría analizar en otros estudios.

Gráfico 5.1. Requisitos mínimos de nivel y duración de la formación inicial del personal que trabaja con niños menores de 2/3 años, 2006/07



Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

Bélgica (BE fr): La información se refiere al título de auxiliar de pediatría que se exige en los centros de atención con subvención pública. Sin embargo, cuando el 50% del personal cumple este requisito, es posible contratar a personas con otro tipo de formación de nivel similar (cursos alternados con la práctica laboral o clases nocturnas).

Bélgica (BE de): La formación de auxiliares de jardín de infancia (*Kinderpflegerin*) no se ofrece en la Comunidad germanófona. Para acceder a esta formación los estudiantes de 16 años deben matricularse en un centro educativo de la Comunidad francesa.

Bélgica (BE nl): La titulación de *Begleider* corresponde a 7 años de educación secundaria o 1.200 horas de formación en cursos nocturnos para personas adultas (cursos de mejora social). Solo se exige en centros subvencionados.

República Checa: (a) *bakalář* (título de grado - *Bachelor*); (b) *diplomovaný specialista* (especialista titulado). Antes de 2004, los auxiliares de enfermería tenían una titulación de nivel CINE 3 (4 años).

Dinamarca: Las guarderías y jardines de infancia contratan a personas con el mismo tipo de formación que los centros integrados. El gráfico se refiere a la titulación de "Graduado -*Bachelor*- en Educación Social", implantado en 2006. Junto con los educadores también trabajan auxiliares, que pueden ser titulados o no (generalmente personal temporal) o haber recibido una formación pedagógica básica de 33,5 meses (2 años y 9,5 meses) (*pædagogisk assistentuddannelse*). Las personas adultas con más de 1/2 año de experiencia profesional relacionada con este campo pueden acortar la formación entre un 50 % y un 95%.

Alemania: La formación de los/las *Erzieher* (técnicos en atención a la infancia) se exige también al personal de guarderías y escuelas infantiles (*kindergarten*).

Estonia: Los equipos docentes poseen formación al más alto nivel (CINE 5A) independientemente del tipo de centro en el que trabajen (guardería o escuela infantil). La formación inicial también puede durar 5 años (título de máster). El personal encargado de la atención sanitaria recibe como mínimo una formación de nivel CINE 4.

Irlanda: Un estudio reciente demuestra que el 41% del personal posee una titulación en atención infantil de nivel CINE 3.

Grecia: Auxiliares de educación infantil o "cuidadores de niños".

España: (a) profesorado especializado en educación infantil; (b) profesionales con un título de Técnico Superior en Educación Infantil (Formación Profesional de Grado Superior). La elaboración y la gestión del proyecto educativo es responsabilidad de un docente con titulación en educación infantil.

Francia: Hay tres grupos de trabajadores en EAPI: especialistas en enfermería pediátrica (*puéricultrices*) con 4 años de formación de nivel CINE 5B y que asumen funciones de dirección (no recogido en el gráfico); (a) educadores infantiles (*educateurs de jeunes enfants*); y (b) auxiliares de pediatría (*auxiliaires en puériculture*).

Italia: Un diploma universitario de nivel CINE 5 en pedagogía es igualmente válido.

Chipre: Al margen de las dos vías de formación indicadas en el gráfico, el personal incluye también auxiliares con un título en educación secundaria. (a) El gráfico se refiere a títulos obtenidos tras 2 años de formación, pero una titulación de 4 años es igualmente válida.

Lituania: El gráfico ilustra la situación vigente hasta 2008. A partir de 2008 solo existe un tipo de titulación: el título de graduado -*Bachelor*- profesional (*profesijos bakalauro laipsnis*), con una duración de 3 años y de nivel CINE 5B.

Países Bajos: Se refiere a la formación de los trabajadores de centros lúdicos, que también pueden trabajar en guarderías. Asimismo, puede haber auxiliares o voluntarios, pero no se especifica su nivel de titulación en formación profesional.

Austria: Los educadores, llamados "pedagogos", trabajan tanto en guarderías como en escuelas infantiles.

Portugal: La información reflejada en el gráfico corresponde a la formación inicial de los educadores de centros de atención a la primera infancia (no la del personal auxiliar).

Rumanía: El personal que trabaja en centros de atención para menores de 3 años está constituido, principalmente, por enfermeras con formación en medicina.

Eslovenia: La formación a nivel CINE 5B duraba 2 años hasta 1994. De los 7.116 educadores que trabajan en EAPI, 3.509 son maestros de educación infantil y 3.607 son técnicos o auxiliares de educación infantil. Entre estos, el 60,3% poseen una titulación de educación secundaria superior (segundo ciclo de educación secundaria) de nivel CINE 3A, el 10,4% tiene titulación superior y se considera que el 7,2% no están suficientemente cualificados.

Finlandia: En los centros integrados que atienden a niños de 1 a 5/6 años, la formación inicial del personal corresponde bien a una titulación universitaria de primer ciclo en servicios sociales con especialización en EAPI y educación social, o a un título universitario de primer ciclo en educación, con la opción de postgrado (máster) de 2 años más. Estos dos tipos de formación conducen a la obtención del título de profesor de escuela infantil. Los centros de EAPI también pueden tener profesores de aula con un máster en educación (300 EAPI/5 años). Además de este personal puede haber auxiliares de enfermería especializados en pediatría con formación de nivel CINE 3 (3 años) y auxiliares con formación diversa.

Suecia: Además del personal educativo y docente, hay personal auxiliar cualificado de nivel CINE 3.

Reino Unido (ENG): Cada centro debe asegurarse de que los encargados tengan una formación de nivel CINE 3A o superior, y de que el 50% del personal tenga formación de nivel CINE 3C. Los centros que no cumplan estos requisitos en la actualidad deben tener planes para lograr estos objetivos. **WLS:** Se pretende que cada centro contrate a una persona, a nivel de supervisión, con una titulación mínima de nivel CINE 3A, y que al menos un 80% del personal tenga el nivel CINE 3C o superior. **NIR:** El 50% del personal debe tener una titulación en educación o atención infantil; cada centro debe tener al menos una persona a nivel de supervisión que posea una titulación de nivel CINE 3A. **SCT:** El personal sanitario (*practionners*) y formadores (*support trainers*) reciben formación profesional como parte de su programa de aprendizaje. La formación suele durar 2 años en programas de nivel CINE 3.

Liechtenstein: En los *Kindertagesstätten* el 50% del personal son profesores, profesionales socio-pedagogos y enfermeros con formación en pediatría (*Fachperson Betreuung*). Solo esta formación está recogida en el gráfico. Hay también auxiliares y estudiantes en prácticas cuya formación no se especifica.

Noruega: Se observa la presencia de personal auxiliar cuyo nivel de formación puede variar (CINE 1-3).

Nota Explicativa (Gráfico 5.2)

En el cálculo de la proporción correspondiente a formación profesional en el periodo completo de formación inicial total solo se ha tenido en cuenta el currículo mínimo obligatorio para todos los futuros profesionales responsables de actividades con niños (docentes, pedagogos, técnicos o auxiliares en pediatría, etc.). Dentro de este currículo mínimo obligatorio se distingue entre formación general y formación profesional.

Formación general: El objetivo de estos cursos es dotar a los futuros profesionales de un conocimiento profundo en una o varias materias, así como de una sólida cultura general.

Formación profesional teórica: Este tipo de formación aporta a los futuros profesionales una comprensión tanto teórica como práctica sobre su profesión. Incorpora cursos de psicología y de didáctica.

Prácticas: se refiere a prácticas realizadas *in situ*, supervisadas por el personal responsable de los centros, con evaluación periódica por parte del personal adecuado en la institución encargada de la formación.

No se incluye en el gráfico la formación de los equipos directivos, o del personal médico o auxiliar. Se menciona en forma de notas para los países que tienen este tipo de formación.

Gráfico 5.2. División entre formación general, formación profesional teórica, y prácticas, dentro de los requisitos mínimos de formación inicial completa del personal que trabaja con niños menores de 2/3 años, 2006/07

	Prácticas	Formación profesional teórica	Formación general		Prácticas	Formación profesional teórica	Formación general
BE fr	○	○	○	LT a, b	25 %		75 %
BE de	:	:	:	LU	:	:	:
BE nl	39 %	28 %	33 %	HU	66 %		33 %
BG	○	○	○	MT	800 horas	1 080 horas	
CZ	50 %	50 %		NL	960 horas (24 semanas)	:	:
DK	35 %	65 %		AT a	13.4 %	41.0 %	45.6 %
DE	:	:	:	AT b	23.3 %	76.7 %	(-)
EE	10 semanas	30 semanas	:	PL	≥ 25 %	≤ 75 %	0 %
IE	○	○	○	PT	14 %	86 %	
EL	○	○	○	RO	55 %	45 %	
ES a	18 %	82 %		SI a, b	60 %		40 %
ES b	14 %	86 %		SK	25 %	75 %	
FR a	60 %	40 %		FI	8 %	58 %	34 %
FR b	59 %	41 %		SE	20 semanas	120 créditos	90 créditos
IT	○	○	○	UK	⊗	⊗	⊗
CY a	14 semanas	65 créditos	10 créditos	IS	15 %	85 %	
CY b	28-30 semanas	99 créditos	36 créditos	LI	40 %	60 %	
LV	17.5 %	32.5 %	50 %	NO	20 semanas	135 créditos	45 créditos

⊗ Oferta limitada o no subvencionada ○ Autonomía institucional y/o local : Datos no disponibles

Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

República Checa: Los datos se refieren a la formación de las enfermeras y enfermeros generalistas (CINE 5A), quienes pueden posteriormente obtener la calificación de especialistas en pediatría (*dětská sestra*) a través de una formación especializada en el puesto de trabajo (formación permanente). La formación debe incluir 4.600 horas en total, de las que entre 2.300 y 3.000 son horas de práctica.

Estonia: La formación inicial del profesorado incluye una parte de formación general, una parte de formación especializada y una parte de formación profesional teórica. La legislación estonia (Requisitos Básicos para la Formación de los Docentes) solo especifica la parte de pedagogía, psicología y didáctica (un mínimo de 40 semanas) y las prácticas (mínimo de 10 semanas).

Irlanda: Los Programas de Formación Profesional validados por el órgano nacional de acreditaciones (FETAC) ofrecen un 30% de formación general y un 70% de prácticas y formación profesional teórica. Esto incluye al menos cuatro semanas de prácticas laborales supervisadas.

Francia: (a) La formación de auxiliares en pediatría (*auxiliaire en puériculture*) supone 1.435 horas entre teoría y prácticas laborales, pero no se especifica la proporción de cada una; (b) la formación de educador infantil (*éducateur de jeunes enfants*) supone 1.500 horas de formación general y de formación profesional teórica, pero no se especifica la proporción de cada una. 15 meses de prácticas a lo largo de un periodo de tres años de formación.

Hungría: La formación profesional teórica representa el 39,6%. La duración de las prácticas no está definida pero representa normalmente menos del 26,4%.

Países Bajos: La división entre teoría y práctica varía. El gráfico indica la duración mínima de las prácticas para la formación de los trabajadores de centros lúdicos (*playgroup workers*). La formación de los auxiliares y/o voluntarios no se especifica, y depende de las autoridades locales responsables de la formación.

Austria: (a) Corresponde a la formación de 5 años para personas de 14 a 19 años; (b) formación de 2 años.

Portugal: El gráfico muestra la formación inicial de los educadores para el nivel de infantil, no la de los auxiliares en educación.

Rumanía: Se refiere a la formación de auxiliares médicos y enfermeros generalistas.

Eslovaquia: La formación de enfermeros y enfermeras generalistas supone 1.200 horas, pero el tiempo invertido en teoría y formación práctica no se especifica. La duración de las prácticas varía en función del año de carrera. En el 4º curso, es de 4 semanas.

Finlandia: 180 créditos, de los cuales 120 son de formación profesional y comprenden 15 unidades de crédito. Un crédito representa 40 horas. Esto se refiere sólo al curso universitario de graduado (*Bachelor*) en educación. Sin embargo, también es posible trabajar como docente de una escuela infantil con un título de *Bachelor* en servicios sociales.

Liechtenstein: Solo se muestra la formación de los profesores de EAPI (*Fachperson Betreuung*).

Noruega: 180 créditos, de los cuales 15 corresponden a pedagogía (formación general), 105 a formación profesional, como teatro, matemáticas, etc., y 30 se dedican a la especialización en una asignatura o área determinada, o en métodos de trabajo en EAPI, a elegir por los estudiantes. Las 20 semanas de prácticas se integran en las diferentes etapas de la formación.

Gráfico 5.3. Composición de los equipos en centros para niños menores de 2/3 años, 2006/07

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT
Personal directivo con titulación superior	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	:	●	●	●
Personal titulado en atención infantil	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	:	●	●	●
Personal auxiliar/ayudantes titulados				●	●	●			⊗	●	●	●	:	●	●	●
Personal auxiliar/ayudantes no titulados				●		●	●						:	●	●	●
Personal especializado itinerante				●	●						●	●	:	●	●	●

	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
Personal directivo con titulación superior	:	●		●	●	●		●	●		●	●		●	●	●
Personal titulado en atención infantil	:	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●
Personal auxiliar/ayudantes titulados	:	●			●				●	●	●	●	⊗	●	●	●
Personal auxiliar/ayudantes no titulados	:			●	●	●	●				●			●	●	●
Personal especializado itinerante	:				●	●		●	●		●			●		

⊗ Oferta limitada o no subvencionada : Datos no disponibles

Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

República Checa: El personal de las guarderías (*jesle*) trabaja con especialistas, pero, en general, estos no están contratados por los centros.

Estonia: Tanto la presencia como el número de profesionales de distintos niveles (personal sanitario, auxiliares, personal de mantenimiento) es decisión del centro y depende en gran medida de su tamaño.

España: El equipo de orientación no forma parte del personal del centro, sino de servicios externos y su intervención viene determinada por las necesidades de los docentes, los niños o los padres.

Lituania: Incluye auxiliares/ayudantes con distintos tipos de formación: auxiliares de pediatría y enfermeras, personal técnico y de cocina.

Rumanía: Según una encuesta realizada en 2002, la composición de la plantilla de las guarderías es la siguiente: especialistas formados hasta el nivel CINE 5 (2,6%); personal sanitario a nivel CINE 4 y 3 (32,2%); personal técnico y de mantenimiento formado a nivel CINE 3 (49,9%) (no se especifica área de formación). El 15% restante está compuesto por personal de mantenimiento. Además, se ofrece una asistencia especial para niños de etnia gitana, prestada por equipos formados por profesionales de esta minoría.

Eslovenia: El personal de cada centro infantil se compone de profesores y técnicos de educación infantil, personal de orientación y apoyo (psicólogos y/o pedagogos y/o asistentes sociales y/o especialistas en necesidades educativas especiales), nutricionistas/trabajadores sanitarios, personal técnico y directivo. Cada miembro del personal debe poseer la titulación apropiada.

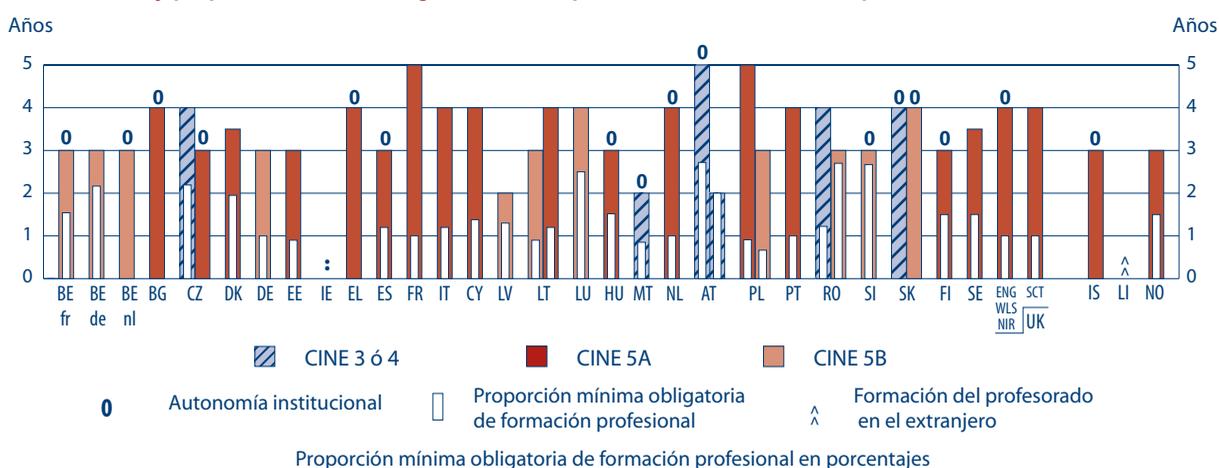
Finlandia: Los ayudantes o auxiliares no titulados y los especialistas (con titulaciones diversas) pueden asumir las funciones de profesores colaboradores para niños con necesidades especiales. Estos ayudantes se desplazan entre los distintos centros o escuelas.

Reino Unido: Se aporta información sobre las estructuras de los equipos de trabajo en las notas adicionales del gráfico 5.1. Además, en Inglaterra se ha implantado una escala profesional para trabajadores de EAPI (*Early Years Professional Status*) que trabajan a tiempo completo en dichos centros. Tienen el mismo nivel de formación académica que los docentes titulados (*Bachelor*) pero una cualificación profesional distinta. En Escocia, tanto el personal de EAPI como el personal auxiliar/ayudante son titulados.

El núcleo de la plantilla de los centros para niños menores de 2/3 años (véase el gráfico 5.3) lo forman trabajadores titulados en educación y que se encargan generalmente del conjunto de las actividades que se llevan a cabo con los niños. A veces reciben ayuda de auxiliares que se encargan del cuidado personal de los niños. Pueden contar también con la asistencia de especialistas tales como fisioterapeutas, logopedas, terapeutas ocupacionales o profesorado especialista para ayudar a los niños con dificultades de aprendizaje o en situación de riesgo. Con frecuencia la dirección de estos equipos corre a cargo de alguno de sus miembros elegido por los propios componentes del mismo, o bien se adjudica a gestores designados por las autoridades responsables del centro. En este caso, los responsables de estos equipos suelen recibir formación específica para estas funciones.

Como puede apreciarse en el Gráfico 5.4, la formación del personal es más homogénea en el nivel de educación infantil (centros para niños mayores de 2/3 años). Todo el personal que tiene a su cargo actividades con los niños en estos centros posee una formación de nivel CINE 5A o B, a excepción de la República Checa, Malta, Austria, Rumanía, Eslovaquia y el Reino Unido (ENG/WLS/NIR). En la República Checa, Rumanía, Eslovaquia y el Reino Unido existen dos modelos: en el primero, los profesionales son titulados en educación superior, y en el segundo, en educación secundaria superior. En Malta y Austria solo se ofrece formación a nivel de segundo ciclo de secundaria.

Gráfico 5.4. Nivel y duración mínima de la formación inicial del profesorado de educación infantil (CINE 0), y proporción mínima obligatoria de tiempo dedicado a la formación profesional, 2006/07



Proporción mínima obligatoria de formación profesional en porcentajes

BE fr	BE de	CZ	DK	DE	EE	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	FI	SE	UK (!)	UK-SCT	NO			
51.4	72.2	54.8	55.7	33.3	30.0	40.0	20.0	30.0	34.5	65.0	30.0	30.0	62.5	50.6	42.6	25.0	54.4	100	18.2	22.2	25.0	30.6	90.0	89.0	50.0	42.9	25.0	25.0	50.0

UK (!) = UK-ENG/WLS/NIR

Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

Bélgica (BE nl): La implantación gradual de al menos 45 créditos ECTS de prácticas en centros comenzó en 2007.

República Checa: La formación del profesorado también puede durar 3 años en el nivel CINE 5B.

Alemania: La información se refiere a educadores titulados o trabajadores sociales (*Erzieher*), que no tienen categoría laboral de profesor.

Bulgaria: Existen las dos ofertas (CINE 5B y CINE 5A), prevaleciendo la de CINE 5A.

Francia: La formación profesional tiene lugar durante la fase final, simultáneamente con las prácticas, y dura un año.

Países Bajos: La proporción de formación profesional representa una media, dado que son las instituciones las que deciden el tiempo que dedican a la formación profesional. El gráfico se refiere a la formación inicial del profesorado de primaria (niños de 4 a 6 años). Los profesores pueden recibir ayuda de auxiliares que llevan a cabo tareas educativas sencillas y rutinarias, y que orientan a los alumnos en la adquisición de destrezas. Los auxiliares también pueden realizar tareas de cuidado y apoyo.

Austria: En la formación con duración de 5 años, los 4 primeros son de nivel CINE 3 y el quinto, de CINE 4. La formación de 2 años es de nivel CINE 4.

Eslovaquia: Los centros pueden decidir sobre la cantidad de formación profesional, pero la duración mínima de las prácticas en el centro es fija.

Finlandia: Dentro del marco de la legislación nacional, las universidades deciden el contenido y estructura de sus programas de grado, lo que conlleva diferencias en la parte de formación profesional.

Reino Unido (ENG/WLS/NIR): El gráfico muestra el itinerario formativo consecutivo para profesores titulados. Existen otros itinerarios de formación. Las clases para niños de 3/4 años en las guarderías subvencionadas y en los centros de primaria deben ser impartidas por profesorado titulado, pero estos requisitos no se aplican a los centros privados.

Nota explicativa

En el cálculo de la proporción de formación profesional dentro de la formación inicial total del profesorado solo se tiene en cuenta el currículo mínimo obligatorio para los futuros docentes. Dentro de este currículo mínimo obligatorio se distingue entre formación general y formación profesional.

Formación general: En el modelo simultáneo abarca los cursos generales y la parte dedicada al dominio de la(s) materia(s) que el futuro docente deberá impartir. La finalidad de estos cursos, por lo tanto, es dotar a los futuros profesores de unos conocimientos profundos en una o varias materias, así como de una amplia cultura general. En el caso del modelo consecutivo, la formación general se refiere a la titulación obtenida en una materia determinada.

Formación profesional: Proporciona a los futuros docentes las competencias tanto teóricas como prácticas necesarias para el ejercicio de su profesión. Además de las asignaturas de psicología, didáctica y metodología, incluye prácticas en centros escolares. En algunos países la formación profesional adopta el formato de una fase final que cualifica para el empleo. Los datos muestran únicamente la duración mínima obligatoria de la formación inicial de los docentes, y solo incluyen la mencionada fase final en aquellos países en los que se considera parte integrante de la formación.

La duración de la formación inicial del profesorado se expresa en número de años. Para los países que ofrecen una formación con distintos itinerarios, los datos se refieren únicamente al itinerario más frecuente.

En algunos países la institución que imparte la formación puede decidir la cantidad de tiempo de la formación inicial del profesorado que se destina de manera específica a la formación profesional. La **autonomía de los centros** puede ser total (ningún mínimo requerido). En estos casos, se ha añadido el símbolo **0**. No obstante, dicha autonomía también puede ser limitada. En este caso, los centros que imparten la formación deben reservar un mínimo de tiempo para la formación profesional de acuerdo con lo establecido por las autoridades centrales o de rango superior, aunque pueden incrementarlo si lo consideran oportuno. El gráfico muestra la proporción mínima, y la posibilidad de incrementarla se indica igualmente con el símbolo **0**.

En conclusión, es importante subrayar que las diferencias existentes entre los niveles de titulación y los perfiles profesionales del personal que trabaja con la primera infancia (niños de hasta 3 años) y aquellos que se ocupan de la educación infantil (CINE 0) también pueden apreciarse en los contenidos propios de la formación. En términos generales, para los profesionales que trabajan con los niños más pequeños la formación es en gran medida de carácter práctico, centrada en conocimientos específicos, directamente útiles para la función para la que se preparan. En el nivel infantil, aunque también se imparte una formación práctica, dicha formación se enmarca en un conjunto de contenidos generales dirigidos hacia una formación de profesor o educador generalista.

5.1.2. Formación común para toda la etapa de EAPI

Esta situación prevalece en aquellos países en los que la EAPI se imparte en centros integrados que atienden a todos los niños entre 0/1 y 5/6 años. También se da en algunos países en los que existe una oferta separada para los más pequeños, aunque normalmente es muy limitada y/o de reciente creación.

Los países con centros integrados y unos requisitos comunes de formación del personal (en lo que a actividades educativas se refiere), así como con un único perfil profesional, son: Dinamarca, Grecia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Finlandia, Suecia, Islandia y Noruega (¹). En estos países, tanto el personal directivo como las personas que trabajan directamente con los niños provienen del sector educativo. Estos profesionales, que se pueden agrupar bajo la denominación de “pedagogos” o maestros, reciben una formación de nivel superior,

(¹) España es el único país que exige titulaciones distintas en los dos ciclos de EAPI (niños menores y mayores de 3 años), incluso en los centros integrados.

universitario o no, que consiste en una carrera de tres años y medio (siete semestres) y que incluye una formación general (sociología, formación artística y técnica), profesional (psicología educativa y desarrollo infantil) y práctica, con períodos de prácticas en los distintos centros de EAPI.

En los centros integrados de EAPI las plantillas incluyen también auxiliares que asumen las mismas tareas que otros profesionales o pueden realizar otro tipo de trabajos. En Eslovenia, por ejemplo, el profesorado es el responsable del currículo y del material didáctico, aunque trabajan junto a los auxiliares aspectos como la planificación, el desarrollo y la evaluación del propio currículo. En Finlandia, donde se presta una atención preferente al apoyo individual a cada niño, los auxiliares trabajan como asistentes personales del niño, y no del profesor. El equipo de EAPI constituye una comunidad multiprofesional donde las tareas no se distribuyen en función de las cualificaciones. En Suecia, la plantilla de los centros de EAPI se organiza en "grupos de trabajo" compuestos por cuidadores y maestros de educación infantil cuyas competencias y salarios varían. En Dinamarca, además de los pedagogos, puede haber auxiliares no cualificados (generalmente trabajadores temporales) o con una formación pedagógica básica (*pædagogisk assistentuddannelse*). Dada la larga duración de su formación, los pedagogos tienen más responsabilidades y participan de manera más activa en la planificación de las actividades y en el apoyo a los padres. Al igual que en los países con itinerarios de formación separados, también aquí existe un amplio abanico de profesionales implicados en la educación de los niños, que incluso pueden alternar sus funciones.

El personal auxiliar también presenta distintos niveles de formación en los diferentes países. En Dinamarca, por ejemplo, 18 meses de formación profesional o de formación para adultos en clases nocturnas; en Eslovenia, segundo ciclo de educación secundaria o educación superior; en Finlandia, formación a nivel CINE 3 para especialistas en pediatría y formación de distinta naturaleza para auxiliares; en Suecia, formación a nivel CINE 3, y en Noruega, formación a niveles CINE 1 a 3. Esta diversidad en cuanto a requisitos de formación permite a algunos países solucionar el problema de la escasez de personal altamente cualificado.

Varios países en los que se oferta atención separada para los niños más pequeños contratan, sin embargo, al mismo tipo de profesionales que los que trabajan en las escuelas infantiles (CINE 0). Esta situación se da principalmente en países en los que la oferta para los más pequeños es limitada y/o se ha implantado recientemente. Así, en Bulgaria, Alemania, Estonia, Chipre, Malta, Austria y Portugal las diferencias de titulación entre el personal que trabaja con niños más pequeños y quienes lo hacen con los mayores no es perceptible o no se ha establecido todavía.

En el Reino Unido (Inglaterra) está previsto implantar para 2010 un marco integrado de titulaciones. La escala profesional para trabajadores de EAPI (*Early Years Professional Status*) se ha introducido para quienes se encargan de este nivel educativo. Los profesionales de EAPI tienen el mismo nivel (CINE 5) de titulación general que el resto del profesorado, aunque su cualificación profesional sea distinta. De manera similar, en Gales se está adoptando un enfoque más estratégico para la formación del personal que trabaje en cualquier área relacionada con los servicios de atención a la infancia.

5.1.3. Formación para atender a niños en situación de riesgo

En la mayoría de los países, la formación específica y/o preceptiva para trabajar con niños en situación de riesgo forma parte de la formación inicial (véase el gráfico 5.5). La Comunidad flamenca de Bélgica, Chipre, Lituania, Polonia y Noruega también ofrecen una formación especializada en este campo. Varios países no han adoptado ningún enfoque concreto hacia la formación para trabajar con niños en situación de riesgo (Comunidad germanófona de Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido e Islandia). Sin embargo, incluso en estos países algunas cuestiones relativas a los riesgos sociales pueden incluirse en la formación. Por ejemplo, en el Reino Unido (Inglaterra) se exige a todos los profesores titulados que desarrollen un trabajo personalizado con todos los niños y que presten una adecuada atención a la diversidad, así como que estén al tanto de la legislación, las políticas y las directrices en vigor relativas a la salvaguarda y la protección de los niños.

Gráfico 5.5. Formación inicial específica del personal que trabaja con niños en situación de riesgo mayores de 2/3 años (CINE 0), 2006/07

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT
Integrada en la formación inicial para todo el personal	●		●	●	●		●	●		●	●	●		●	●	●
Formación especializada para parte del personal			●											●		●

	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
Integrada en la formación inicial para todo el personal		●	●		●	●	●	●	●	●	●	●			●	●
Formación especializada para parte del personal						●										●

Fuente: Eurydice.

Diversas iniciativas de formación para el apoyo a niños de etnia gitana –generalmente cursos de formación permanente– se han puesto en marcha en varios países (la República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Finlandia). En la República Checa, la formación destinada a fomentar la integración de los niños gitanos se enmarca en un programa gubernamental promovido por el Ministerio de Educación, Juventud y Deportes. En este país puede crearse el puesto de profesor de apoyo para aulas de infantil. La formación de estos profesores se centra en la educación de niños con necesidades educativas especiales (incluyendo a los niños en situación de riesgo y también a algunos niños gitanos). En Rumanía, Eslovenia y Finlandia se forman y contratan ayudantes de origen gitano para que trabajen con niños de esta etnia. En Finlandia este tipo de iniciativas se integran en el proyecto europeo ROM-EQUAL. En Rumanía se ha proporcionado formación a profesores de apoyo de etnia gitana gracias al proyecto PHARE “Acceso a la educación para grupos en desventaja, con especial atención a la población gitana”. La búsqueda de una cercanía cultural entre educadores y niños solo se menciona explícitamente en el caso de la comunidad gitana.

5.2. Formación permanente

La formación permanente ocupa un lugar primordial en el apoyo a los profesionales. La formación continua resulta especialmente compleja en un sector con tanta variedad como el de la EAPI. Es más, en numerosos países la formación permanente evoluciona al tiempo que el propio sector de EAPI, o se encuentra en un proceso de transformación como consecuencia de la incorporación de la dimensión educativa a este nivel, particularmente en las guarderías.

La organización de la formación permanente para el personal de EAPI varía enormemente en los países europeos. El Gráfico 5.6 resume la situación actual con respecto al personal que trabaja con niños menores de 2/3 años. Para esta categoría profesional, la formación permanente es voluntaria en poco más de la mitad de los países, y obligatoria en el resto. No obstante, conviene indicar que la organización de la formación continua depende con frecuencia del nivel de formación inicial de los profesionales y de las características del puesto de trabajo.

En países donde la EAPI se organiza en centros integrados (de 0/1 a 6 años), y donde el personal auxiliar recibe una formación inicial de nivel CINE 3 (Dinamarca, Lituania, Eslovenia, Finlandia, Suecia, Islandia y Noruega), la formación permanente es generalmente voluntaria (Dinamarca, Eslovenia, Suecia y Noruega). Para este tipo de personal la formación solo es obligatoria en Finlandia e Islandia. Dentro de su sistema de formación permanente, Dinamarca ofrece al personal no cualificado la oportunidad de obtener la titulación necesaria. Así pues, la mayor parte del personal no cualificado puede matricularse en el "Programa Inicial de Formación del Profesorado" (*pædagogisk assistentuddannelse*). Las personas que tienen más de 5 años de experiencia profesional pueden completar el programa en dos años y medio, en lugar de los tres años y medio previstos. Quienes terminan el curso pueden seguir una formación continua, a nivel de grado y, posteriormente, pueden realizar estudios de postgrado.

La formación permanente para el personal con formación inicial de nivel CINE 3 ó 4 y que trabaja directamente con niños pequeños es obligatoria en Bélgica, Hungría, Malta, Rumanía y Eslovaquia, y opcional en Francia, los Países Bajos, Polonia y Eslovaquia. Las áreas de formación pueden elegirse libremente (Comunidades flamenca y germanófona de Bélgica y Países Bajos) o limitarse a una lista establecida por las autoridades responsables (Comunidad francesa de Bélgica, Hungría y Rumanía). Solo en Malta están delimitados los temas que componen la formación obligatoria para este grupo de profesionales.

Todo el personal con formación de nivel CINE 5 tiene acceso a la formación permanente, independientemente de que trabaje en la etapa de infantil (CINE 0), en los centros para niños más pequeños (menores de 2/3 años) o en centros integrados para todo el rango de edades. Generalmente esta formación tiene carácter voluntario (por ejemplo, en Alemania, Grecia, España, Italia, Eslovenia, Eslovaquia, Suecia y Noruega). En España, aunque la formación permanente no es obligatoria para el personal que trabaja en EAPI, la legislación establece que la formación continua constituye tanto un derecho como un deber para todos los docentes. Por lo tanto, todos los perfiles profesionales (maestros de infantil y primaria, técnicos en educación infantil, etc.) tienen la obligación de realizar una formación permanente, lo que tiene un impacto directo sobre sus carreras profesionales y sus salarios. La formación continua es obligatoria en

la República Checa para todo el personal de las guarderías y puede incluir la participación en cursos universitarios, en actividades de investigación o seminarios, así como la formación autodidacta. Se ha puesto en marcha una política formativa de naturaleza similar dirigida a maestros de infantil. También en Lituania la formación permanente es obligatoria para todos los profesionales que trabajan en los centros de EAPI, excepto para el personal auxiliar (*auklee tojo padejėjai*), que tiene una formación inicial de nivel CINE 3.

En el Reino Unido, el personal que trabaja con niños de 3/4 años pueden o no ser docentes titulados. En el caso de maestros titulados, no existen requisitos legales mínimos en términos de número de horas de formación continua, pero se intenta reforzar este tipo de formación permanente destinando a formación cinco días no lectivos obligatorios, así como a través de medidas tales como los planes para la gestión y evaluación del rendimiento, un proceso de carácter obligatorio cuyo objetivo es planificar el futuro desarrollo profesional individual de los trabajadores en el marco de las necesidades del centro.

Se dispone de poca información sobre el carácter gratuito o de pago de la participación en los programas de formación. Hungría indica que el 80% del coste de la formación corre a cargo del presupuesto central, mientras que el profesorado contribuye con el 20%.

El tiempo invertido en formación permanente varía considerablemente de unos países europeos a otros: desde unas pocas horas al año hasta 12 días obligatorios anuales, desde 120 horas en 7 años a 160 horas en 5 años, etc. Algunos países (la República Checa, España, Lituania, Hungría Polonia y Rumanía) disponen de un marco legal y organizativo extremadamente estructurado que determina los criterios de acceso, el formato de los programas, los métodos, el volumen de horas de formación y los organismos y/o instituciones que impartirán dicha formación. En términos generales, los participantes en la formación eligen los programas de formación, a menudo de entre una lista elaborada por los responsables locales o regionales tras consultar con los equipos docentes.

Para algunos países, en particular Rumanía y España, la formación continua es un reflejo de los cambios que se están produciendo en el ámbito profesional de la EAPI y en las políticas que la regulan. Así, en Rumanía el personal debe participar en cursos destinados a mejorar su cualificación o sus conocimientos en el área de la atención a los niños más pequeños, etapa en la que se han producido grandes cambios debido a la nueva legislación relativa a la organización y al funcionamiento de las guarderías. Estos cursos abordan los nuevos enfoques de la EAPI y se imparten sobre la base de una evaluación de las necesidades formativas a nivel local. El personal directivo, docente y médico tiene la obligación, por ley, de realizar 40 horas de formación permanente al año.

Gráfico 5.6. Estatus y organización del la formación permanente del personal de EAPI que trabaja con niños menores de 2/3 años, 2006/07

	BE fr	BE de	BE nl	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT
Obligatoria	●	●	●	●	●	:		●	:				:		●	●
Voluntaria						:	●		:	●	●	●	:			
Temas obligatorios						:			:				:			
Elección de temas de entre una lista predeterminada	●				●	:	●		:		●		:		●	
Elección libre de temas		●	●		●	:			:	●			:	●		●

	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	IS	LI	NO
Obligatoria	:	●	●		●		●	●			●				:	
Voluntaria	:			●	●	●			●	●		●	⊗	●	:	●
Temas obligatorios	:		●		●										:	●
Elección de temas de entre una lista predeterminada	:	●			●	●	●	●						●	:	●
Elección libre de temas	:				●										:	●

⊗ Oferta limitada o sin subvención : Datos no disponibles

Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

Bélgica (BE fr): El temario lo determina el ministerio y la consejería con competencias en este ámbito.

Bélgica (BE de): Los centros proponen temas de formación, que han de ser aprobados por el *Dienst für Kind und Familie (DKF)*, un servicio del ministerio que fomenta la creación de estructuras de EAPI y se responsabiliza de su supervisión, seguimiento y apoyo.

Bélgica (BE nl): No hay legislación respecto a los temas de la formación ni a su duración.

República Checa: La formación permanente del personal de atención sanitaria adopta varios modelos. La formación que acredita el Ministerio ha de escogerse de entre una lista predeterminada. La formación no acreditada es de libre elección.

Estonia: Todos los docentes que trabajan en parvularios, guarderías u otras instituciones de educación infantil deben cursar 160 horas de formación permanente cada 5 años.

Letonia: Los cursos de formación permanente sobre metodología en educación infantil son obligatorios para los docentes de primaria que deseen trabajar en infantil.

Lituania: Al menos 5 días al año de formación permanente para todas las categorías de personal de los centros, excepto el personal auxiliar (*auklėtojo padėjėjai*) formado inicialmente al nivel CINE 3. No hay normativa centralizada respecto a la formación continua del personal auxiliar.

Malta: El gráfico se refiere a quienes siguen una formación obligatoria y cursan materias prescritas. Quienes se matriculan de manera voluntaria eligen cursos de entre una lista predeterminada. Antes del último acuerdo, los cursos obligatorios para quienes trabajaban con niños de 3/5 años se impartían cada dos años. Ahora se les puede convocar a participar en estos cursos cada año y pueden realizar otro tipo de formación de carácter voluntario.

Austria: La formación está regulada por la legislación local y provincial; puede ser voluntaria u obligatoria, dependiendo de la región; su duración es de 5 días por año. Los temas que se trataron en 2006 incluían la gestión y la formación intercultural.

Portugal: La información se refiere a los educadores de la primera infancia (EPE). La formación para los auxiliares se imparte en centros específicos.

Eslovenia: La participación en formación permanente puede contribuir a ascensos o subidas salariales.

Reino Unido (ENG/WLS/NIR): La formación permanente no es obligatoria. **SCT:** La formación permanente es obligatoria.

En línea con las cuestiones relativas a la integración planteadas tanto por los políticos como por los profesionales, el contenido de los programas de formación permanente suele relacionarse, por ejemplo, con enfoques interculturales, con las distintas aproximaciones al bilingüismo, con la enseñanza para niños con necesidades especiales, con el trabajo con niños en situación

de riesgo o que presentan dificultades emocionales o de conducta, o con el trabajo con niños gitanos, así como con las relaciones entre el profesorado y los padres. En el caso de España, en los últimos años el Ministerio de Educación ha establecido una serie de prioridades entre las que se incluyen: la calidad en la gestión de centros educativos; la equidad; la orientación y supervisión educativa; la educación para la ciudadanía; la resolución de conflictos; la atención a la diversidad; la educación para la salud; el uso de las nuevas tecnologías en la educación; los idiomas; la cultura científica; la educación medioambiental; la expresión artística y corporal; el fomento del espíritu emprendedor y las competencias asociadas; la prevención de riesgos y primeros auxilios; las bibliotecas escolares, etc. En los Países Bajos no se exige una formación especializada para empezar a trabajar en el programa de centros lúdicos (*playgroups*), que atiende a niños de entornos con bajo nivel educativo, pero el personal recibe una formación permanente relacionada con el programa implantado en el centro, por ejemplo, los programas *Kaleidoscoop* o *Pyramide*. También existen otros programas complementarios centrados en el desarrollo lingüístico de los niños (*Taallijn*). En Eslovenia, los programas de formación permanente utilizan el “Suplemento al Currículo de Educación Infantil para niños gitanos” (incluido también en los programas de formación inicial) y el programa “Enseñar y jugar en un entorno bilingüe”, que prepara al personal para el trabajo con niños en situación de riesgo.

CAPÍTULO 6: FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y LA ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

Introducción

El presente capítulo analiza los diversos niveles administrativos implicados en la financiación de la oferta de educación y atención a la primera infancia, tanto a nivel central y local como de las aportaciones realizadas por las familias (mediante el pago de tasas). Se muestran de manera específica las estrategias de financiación dirigidas a facilitar el acceso a esta atención de los niños en situación de riesgo (para las definiciones nacionales, véase la Tabla B del Anexo 1). Estas medidas específicas de financiación se analizan a través de los recursos asignados a determinados centros o a ciertos profesionales que trabajan con niños considerados en situación de riesgo.

No se han tenido en cuenta en este capítulo las ayudas económicas que se ofrecen a algunas familias para el pago de tasas (créditos fiscales o exenciones/descuentos en las tasas de matrícula). Este tipo de ayudas se analiza como parte de las condiciones de acceso a los servicios de EAPI, en el Capítulo 3.

6.1. Responsabilidad sobre la financiación de la oferta de EAPI

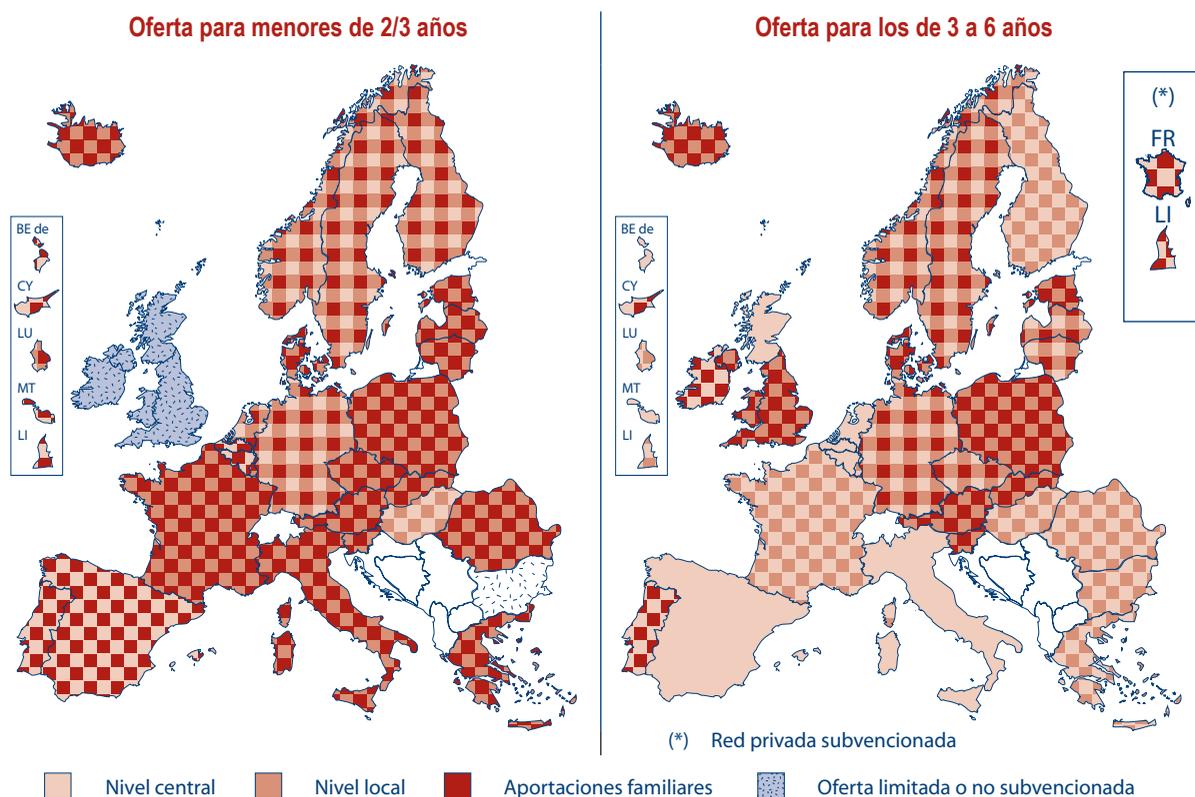
Todos los países europeos financian o cofinancian la oferta de EAPI para niños mayores de 3 años (véase el Gráfico 3.1), y muchos de ellos se hacen cargo de la totalidad de los gastos (no se solicita ninguna contribución a las familias). No obstante, todos los países excepto Hungría exigen que las familias contribuyan a sufragar el coste de la oferta de EAPI para los niños más pequeños (de 0 a 3 años), incluso si se trata de una oferta subvencionada. En la mayoría de los casos existe algún tipo de financiación local (municipios o autoridades locales, en el caso del sector público, la Iglesia, en el caso del sector religioso). En una minoría de países (Bélgica, Alemania, Irlanda, España, Hungría, Malta, Portugal, Suecia, Finlandia, Liechtenstein y Noruega), el presupuesto destinado a esta etapa educativa es transferido, en su mayor parte, desde el nivel central a los proveedores de los servicios de EAPI. Y en el caso de que las autoridades centrales se impliquen en la financiación, estos fondos no son nunca la única fuente de ingresos para los centros, puesto que las autoridades locales y/o las familias contribuyen también. En el Reino Unido no existe una oferta pública para los más pequeños, o está muy poco extendida. De forma similar, en otros países (por ejemplo, la República Checa, los *Länder* occidentales en Alemania, Irlanda o Polonia) la escasa cobertura de EAPI para los menores de 3 años (véanse los Capítulos 2 y 3) hace que la financiación pública sea prácticamente inexistente.

Las autoridades centrales participan mucho más en la financiación de los centros para niños mayores (de 3 a 6 años). Además, casi en la mitad de los países en los que la financiación proviene de la administración central estos fondos representan la única fuente de recursos para los centros de EAPI, y no se exige ninguna contribución a las familias. En diez países (Dinamarca, Estonia, Letonia, Polonia, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, el Reino Unido –Inglaterra,

Gales e Irlanda del Norte– e Islandia) la financiación procedente de la administración central es menor, mientras que únicamente en Austria la mayor parte de la financiación proviene del nivel local.

Aunque la aportación de las familias es mucho menor en esta etapa que la que se les solicita para los niños más pequeños, en numerosos países todavía han de contribuir a la financiación de la EAPI. Estas cuotas familiares se exigen más a menudo en los casos en que la financiación proviene exclusivamente del nivel local: sin embargo, en siete países se solicita a las familias una contribución adicional, aunque la financiación proviene esencialmente de la administración central (la República Checa –excepto para el último año preparatorio obligatorio–, Alemania, Chipre, Lituania, Portugal, Suecia y Noruega).

Gráfico 6.1. Fuentes de financiación de la oferta de EAPI pública y concertada: nivel central, nivel local y familias, 2006/07



Fuente: Eurydice.

Notas adicionales

Bélgica (BE fr): La administración local (ayuntamientos) contribuyen a la financiación de la oferta para menores de 3 años, aunque es la administración central la que realiza las mayores aportaciones.

República Checa: El último año obligatorio de educación infantil es gratuito.

Alemania: En el sector concertado para niños de 3 a 6 años, otras instituciones locales (iglesias, asociaciones de padres, etc.) contribuyen igualmente a la financiación de la enseñanza, además de las autoridades centrales (federales o *Länder*) y locales (ayuntamientos o comunas).

Estonia: Para ambas franjas de edad, la administración central cubre el gasto de la formación permanente de los docentes. En 2010 entrará en vigor una normativa que prevé la financiación centralizada del último año de educación infantil. El objetivo es permitir a

los niños más desfavorecidos el acceso a programas compensatorios. Asimismo, un nuevo programa (2008-2011) llamado “Una plaza de guardería para cada niño” adjudicará más medios económicos procedentes del nivel central a las autoridades locales, destinados a la apertura de nuevos centros de educación infantil, a la renovación de las escuelas existentes, así como a sufragar los gastos salariales del profesorado. Estos fondos también permitirán a las autoridades locales eximir a las familias desfavorecidas del pago de tasas.

Irlanda: Las escuelas primarias que reciben a niños de 4 a 5 años son gratuitas y financiadas a nivel central.

Grecia: Las dos franjas de edades son de 0 a 4/5 años y de 4/5 a 6 años.

España: El nivel central lo constituyen las Comunidades Autónomas. El Estado asigna parte de los presupuestos generales del Estado a las Comunidades Autónomas para financiar la educación. El Ministerio de Educación ha aprobado recientemente el primer programa integral de ayuda a la creación de plazas para niños de 0 a 3 años (2008-2012). Este programa estará financiado al 50% por el Ministerio de Educación y por las Comunidades Autónomas.

Chipre: Para niños mayores de 3 y menores de 4 años y 8 meses, las autoridades locales también contribuyen al sostenimiento de la red municipal de centros.

Letonia: La administración central interviene (gastos de personal) a nivel de la educación obligatoria (a partir de los 5 años).

Países Bajos: Para los niños de 2 a 3 años, existen diferencias entre los centros lúdicos (*peuterspeelzalen*) subvencionados y no subvencionados. En los centros subvencionados, los ayuntamientos y las familias contribuyen a la financiación en un 40% cada uno, un 15% procede de proyectos especiales, y el resto, de otras fuentes. En los centros lúdicos no subvencionados la financiación es asumida en un 95% por las familias. En cuanto a la financiación de la atención a los niños menores de 2/3 años, se divide entre el gobierno, los padres y los empleadores de los padres y madres. La EAPI, como parte integrante de la educación primaria, está financiada íntegramente por el gobierno central, que transfiere los fondos directamente a las escuelas o a las autoridades competentes.

Polonia, Eslovenia, Eslovaquia e Islandia: el nivel central está implicado, pero tan solo proporciona una pequeña parte de la financiación.

Rumanía: La administración central interviene en el nivel de 0 a 3 años, pero es la administración local la responsable de la mayor parte del gasto (infraestructura, salarios, etc.). El nivel central interviene más en el sector de los niños de 3 a 6 años mediante programas de modernización de infraestructuras.

Reino Unido (ENG/WLS/NIR): La oferta subvencionada para menores de 3 años es limitada, por lo que no se recoge en el gráfico. Hay plazas disponibles para niños de 3/4 años, pero exclusivamente a tiempo parcial. En algunos centros, las familias amplían esta oferta pagando las horas adicionales necesarias. Todos los niños de 5 a 6 años (y de 4 años en Irlanda del Norte) asisten a la educación obligatoria a tiempo completo, que es gratuita, aunque se puede pedir a las familias que abonen tasas por el cuidado de los niños en horario extraescolar. **SCT:** Corresponde a las autoridades locales garantizar la financiación de la atención a los menores de 3 años si así lo solicitan las familias, pero no tienen obligación de hacerlo.

Liechtenstein: Los centros concertados de educación infantil (niños de 4 a 6 años) están financiados principalmente por las familias (en torno a un 60%).

Nota explicativa

En los casos en los que predomina un nivel administrativo a la hora de la financiación (aquel que asume los gastos más importantes: equipamiento, edificios, personal), el gráfico solo incluye dicho nivel, junto con una nota complementaria que detalla las aportaciones del otro u otros niveles implicados. No se tiene en cuenta la contribución de las familias a los gastos de comedor.

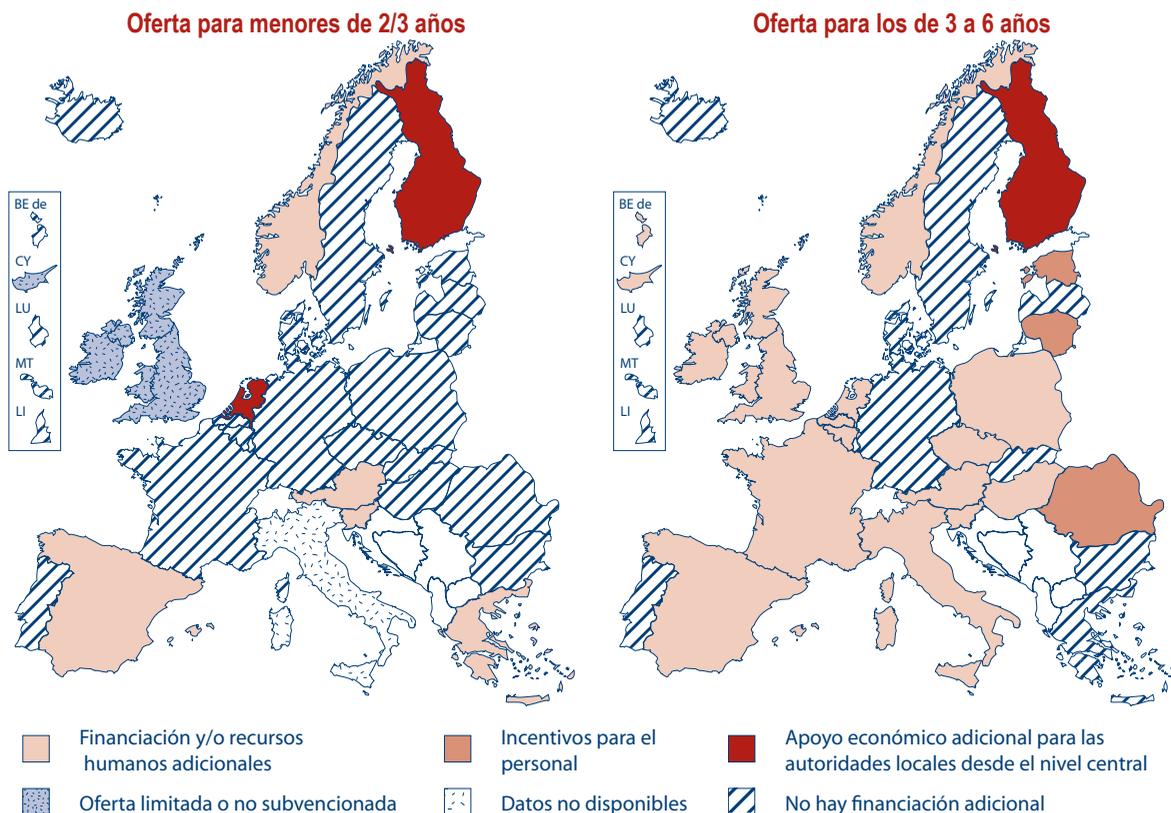
En el caso de los sistemas integrados (de 0/1 a 5/6 años), ambos mapas son idénticos, excepto cuando existe también oferta de educación infantil (o clases preparatorias) y difieren en cuanto a la financiación (Letonia y Finlandia). Para más detalles, véase el Gráfico 3.1.

6.2. Financiación de la oferta para grupos considerados en situación de riesgo

Numerosos sistemas educativos adoptan medidas especiales para fomentar la participación en la EAPI de las poblaciones que consideran en situación de riesgo. En muchos de estos países estas medidas se materializan a través de ayudas económicas directas a las familias, por ejemplo, mediante deducciones, exenciones fiscales, descuentos en las tasas que pueden cobrar los centros de EAPI, o subsidios familiares especiales para cubrir estos gastos. Otros países ponen en marcha medidas de distinta índole. Por ejemplo, en Grecia y Chipre, los niños de 4 a 6 años reciben ayudas para transporte y comedor si viven lejos de su *Nipiagogeio*, mientras que en Letonia algunos ayuntamientos dan prioridad a los niños de familias con bajo nivel de ingresos. Sin embargo, estas y otras medidas similares no se analizan aquí, puesto que este capítulo se centra en los fondos destinados a los centros de EAPI, no a las familias (véase el Capítulo 3).

En Europa se pueden distinguir tres grandes estrategias de apoyo económico adicional destinado a los centros de EAPI para la oferta de servicios dirigidos a grupos de riesgo (gráfico 6.2). El primer modelo, el más extendido, consiste en proporcionar ayuda económica y/o profesorado adicional a los centros. El segundo modelo ofrece incentivos económicos al profesorado que trabaja con niños en situación de riesgo o en centros donde la mayoría de los niños pertenece a grupos en situación de riesgo. Una última opción, menos habitual, aparece cuando las autoridades locales disponen de un presupuesto global transferido desde la administración central. Entre estos pocos casos se encuentran Finlandia o el Reino Unido (Escocia), donde, a la hora de transferir fondos a la administración local, se tienen en cuenta las características demográficas o socioeconómicas de las distintas regiones. En los Países Bajos parte del presupuesto transferido desde el nivel central a través del programa VVE (Educación de la Infancia Temprana) para niños de 2 a 3 años está específicamente destinado a niños en situación de riesgo: cada municipio tiene libertad para decidir en qué proyectos invertirá el dinero recibido, siempre que estén destinados a la población infantil en situación de riesgo.

Gráfico 6.2. Estrategias para proporcionar financiación adicional a la oferta educativa para poblaciones en situación de riesgo, 2006/07



Fuente: Eurydice

Notas adicionales

Italia: Los datos relativos a los menores de 3 años no están disponibles porque son los municipios los responsables de la oferta en este nivel.

Letonia: El nivel central aporta financiación adicional a las autoridades locales para los centros especiales de educación infantil.

Reino Unido (ENG/WLS/NIR): La oferta subvencionada para menores de 3 años es limitada, por lo que no se recoge en este gráfico. Si este tipo de oferta existe es generalmente en zonas económicamente deprimidas. **SCT:** Corresponde a las autoridades locales garantizar la financiación de la atención a los menores de 3 años si así lo desean las familias, pero no tienen obligación de hacerlo.

En el primer modelo (ayuda económica y/o profesorado adicional) se observa una enorme variedad tanto en las fórmulas como en las condiciones para acceder al apoyo económico adicional. En España, Hungría y Polonia, los centros que atienden a un gran número de niños de 3 a 6 años en situación de desventaja reciben fondos adicionales desde el nivel central. En los centros integrados de Eslovenia y Noruega los criterios lingüísticos predominan en la concesión de fondos específicos a favor de las minorías lingüísticas (Noruega), o en las clases donde el húngaro, el italiano y el romaní son lenguas mayoritarias (Eslovenia). Se aplican criterios similares en las clases preparatorias en Finlandia, donde se concede un subsidio específico para el apoyo a la educación de los niños de familias inmigrantes, incluida la enseñanza-aprendizaje de su lengua materna. Austria también proporciona fondos adicionales para los centros que atienden a niños de los dos grupos de edad que proceden de familias inmigrantes. En los Países Bajos el apoyo económico adicional para los centros de EAPI de 3 a 6 años viene determinado por el número de niños con una desventaja inicial (es decir, niños en situación de riesgo a causa del nivel educativo de sus progenitores) que asisten a estos centros.

Varios países proporcionan directamente profesores de apoyo. Se asigna profesorado adicional para el trabajo con niños de 3 a 6 años en situación de riesgo en España, Francia (zonas de intervención educativa prioritaria), Italia y Chipre (zonas de intervención educativa prioritaria). En otros sistemas no es la ubicación geográfica del centro, sino la población escolar efectivamente matriculada la que determina si se crearán puestos docentes de apoyo. Por ejemplo, la Comunidad germanófona de Bélgica utiliza como criterio el número de niños inmigrantes matriculados en un centro para aumentar el número de horas lectivas. Las Comunidades francesa y flamenca de Bélgica utilizan el entorno socioeconómico del alumnado como criterio para proporcionar profesorado de apoyo (véanse las definiciones nacionales de niños en situación de riesgo en la Tabla B del Anexo 1). En la República Checa se pueden crear puestos adicionales de auxiliares para clases o grupos con un niño o niña con necesidades educativas especiales (incluyendo a los grupos en situación de riesgo). Los niños en situación de desventaja social (de 5/6 años, incluso de 7, si se ha retrasado el ingreso en la educación primaria) también pueden asistir a clases preparatorias (*přípravné třídy*) que tienen como objetivo aliviar el impacto de las posibles diferencias sociales. En Eslovenia, las clases que tienen un elevado porcentaje de niños pertenecientes a minorías lingüísticas se benefician de un menor tamaño del grupo y de la posibilidad de incluir personal adicional (por ejemplo, auxiliares de etnia gitana). Tales medidas tienen como finalidad mejorar los servicios de atención a los niños de familias en situación de desventaja cultural, pero pueden igualmente representar un aliciente para el personal docente, que ve reducida su carga laboral.

Con respecto al segundo grupo de medidas, solo tres países ofrecen incentivos a los profesionales que trabajan con población infantil en riesgo de exclusión, y estos van dirigidos a los que se encargan de los niños mayores (de 3 a 6 años). Estonia ofrece incrementos salariales o reducción de la carga lectiva semanal sin reducción de sueldo. Lituania ofrece igualmente

mejoras salariales para quienes trabajen en zonas geográficas deprimidas, y en Rumanía se utiliza una política similar para las zonas rurales.

En general, en toda Europa el apoyo económico adicional para los centros y para el profesorado de EAPI está destinado normalmente a aquellos que atienden a los niños mayores (de 3 a 6 años). Las autoridades centrales son la fuente más habitual de financiación y ningún país combina el apoyo económico adicional a los centros con un programa de incentivos para el personal.

Sin embargo, en los países que ofrecen ayuda directa a las familias más desfavorecidas (a través de la deducción o exención de tasas; véase el Capítulo 3) estas medidas conviven sistemáticamente con la financiación adicional para los centros de EAPI. En estos países, por lo tanto, no solo se ofrece a los padres incentivos para que matriculen a sus hijos en centros de EAPI, sino que se proporciona a los propios centros de EAPI recursos financieros y humanos que garanticen que sus necesidades se van a ver cubiertas. Los países que ofrecen un apoyo económico adicional a los centros de EAPI y, al mismo tiempo, piden una contribución a las familias en forma de tasas suelen tener algún tipo de sistema normalizado para corregir las desigualdades. La cuantía de las tasas depende de los ingresos familiares, y la mayoría de los países conceden exenciones totales a las familias más desfavorecidas.

Marcel Crahay, Universidad de Ginebra (Suiza) y de Lieja (Bélgica)

Infancia, escuela y sociedad

Por razones históricas, en los países europeos la escolarización obligatoria y gratuita comienza entre los 5 y los 7 años.

La historia revela que los sistemas educativos se han ido desarrollado (al menos en parte) desde las estructuras superiores hacia las inferiores. Las primeras universidades aparecieron a finales del siglo XIII. Poco después empezaron a aparecer los colegios, al menos en Francia (colegios reales). Habrá que esperar hasta el siglo XVI para que aparezcan los colegios de jesuitas y otros centros de enseñanza secundaria. En cuanto a las escuelas de primaria, su desarrollo fue progresivo. En varias partes de Europa se llevaron a cabo muchos experimentos en educación primaria. Por ejemplo, en Inglaterra, Bell y Lancaster trabajaron en la llamada "instrucción mutua", y en la Francia del antiguo régimen funcionaban escuelas de pequeño tamaño. En Inglaterra las escuelas que ofrecían formación religiosa se remontan al siglo XII. No obstante, no es hasta los siglos XVIII y XIX, en el caso de los países pioneros, y hasta principios del XX para muchos otros, cuando se hace obligatoria la educación primaria en Europa. En general, se podría hablar de dos corrientes evolutivas paralelas. La primera puede caracterizarse como descendente, "de arriba hacia abajo", y comienza con la creación de las universidades para ocuparse después de la educación básica de los niños "con uso de razón" (normalmente a los 6 ó 7 años). La segunda corriente se puede concebir como ascendente, "de abajo hacia arriba", y afronta las necesidades de educación de los niños de 6 a 15 años, en respuesta a la preocupación por dar a todos (cualquiera que sea su situación al nacer) una educación básica o elemental. La primera corriente refleja de modo indirecto una importante realidad: en general, hasta el siglo XX la escuela era una institución al servicio de las élites. En otras palabras, mientras la escuela como institución pública (a cargo de comunidades parroquiales u otras preocupadas por el bien público) existe desde hace varios siglos, la escuela primaria como institución dependiente legal y orgánicamente del poder público, es decir, del Estado, es un producto del siglo XIX.

El siglo XX podría considerarse como el siglo de la educación, ya que se caracteriza no solo por el desarrollo generalizado de la educación primaria, sino también por la extensión a toda la población de la educación secundaria ⁽¹⁾ y, más recientemente aún, de la enseñanza universitaria. La trascendencia de la educación en la primera infancia (Luc, 1997), destinada a convertirse en la piedra angular de la educación, consolida el proceso histórico que conduce a la educación para todos, incluyendo quienes proceden de los entornos más desfavorecidos.

(1) Ya con una notable implantación en el periodo de entreguerras, la universalización de la enseñanza se aceleró después de la II Guerra Mundial (el desarrollo de los centros de secundaria *-high schools-* estadounidenses es quizá el ejemplo mejor conocido, pero el fenómeno puede percibirse en muchos otros lugares, como pone de manifiesto el congreso internacional de la Agencia Internacional de la Educación [IBE] celebrado en 1934, cuyo tema central fue el acceso a la educación secundaria).

Hay una segunda razón que explica el relativamente tardío interés por la educación de los niños pequeños, y que tiene que ver con nuestro concepto de infancia y de desarrollo infantil. La concepción de la infancia y, en consecuencia, de su estatus, ha variado considerablemente a lo largo de la historia de las sociedades occidentales. Nuestra sociedad es ahora consciente de su fuerte dependencia del sistema educativo. No existía esta conciencia en la Edad Media, cuando el niño se convertía en el compañero natural del adulto a partir de los 7 años. Solo de forma gradual ha ido surgiendo en nuestras culturas una conciencia clara de las peculiaridades de los niños y una preocupación por ofrecerles una educación adecuada. El camino que ha llevado a comprender plenamente la importancia que tienen los primeros años de vida para el desarrollo de los seres humanos ha sido largo ⁽²⁾. En resumen, podríamos considerar que durante mucho tiempo los niños solo adquirían el estatus de individuos al final de la primera infancia (lo que ocurría a una edad que ha variado según la época y el lugar), momento en que entraban en la vida adulta; para los niños del pueblo llano, esto suponía el inicio de su vida laboral. Rousseau iba a desempeñar un papel crucial en nuestra historia cultural porque, según él, la educación comenzaba con el mismo principio de la vida, en el momento del nacimiento ⁽³⁾. Esta es una verdad universalmente aceptada hoy en día.

También debemos a Rousseau la división del desarrollo infantil en distintas etapas, la primera de las cuales se extiende desde el nacimiento hasta los dos años. Durante este periodo, el objetivo era incrementar la resistencia física del bebé (*infans*) para que pudiera sobrevivir. Concretamente, prestar atención a su alimentación, tarea que corresponde de forma natural a la madre más que a un ama de cría. La segunda etapa (*puer*) se extendía, según Rousseau, desde los 2 a los 12 años, y era todavía demasiado pronto para razonar con el niño e, incluso, para enseñarle a leer. Esta distinción en el desarrollo de una fase preliminar que dura hasta los 2 ó 3 años parece estar profundamente enraizada en nuestra historia cultural. Thomas y Michel (1994) llevaron a cabo un análisis de textos redactados en los siglos XVII y XVIII por varios autores protestantes y, sobre todo, examinaron un libro sobre educación, "*The New England Primer*", del que se calcula se vendieron seis millones de ejemplares entre 1687 y la primera mitad del siglo XVIII en una América relativamente poco poblada, y encontraron que era práctica habitual distinguir la primera infancia (del nacimiento a los 18 meses o a los 2 años) de la niñez (de los 2 a los 5/7 años). Durante la primera infancia, que termina supuestamente cuando el niño puede andar y pronunciar unas pocas palabras, este depende enteramente de los adultos para cubrir sus necesidades físicas. Desde los 2 hasta los 5/7 años, se creía que la facultad de razonar no se había desarrollado aún y que la instrucción debía ser fundamentalmente religiosa y basarse en la disciplina, es decir, en la obediencia ⁽⁴⁾. No será hasta el siglo XX cuando una comprensión

(2) Incluso en el siglo XVIII Descartes consideraba que la principal característica del niño era la de errar. En resumen, hasta el siglo XVIII los niños pequeños no eran tenidos muy en cuenta; la falta de interés que mostraba hacia ellos la ciencia médica es buena prueba de ello. Los pediatras no aparecieron hasta finales del siglo XIX. De forma similar, el lugar de los niños en la literatura era insignificante hasta el XVII.

(3) En las páginas preliminares de *Emile* (París, Garnier Flammarion, 1966) escribe: "La educación temprana es la más importante" (pág. 35). Y más adelante: "Nacemos sensibles y desde nuestro nacimiento nos vemos afectados de muchas maneras por las cosas que nos rodean" (pág. 38). Y de nuevo: "La educación comienza al nacer" (pág. 68).

(4) Para los lectores interesados en profundizar en la historia de la infancia en el mundo occidental, recomendamos los dos volúmenes escritos sobre este tema por Becchi y Julia (1998).

más profunda de la psicología infantil ponga en evidencia la importancia psicológica de los primeros años de vida, tanto para el desarrollo afectivo como cognitivo del niño.

Hay que destacar un tercer factor para comprender el incremento del interés por la educación de los niños pequeños a partir del siglo XX: el factor económico. Diderot (1713-1784) había percibido con claridad la importancia económica del cuidado de los bebés. En sus *“Instrucciones para Comadronas”* explicaba que una nación era más próspera cuantas más manos tenía para fabricar bienes y empuñar armas en su defensa. Hizo dos recomendaciones: reducir la tasa de mortalidad infantil y hacer un uso más efectivo de los orfanatos para niños abandonados. Esta teoría iba a experimentar un nuevo auge en el siglo XX con la aparición de las teorías económicas del capital humano y de las reservas de talento (Van Haecht, 1992). De acuerdo con la primera, es necesario invertir en el sistema educativo para incrementar el capital de recursos humanos y, de esta manera, beneficiar al sistema económico. En cuanto a la teoría de las reservas de talento, afirma que es posible y deseable que cada nación maximice su potencial de talento mediante la optimización y la gestión de los recursos educativos.

Este breve recorrido histórico ayuda a comprender el creciente interés por la educación infantil que se observa a comienzos del siglo XXI. Dicho interés es el resultado de la suma de tres factores:

- Los cambios históricos en los sistemas educativos –explicados anteriormente– que fueron desarrollados “desde arriba” (nivel universitario) y que se han ido extendiendo progresivamente “hacia abajo” para incluir las etapas anteriores a ese nivel.
- La ampliación de la educación a las masas o la democratización de la educación inspirada por la convergencia de dos ideas: la primera, que emana de la tradición humanista, según la cual todos los individuos tienen derecho a la educación; y la segunda, enraizada en la teoría económica, que ve en los niños una reserva de talento que debe producir un beneficio.
- Los cambios en nuestro concepto de la infancia y una mayor comprensión de la importancia de los primeros años de vida, gracias al desarrollo de la psicología infantil.

Este último factor parece haberse convertido en el más importante. Es necesario tener en cuenta que en el conjunto de los países objeto de este estudio hay aproximadamente un 15% más de niños de 3 años matriculados en educación infantil que de madres que trabajan (véase el Gráfico 2.10). Esto indica claramente que el razonamiento que relaciona la asistencia a un centro infantil con el empleo de la madre es demasiado simplista. Puede deducirse, por lo tanto, que el verdadero papel educativo de los centros infantiles está siendo cada vez más reconocido (al menos con respecto a los niños de 3 a 6 años), puesto que las madres les confían sus hijos incluso aunque no estén trabajando.

Centros para niños de 3 a 6 años: el primer peldaño del sistema educativo

El movimiento hacia la ampliación del sistema educativo en sus primeras etapas se hace especialmente evidente con respecto a la franja de edad de 3 a 6 años. Según los datos recogidos en el Capítulo 3, puede concluirse que la mayoría de los países europeos están de

acuerdo en que los diversos tipos de oferta para estas edades constituyen el primer peldaño del sistema educativo. Se pueden distinguir varias tendencias diferenciadas. Los programas de EAPI para niños de 3 a 6 años existen en todos los países europeos y, en este nivel (CINE 0), su función educativa es evidente y predomina sobre la función de cuidado asociada con la situación laboral de los padres. Por lo tanto, el objetivo que se persigue en todos los países es estimular el desarrollo cognitivo, social y cultural, y preparar a los niños para las primeras actividades de aprendizaje en lectoescritura y cálculo. Por otra parte, el personal que trabaja en este nivel educativo tiene una formación pedagógica que combina las prácticas en centros con cursos teóricos, destinada a formar profesores o pedagogos generalistas. En resumen, la educación infantil (CINE 0) se caracteriza por la homogeneidad en lo referente a la composición de las plantillas de los centros: en la mayor parte de Europa se trata de profesores que integran equipos docentes y dirigen la mayor parte de las actividades de los niños. Esto no es obstáculo para que reciban apoyo de ayudantes y especialistas (fisioterapeutas, logopedas o terapeutas ocupacionales), o de profesores especialistas en programas de recuperación o de apoyo pedagógico para niños en situación de riesgo o con dificultades de aprendizaje.

Otro indicador de que la oferta destinada a niños de 3 a 6 años se considera como el primer escalón dentro de la educación es su sistema de financiación. En la mayoría de los países esta etapa se financia con fondos de la administración central. Como se indica en el Capítulo 6, es poco habitual (solamente en Austria) que la única fuente de financiación sea de carácter local y, a excepción de diez países, la financiación proviene fundamentalmente del nivel central. Sin embargo, todavía no se puede hablar de gratuidad en el mismo sentido que para la etapa de educación primaria, salvo en una quincena de países. Aunque la contribución de las familias de los niños de entre 3 y 6 años es menor que en el grupo de edad anterior (de 0 a 2 años), en dieciséis países todavía existe algún tipo de aportación económica de los padres en esta etapa.

Si la escolarización fuera obligatoria en el nivel de infantil, aunque fuese a tiempo parcial (como lo es ahora en algunos países), su gratuidad sería inevitable.

La gratuidad de los servicios educativos es un tema clave, especialmente para los niños en situación de riesgo. Resulta contradictorio confiar en la oferta de EAPI para combatir la desigualdad social y el fracaso escolar y, al mismo tiempo, pedir una aportación económica a los padres. Ciertamente, en muchos países se ofrecen distintos tipos de ayudas a los hogares con niños, que pueden ir desde beneficios fiscales, pasando por subsidios familiares, hasta deducciones o exenciones de tasas para el acceso a centros de EAPI (véase el Gráfico 3.2). Sin embargo, sería interesante asegurarse en cada caso de si estas ayudas tienen el efecto esperado, es decir, de si favorecen la asistencia de los niños y niñas en situación de riesgo a estos centros.

Si bien la tasa de participación en la educación infantil de los niños de 4 a 5 años es alta en Europa, no alcanza el máximo posible: un 87% para los niños de 4 años y un 93% para los de 5 (véase el Gráfico 2.9). Estas tasas tan elevadas podrían parecer un indicador positivo, dado que la asistencia a los centros de EAPI no es obligatoria en ningún país hasta los 5 ó 6 años, pero la cuestión de fondo tiene que ver con el perfil de los niños que no asiste a los centros y los

motivos para no hacerlo. Es altamente posible que se trate a menudo precisamente de los niños y niñas de familias en situación de riesgo y, si este es el caso, la oferta educativa para este grupo de edad es insuficiente en toda Europa .

El presupuesto asignado a este nivel educativo (CINE 0) constituye un indicador del esfuerzo que hacen los países europeos para desarrollar la oferta educativa para esta franja de edad. El Gráfico 2.12 muestra los presupuestos destinados a EAPI en relación con el PIB. La tendencia general indica que la evolución del gasto en educación infantil es un reflejo de las variaciones en el PIB; en la mayoría de los países de la Unión Europea se observa, en efecto, cierta estabilidad en el gasto entre 2001 y 2004. No obstante, la evolución demográfica pueden llevar a confusión: si el número de profesionales contratados aumenta o disminuye mientras el gasto permanece estable, se producirá una merma o un incremento de los recursos per cápita. Por este motivo, los datos del Gráfico 2.13 (gasto público per cápita) resultan especialmente útiles. Excepto en Grecia, la tendencia es al alza entre 2001 y 2004. En general, los países de la UE destinan cada vez más recursos económicos a este nivel del sistema educativo. En su conjunto, estas tendencias resultan bastante alentadoras. En la mayoría de los países europeos la oferta educativa para los niños de 4 a 5 años se va consolidando cada vez más como el primer peldaño del sistema educativo.

Oferta para los menores de 3 años: aún no reconocida plenamente como etapa educativa

La oferta para los niños y niñas menores de 3 años varía considerablemente de un país a otro y todavía no es reconocida por la sociedad como un nivel educativo de pleno derecho. Existe un claro indicador al respecto: faltan datos sobre varios aspectos de este nivel, o estos son poco fiables por falta de normalización. Eurostat, por lo tanto, no proporciona datos contrastados sobre la oferta para los niños de 0 a 3 años relativos a su participación en centros de atención infantil, por lo que, en consecuencia, hay que confiar en los datos nacionales. Afortunadamente, estos datos están disponibles en muchos países e indican grandes diferencias en cuanto a la oferta educativa. En un extremo se encontraría la República Checa, con una tasa de participación de solo el 0,5% de sus niños más pequeños matriculados en un centro de EAPI, mientras que, en el otro extremo, los países nórdicos tienen índices de participación superiores al 50%, alcanzando el 83% en el caso de Dinamarca.

Un indicador más del menor compromiso de los Estados en la atención a los más pequeños es el modelo de financiación para este sector (Capítulo 6). En todos los países, excepto en Hungría, los padres deben contribuir económicamente a los costes de la oferta y, en la mayoría de los casos, la financiación pública proviene de fuentes locales. La gratuidad se encuentra claramente aún muy lejos de hacerse realidad.

Sin embargo, en algunos países se pueden observar políticas dirigidas a fomentar el acceso de los más desfavorecidos a los servicios disponibles. En Finlandia y Suecia el derecho a los servicios de guardería está garantizado para todos los niños y niñas: en Finlandia desde el final del permiso por maternidad o paternidad, y en Suecia desde que el niño cumple un año. En

Finlandia son los padres quienes han de solicitar a la autoridad municipal una plaza en EAPI; esta propone entonces algún tipo de servicio, como, por ejemplo, un servicio de guardería a domicilio o en un jardín de infancia, pudiéndose ajustar a las necesidades de los padres (inclusive servicios de atención por turnos, por las tardes y los fines de semana). En la mayoría de los demás países europeos (especialmente en Grecia, Italia, Austria, Liechtenstein y en casi todos los Estados miembros del centro y el este de Europa) la oferta para los niños de 0 a 3 años presenta importantes diferencias a nivel local, debido a que la organización de los servicios subvencionados es competencia casi exclusiva de las autoridades locales.

En unos pocos países la oferta pública para menores de 3 años es prácticamente inexistente. Además de la República Checa, ya mencionada, este es el caso de Polonia, donde el índice de participación apenas alcanza el 2%. En Irlanda se observa una situación similar, pero el Ministerio de Asuntos Infantiles y Juveniles ha puesto en marcha un programa nacional de inversión para la atención infantil (*National Childcare Investment Programme, 2006-2010*) cuyo objetivo es aumentar la oferta formal de EAPI. En los Países Bajos, aunque la escolarización obligatoria empieza a los 5 años con el *basisonderwijs*, la atención a los niños más pequeños es asumida en su mayor parte por el sector privado. No obstante, uno de los objetivos del gobierno central es que los niños y niñas desfavorecidos tengan acceso a la educación infantil a partir de los 2 años.

Para eliminar o atenuar los efectos que la falta de servicios de EAPI accesibles pudiera tener sobre las familias más desfavorecidas casi todos los países europeos han puesto en marcha planes de ayuda financiera (Capítulo 3, apartado 3.3). En muchos países la contribución económica de los padres a los servicios de EAPI se calcula en función de su nivel de renta. El objetivo, por lo tanto, es garantizar a las familias en situación de desventaja el acceso a estos servicios. Con la misma finalidad, en muchos países se conceden exenciones fiscales a las familias para compensar el coste de los servicios de EAPI. Rumanía proporciona bonos para guarderías a las familias que no tienen derecho a subsidio por maternidad o paternidad, y en el Reino Unido las familias con niveles de ingresos bajos o medios reciben créditos fiscales por tener hijos pequeños a su cargo (*Working Tax Credit Childcare Element*). En España se reservan plazas para niños y niñas en situación de riesgo menores de 3 años y se practican deducciones en las tasas de matrícula.

Los esfuerzos de los gobiernos para garantizar que la oferta de EAPI tenga en cuenta las necesidades específicas de los niños y niñas en situación de riesgo pueden adoptar también otros formatos. Se trata fundamentalmente de proyectos piloto o de programas experimentales, entre los que se incluyen, por ejemplo, los proyectos piloto de centros integrados de atención a la primera infancia (*Centrum voor Kinderopvang [CKO]*) establecidos en Bélgica (Comunidad flamenca). En Francia, siguiendo la política de dirigir las ayudas a las zonas prioritarias de intervención educativa (*zones d'éducation prioritaire*), todos los niños que viven en estas zonas tienen asegurada una plaza en centros infantiles desde los dos años. Los Países Bajos se han fijado el objetivo de garantizar que durante el periodo 2007-2011 todos los niños en situación de desventaja de 2 a 6 años participen en la EAPI. Para cumplir este ambicioso objetivo su política se dirige a los niños de 2 a 5 años en situación de riesgo en el plano educativo; esta política supone financiar centros lúdicos (*peuterspeelzalen*)

que ofrecen a niños y niñas de 2 a 3 años un servicio de guardería a tiempo parcial, y la escolarización primaria para los niños de 4 a 5 años. Hungría se ha propuesto un objetivo similar: a partir de 2008 los niños procedentes de entornos socialmente desfavorecidos, o en situación de desventaja económica o educativa (esta última normalmente causada por el nivel de renta y de educación de las familias) deben ser atendidos en los centros lúdicos de su zona de residencia y tienen prioridad en cualquier centro de este tipo; los centros lúdicos no municipales, pero financiados por el sector público, deben reservar hasta un 25% de sus plazas para niños desfavorecidos. Portugal apuesta por centros específicamente diseñados para atender a niños en situación de desventaja –los centros de solidaridad social– y por los mediadores socioculturales, cuya función es promover la integración de los niños inmigrantes o de minorías étnicas tanto dentro de las escuelas como en los entornos no escolares. Por último, desde julio de 2006 en Dinamarca todos los tipos de centros de atención infantil están obligados a presentar por escrito un informe de evaluación del impacto de su centro en el entorno educativo, con objeto de asegurarse de que el ambiente de los centros favorece el desarrollo de los niños socialmente desfavorecidos.

Todas estas iniciativas resultan alentadoras. Demuestran una toma de conciencia en el plano político de la relevancia educativa de esta franja de edad y, en particular, su importancia en materia de lucha contra las desigualdades sociales y el fracaso escolar. Certifican la voluntad política de favorecer la asistencia a centros EAPI de los menores de tres años procedentes de familias en situación de riesgo. Convendría ahora reflexionar sobre la efectividad de estas iniciativas, a saber, ¿cuáles de ellas funcionan realmente y conducen a los resultados esperados? Sin embargo, salvo los países de habla inglesa, los países nórdicos, España, Francia y los Países Bajos, muy pocos dejan constancia del uso de procedimientos que permitan evaluar las políticas gubernamentales que fomentan el acceso de los más pequeños a la EAPI, o comprobar la eficacia de sus resultados (Capítulo 3, apartado 3.4).

En muchos países, una característica destacable de los centros para niños de 0 a 3 años es que anteriormente eran guarderías ⁽⁵⁾. En un gran número de países europeos todavía hoy los servicios destinados a la primera infancia tienen una función económica: al hacerse cargo de los niños muy pequeños, dan a ambos miembros de la pareja la oportunidad de trabajar, lo que, por otra parte, revierte en una mayor igualdad hombre-mujer en materia de empleo. Conviene recordar a este respecto que en algunos países la atención a los más pequeños (entre 0 y 2 años) queda condicionada al hecho de que la madre tenga o no un empleo.

Aunque la función de guardería sigue siendo evidente en la oferta de atención para los más pequeños, en muchos países europeos se ha producido un desarrollo de carácter positivo. El análisis de la normativa que regula la oferta para este grupo de edad (Capítulo 4) deja traslucir una creciente preocupación por la educación y el bienestar social de los pequeños. De forma

(5) Hay que recordar que, en efecto, cuando se crearon las guarderías en el siglo XIX, su función era la protección y el cuidado de los niños de la clase obrera. A la vez que liberaban a las madres de sus responsabilidades en el cuidado de sus hijos –lo que les permitía acceder al mercado laboral– las guarderías cumplían una función profiláctica: preservar a los niños más pequeños de las enfermedades que los diezaban por falta de higiene.

más concreta, son principalmente los objetivos relacionados con el bienestar de los niños (su desarrollo afectivo, físico y social) los que se han asignado a los centros de EAPI.

La formación del personal encargado de la atención a los menores de 3 años se enmarca a menudo en la tradición de atención a la salud y al bienestar social (Capítulo 5). El personal trabaja generalmente bajo la dirección de una serie de profesionales con formación en las áreas de psicología, medicina y trabajo social. En algunos países se colabora de forma puntual con otros profesionales (fisioterapeutas, logopedas y psicólogos), quienes asumen tareas terapéuticas. La función de orientador psicopedagógico corresponde a menudo a un psicólogo.

Al margen del nivel de formación del personal en estos centros, el mayor problema relacionado con la atención a los niños y niñas de 0 a 3 años sigue siendo, en la mayoría de los países europeos, la escasez de la oferta (Capítulo 3), especialmente en las zonas rurales. Por razones históricas y políticas también se puede observar esta escasez de plazas en los países del este y del centro de Europa (la República Checa, Estonia, Letonia, Polonia, Rumanía y Eslovaquia), pero sería erróneo limitar el problema a estos países. Es una situación ampliamente extendida que afecta a todos los países, exceptuando a los países nórdicos.

La escasez de plazas influye en la decisión de los padres de cuidar a los hijos en casa y, por consiguiente, afecta al desarrollo profesional de las madres. Este segundo tema será objeto de estudio más adelante.

Parece apropiado, por lo tanto, examinar los obstáculos para la participación y los factores que pueden impedir a los niños asistir a los centros de EAPI. Estos factores son de naturaleza muy diversa. En primer lugar, se encuentra la escasez de plazas y los costes. El horario de apertura de los centros y su compatibilidad con el horario laboral de las madres es otro motivo de conflicto. Sin embargo, otros factores operan de modo más sutil. Por ejemplo, las ayudas que reciben las familias durante los permisos de maternidad y paternidad, y otro tipo de subsidios semejantes (Capítulo 3, apartado 1) pueden convertirse en obstáculos para la asistencia de los niños a los centros, incluso si existen plazas suficientes. En países como Estonia, Lituania, Austria, pero también en Rumanía, parece que el generoso sistema de permisos y subsidios por nacimiento anima a los padres a optar por atender a sus hijos en casa en lugar de utilizar los centros de EAPI. Este fenómeno se ve reforzado por el hecho de que algunas legislaciones prevén la supresión del subsidio por maternidad o paternidad si el niño asiste, aunque sea a tiempo parcial, a un centro de EAPI. En otros países estas medidas son más flexibles, en tanto en cuanto el derecho a subsidios específicos se establece en función del número de horas que el niño asiste al centro de EAPI. En cualquier caso, parece que estas medidas tienen un efecto disuasorio sobre los padres.

Existen, por lo tanto, diferentes alternativas en cuanto a políticas sobre la infancia. La postura adoptada por Noruega arroja algo de luz sobre el particular. Las familias noruegas (al igual que ocurre en Suecia y Finlandia) pueden optar por cuidar a sus hijos de 1 a 3 años en casa, y recibir por ello ayudas en metálico en lugar de llevar a los niños a un centro de EAPI. A pesar de esta generosa oferta, parece que a medida que el número de plazas de EAPI aumenta, disminuye el número de familias que solicitan dicha ayuda. Dicho de otro modo, cuando se les da la oportunidad, la mayoría de los padres recurre a un centro de educación/atención para el

cuidado de sus hijos. Es más, una encuesta nacional realizada en 2002 encontró una correlación negativa entre el nivel educativo y el nivel de ingresos de los padres y la utilización de estos servicios. Las familias con bajo nivel de ingresos utilizan menos los centros de EAPI y prefieren aprovechar los beneficios económicos de cuidar a sus hijos en casa.

El estudio realizado en la Comunidad flamenca de Bélgica también muestra la influencia del estatus socioeconómico y cultural de las familias sobre las decisiones que se toman respecto a la educación de los niños pequeños. El estudio, realizado en 2004, indica que los índices de participación son más bajos entre los niños de minorías étnicas procedentes de familias desfavorecidas y entre los que proceden de familias monoparentales. Sin embargo, estos grupos legalmente gozan de prioridad de acceso. Este tipo de familias socialmente vulnerables rechazan los servicios de EAPI debido a los obstáculos formales e informales con los que se encuentran. Los obstáculos formales incluyen las listas de espera, la exigencia de asistir con regularidad y la obligación de respetar las reglas del centro. Entre los obstáculos informales se encuentran el sistema de matriculación basado en el orden de solicitud ("*first come, first served*"), el método de difusión de la información sobre los servicios de atención, la lengua utilizada y las actitudes del personal de los centros ⁽⁶⁾.

Nos encontramos aquí ante una decisión política, puesto que se trata de optar entre fomentar la atención a los niños más pequeños en casa o, por el contrario, promover su asistencia a centros de EAPI. En función de la opción elegida, las medidas a poner en práctica serán distintas. Así pues, si se opta por la atención en centros de EAPI, será necesario aumentar la inversión, con el fin de incrementar la oferta de plazas, facilitar el acceso y ampliar el horario de apertura de los centros, así como de mejorar la calidad de los servicios –particularmente en lo que respecta a los requisitos de formación del personal. Por el contrario, si se escoge la alternativa del cuidado en el hogar habrá que favorecer los permisos por maternidad o paternidad de larga duración y conceder incentivos económicos para que los padres elijan este modelo. Esta decisión, de naturaleza política, afectará sobre todo a los niños y niñas en situación de riesgo, dado que, como indican los datos procedentes de la investigación (véase el Capítulo 1), son ellos los que más se benefician de la asistencia a centros de EAPI de calidad. La educación en casa, incluso con medidas de apoyo a las familias, no suele ser suficiente para salvar las diferencias educativas.

Los datos presentados en el Capítulo 2 resultan esclarecedores en cuanto a las desigualdades entre hombres y mujeres ante el empleo, especialmente en los hogares donde hay al menos un hijo. En estos hogares el índice de actividad de la mujer es significativamente más bajo que el del varón. No tiene nada de sorprendente que esta diferencia esté relacionada con la edad de los niños: cuando el más pequeño es menor de 2 años, menos del 60% de las mujeres dicen estar trabajando o buscando trabajo. Este porcentaje se eleva hasta el 75% cuando el niño más pequeño alcanza los 12 años. Más concretamente, la tasa de actividad de la mujer se reduce drásticamente cuando tiene al menos un hijo menor de 2 años. Cuando el hijo más

⁽⁶⁾ En 2004 Flandes lanzó el proyecto "Servicios Comunitarios en el Vecindario" para tratar de resolver algunas de estas dificultades; una evaluación de ese proyecto arrojó resultados positivos.

pequeño cumple los 3, el índice aumenta significativamente. Ni la existencia de un niño ni su edad tienen efecto alguno sobre la actividad laboral del hombre: no solo su tasa de actividad es sistemáticamente más alta que la de la mujer, sino que además no se ve afectada por la edad de los niños a su cargo. Este patrón se observa, con algunas variantes, en la mayoría de los estados miembros de la UE, pero especialmente en la República Checa, Hungría y Eslovaquia.

Así pues, la tendencia hacia reducir o aumentar estas desigualdades entre hombres y mujeres ante el mundo laboral dependerá, en gran medida, tanto de las decisiones políticas como de las medidas adoptadas en relación con la educación de los niños menores de 3 años.

El sistema integrado: ¿una vía de futuro?

Si analizamos la separación entre los niños de 0 a 3 años y los de 3 a 6 años bajo el prisma de nuestra historia cultural habremos de reconocer que no se asienta sobre ninguna base científica. Por lo tanto, parece legítimo plantearse por qué la EAPI continúa dividida en sistemas distintos para mayores y menores de 3 años. Todos los países europeos sin excepción han implantado servicios acreditados y subvencionados de EAPI y, sin embargo, en la mayoría de ellos aún persiste esta división. Por el contrario, en Letonia, Eslovenia, Finlandia, Suecia, Islandia y Noruega, los centros de EAPI se organizan en una única estructura integrada. Más concretamente, en estos países encontramos una oferta unificada para todos los niños en edad preescolar, lo que implica un único equipo directivo y, sobre todo, un sistema en el que todos los adultos encargados de la actividad educativa poseen la misma titulación y salario, independientemente de la edad de los niños con los que trabajen. Por otra parte, en algunos países existen centros segregados dentro del sistema general de educación infantil que ofrecen un curso preparatorio para la educación primaria (de 5 a 6 años). Para completar el panorama, en Dinamarca, Grecia, España, Chipre y Lituania conviven ambos tipos de centros, los integrados y los segregados. El sistema integrado se está implantando progresivamente en el Reino Unido (Inglaterra). ¿Será esto un indicio de la expansión del sistema integrado? Sólo el tiempo lo dirá.

Los países que han adoptado el modelo integrado han reconocido, de una forma u otra, que todos los niños y niñas tienen derecho a una plaza en un centro educativo. Este es claramente el caso de Finlandia, Suecia, Eslovenia y Noruega. En Finlandia el derecho a la escolarización comienza al finalizar los permisos por maternidad o paternidad. En Suecia los municipios deben proporcionar una plaza para cada niño cuando cumplen un año de edad. Desde 2006 el gobierno noruego se ha marcado el objetivo de garantizar una plaza en un centro de EAPI para todos los niños de 0 a 5 años. De forma parecida, Lituania, Letonia y Eslovenia garantizan la oferta para todos los niños a partir del primer año. En resumen, parece que el modelo integrado conlleva una garantía de acceso a los servicios de EAPI. Asimismo, ha de observarse que en la mayoría de los países que han adoptado este modelo el horario de apertura de los centros de EAPI se suele ampliar para acomodarse a las variaciones de la jornada laboral de los padres.

El sistema integrado de educación para los niños pequeños también se extiende al currículo en estos países. Los países nórdicos desarrollan políticas relativas al currículo, a su contenido y a la metodología didáctica que se aplican a todas las franjas de edad de la EAPI. Un enfoque de este tipo significa que estos países conceden la misma importancia a la educación, la socialización y la atención a lo largo de toda la etapa de EAPI. El Reino Unido (Inglaterra) está introduciendo progresivamente un único marco común de calidad para los primeros aprendizajes y para la atención desde el nacimiento hasta los cinco años, terminando de este modo con la distinción entre cuidado y educación, así como con la diferenciación en la oferta para niños de 0 a 3 años y de 3 a 5 años.

¿Qué enfoques educativos deberían adoptarse con los niños pequeños?

Desde al menos la mitad del siglo XX la EAPI se ha convertido en el centro de los debates que han enfrentado a dos enfoques educativos distintos: el centrado en el niño (hoy conocido como socio-constructivista) y el centrado en la instrucción. Por lo tanto, resulta lógico utilizar este mismo patrón para examinar los diferentes programas educativos de los distintos países. Tras haber realizado un análisis comparativo de los estudios presentados en el Capítulo 4, podemos distinguir entre dos modelos pedagógicos principales:

- El modelo A abarca todas aquellas ofertas educativas que se centran en las nociones de desarrollo de la persona en su totalidad y de aprendizaje a través de la actividad autoinducida, de la exploración espontánea y del juego. Desde esta concepción se favorecen las interacciones entre iguales y el trabajo cooperativo, y se concede la misma importancia al juego simbólico o de simulación que a la adquisición de conocimientos. El papel de los adultos consiste, por una parte, en organizar los espacios y el material para el juego y las actividades, así como en establecer los horarios; y, por otra, en implicarse en relaciones de interacción con los niños de tal manera que se favorezca su desarrollo cognitivo y cultural (lectoescritura, cálculo, ciencias). Los educadores son los encargados de orientar y apoyar a los niños en su crecimiento intelectual y social.
- En el modelo B el aprendizaje temprano se basa en las teorías del aprendizaje centradas en la transmisión de conocimientos y competencias por parte del docente. Se favorece el desarrollo de las competencias lingüísticas y académicas ligadas al currículo de primaria. Los métodos didácticos se basan en la instrucción directa, en las actividades dirigidas y en el refuerzo, sobre la base de un currículo altamente estructurado y planificado.

El Gráfico 4.4a revela la amplia supremacía del modelo A sobre el modelo B. En efecto, en lo relativo a la oferta para niños de 3 a 6 años, en todos los países donde existe un currículo establecido a nivel nacional, el modelo A predomina, con la única excepción de Italia. En algunos países (sobre todo en la oferta dentro de las escuelas) los currículos también presentan algunos aspectos del modelo B.

El predominio del modelo A en el currículo de los centros de EAPI en Europa demuestra el amplio consenso pedagógico (mencionado por Leseman en el Capítulo 1) sobre los principios defendidos por Bredekamp (1987; Bredekamp & Copple, 1997) bajo la denominación de

“prácticas apropiadas para el desarrollo” (PAD). La Organización Mundial para la Educación Infantil (*Organisation mondiale pour l'éducation préscolaire –OMEP–*), de la que son miembros unos 60 países de todo el mundo, incluidos varios europeos, también avala esta visión de la educación para los niños y niñas pequeños. La síntesis de las investigaciones presentadas en el Capítulo 1 demuestra, no obstante, que sería prematuro concluir que la concepción socio-constructivista prevalece sobre la centrada en la instrucción. Por un lado, hay que reconocer que las conclusiones de los estudios varían en función de si los efectos de los programas se evalúan a corto, medio o largo plazo. Los estudios de Marcon (1999, 2000) revelan un complejo patrón de resultados: los efectos positivos de uno u otro enfoque difieren según el nivel educativo en el que se implantaban las medidas educativas (Capítulo 1). En última instancia, parece también necesario tomar en consideración la edad a la que el niño se expone a uno u otro enfoque. Para llegar a esta conclusión, Leseman se basa en el estudio de Stipek *et al.* (1998). Estos investigadores compararon 4 grupos de niños, casi todos procedentes de familias con bajo nivel de ingresos y de minorías étnicas. Antes de su incorporación a la enseñanza primaria, entre los 3 y los 5 años, algunos de estos niños habían asistido a un centro infantil cuyas prácticas educativas se basaban en gran medida en las prácticas apropiadas para el desarrollo (PAD), mientras que otros habían seguido programas educativos basados en los enfoques centrados en el aprendizaje de las competencias básicas. Más tarde, a los 5 ó 6 años, los dos grupos se subdividieron otra vez, de modo que la mitad del grupo 1 de la etapa previa recibiera atención educativa de enfoques que favorecían su desarrollo socio-afectivo, y la otra mitad de un enfoque basado en el aprendizaje de las competencias básicas. Los resultados fueron especialmente interesantes y merecen ser recordados aquí. Los niños que hasta los 5 años se habían beneficiado del enfoque pedagógico basado en prácticas apropiadas para el desarrollo (PAD) obtuvieron buenos resultados, tanto académicos como socio-afectivos, durante la educación primaria, cualquiera que fuera el tipo de centro al que habían asistido durante el tercer año. No obstante, parece también que un enfoque académico en centros con una orientación pedagógica entre los 5 y 6 años produce resultados académicos ligeramente superiores a los que durante los tres años sucesivos siguieron programas basados en el enfoque socio-afectivo. Es más, no se detectaron efectos negativos a nivel socio-afectivo. En resumen, resulta tentador concluir que el enfoque académico ligado a las competencias básicas produce efectos positivos en torno a los 5/6 años, siempre que sea posterior a dos años de aprendizaje infantil centrado en el desarrollo socio-afectivo.

Basándose en una investigación exhaustiva en este campo, Leseman (Capítulo 1, pág. 39) propone la siguiente hipótesis, que también puede interpretarse como una recomendación:

[...] los programas educativos para niños de muy corta edad (menores de 5 años) deberían trabajar predominantemente con un enfoque centrado en el desarrollo del niño, mientras que los destinados a los mayores, entre 5 y 6 años, pueden introducir asignaturas de carácter académico en un currículo más planificado y con una mayor intervención del docente, sin que ello acarree consecuencias negativas en el plano socio-afectivo. Dar una prioridad más tardía a las competencias académicas, tras un enfoque predominantemente centrado en el desarrollo y que favorezca las habilidades socio-afectivas, puede incluso contribuir a facilitar la transición a la escuela primaria.

Esta combinación entre el enfoque socio-constructivista (modelo A) y las actividades estructuradas centradas en las competencias básicas (modelo B) puede explicarse de otra manera. La psicología cognitiva distingue habitualmente entre dos tipos de aprendizaje: uno indirecto o casual y otro directo. El primero se da en situaciones en las que el niño interactúa con otros o actúa junto con otros (el concepto de *actividad conjunta* de Bruner). Todos los implicados en este tipo de situaciones comparten un foco de atención común, pero no existe una intención deliberada de enseñar nada en particular. Estas son las situaciones de la vida cotidiana. Por el contrario, en el aprendizaje directo existe una intención explícita de enseñar y, por lo tanto, supone una estructura más o menos rígida al servicio de los objetivos de aprendizaje propuestos. Los niños aprenden a hablar a través del aprendizaje indirecto, pero desarrollan también un sistema de procedimientos que incluye funciones ejecutivas y capacidades meta-cognitivas. Las funciones ejecutivas consisten principalmente en el control de los impulsos, la inhibición de las ideas discordantes y la planificación de la acción. El proceso meta-cognitivo radica en la toma de conciencia de los procesos cognitivos, que lleva al niño no solo a reflexionar sobre el funcionamiento de la mente, sino también a detectar las mejores estrategias para recordar cómo hacer algo en el futuro, para aprender una lección, etc. Las funciones ejecutivas así como las capacidades meta-cognitivas son necesarias para los aprendizajes académicos, que se llevan a cabo, sin embargo, de manera directa.

Se podría formular la hipótesis de que el modelo A favorece el desarrollo de las funciones ejecutivas y de las capacidades meta-cognitivas necesarias para los aprendizajes académicos, lo que, a su vez, precisa de cierto grado de estructuración, así como de un cierto número de repeticiones, necesarias para construir los reflejos automáticos indispensables para la lectoescritura y el cálculo.

En definitiva, parece urgente dejar atrás el debate recurrente y estéril sobre la validez de estos dos modelos educativos; la principal prioridad es la de combinarlos de manera que generen los mejores resultados posibles para los niños.

Reducir las diferencias en el rendimiento académico ligadas a las desigualdades socioeconómicas mediante una EAPI de calidad y el apoyo a las familias

Esta idea no es nueva: los niños y niñas de familias con bajo nivel de ingresos, procedentes de minorías étnicas, de familias inmigrantes o monoparentales rinden peor en la escuela y, como consecuencia, existe el riesgo de que disminuyan sus oportunidades de éxito en su futura vida profesional. Para poder conseguir equidad, y también por motivos sociales y económicos (Heckman, 2006, citado por Leseman en el Capítulo 1), es importante reducir las diferencias en los resultados académicos, y desde esta perspectiva, la creación de servicios de EAPI de alta calidad para los niños pequeños parece ser un camino bastante prometedor.

Lógicamente, resulta legítimo y, desde un punto de vista científico, indispensable, preguntarse sobre la manera de reducir las desigualdades educativas que tienen su origen en desigualdades socioeconómicas. Justamente esto es lo que hace Leseman en el Capítulo 1. Su detallada revisión de los estudios científicos en este ámbito pone de manifiesto el impacto negativo que

ejercen toda una serie de factores socioeconómicos sobre el desarrollo psicológico y sobre las oportunidades de éxito en la escuela de cualquier niño. Entre estos factores podemos mencionar: la pobreza; la pertenencia a clases sociales desfavorecidas; el analfabetismo funcional y el bajo nivel educativo de los padres; los trabajos escasamente cualificados y los bajos salarios; y las tradiciones religiosas asociadas con unas costumbres culturales donde no se valora el saber leer y escribir. Probablemente estos factores están interrelacionados. El analfabetismo generalmente va acompañado de un bajo nivel educativo y de un estilo de vida en el que la lectura tiene poca importancia. Un nivel educativo bajo se asocia generalmente con un bajo nivel de ingresos. En un análisis secundario de los datos del informe PISA 2000, Crahay & Monseur (2006) demostraron que en todos los países participantes aparece un efecto derivado de la interacción entre la variable “estatus socioeconómico”, por un lado, y la “lengua hablada en el hogar” y el “lugar de nacimiento” por otro: cuando se controla la variable “estatus socioeconómico”, el impacto de las otras dos es inapreciable. Es más, como han demostrado Walberg & Tsay (1983), dado el modo en que funcionan nuestras escuelas y nuestra sociedad, los educadores deberían tener cuidado con el llamado “efecto Mateo”: las personas que tienen más talento por naturaleza, por su origen social o por las condiciones de su desarrollo se beneficiarán más del sistema educativo que el resto. Este círculo virtuoso tiene, desgraciadamente, su correspondiente círculo vicioso: aquellos niños cuyas condiciones de desarrollo les han otorgado pocas ventajas corren el riesgo de encontrarse en condiciones menos favorables en la escuela que los niños de clase media. Leseman también lamenta este fenómeno cuando afirma: “un gran número de estudios han demostrado que las familias con bajo nivel de ingresos y pertenecientes a minorías étnicas suelen optar por servicios de guardería de escasa calidad” (Capítulo 1, pág. 30). Una oferta de EAPI de gran calidad debe ser, lógicamente, el primer paso para romper esta espiral negativa y hacer frente al problema.

Es mucho lo que está en juego. Según los cálculos realizados para este estudio (Capítulo 2), un 17,2% de los hogares europeos con un niño menor de 6 años vive por debajo del umbral de la pobreza. Se trata de una media europea que esconde disparidades significativas, y existen motivos especiales de preocupación en países donde más del 20% de los hogares con un niño menor de 6 años viven por debajo de ese umbral. Este es el caso de Estonia (22,2%), Italia (21,1%), Lituania (22,8%), Luxemburgo (20,1%), Polonia (25%), Portugal (21%) y el Reino Unido (22,6%).

Si analizamos la situación desde una perspectiva más amplia, en todos los países europeos, exceptuando a Suecia y Noruega, un 10% de los hogares con un niño menor de 6 años vive por debajo del umbral de la pobreza. Este indicador es especialmente significativo, dado que, según indican los estudios, el factor “pobreza” resulta mucho más determinante que cualquiera de los demás factores de riesgo. Esta conclusión fue presentada ya en 1974 por Brofenbrenner en un informe para la Agencia Estadounidense de Desarrollo Infantil (*United States Office of Child Development*) titulado “¿Resulta eficaz la intervención a edades tempranas?” (*Is Early Intervention Effective?*). Concretamente, el autor explicaba, a partir de los datos procedentes de la investigación, que en una situación de pobreza toda la energía de los padres se concentra en procurarse los medios de subsistencia y esto repercute de manera inevitable sobre la educación de los niños. Como subraya también Leseman en la síntesis presentada en el Capítulo 1 (pág. 21-22):

El ejercicio de la paternidad exige una fuerte motivación centrada en satisfacer las necesidades del niño, a menudo a costa de las propias de los padres. Sin embargo, la imposibilidad de gestionar con eficacia un número excesivo de factores de riesgo genera en los padres una situación de estrés crónico (también conocido como “carga alostática”) que conduce a un desequilibrio entre los objetivos relacionados con los hijos y sus propios intereses, perjudicial para su función como padres.

Este estrés crónico también podría explicar, al menos en parte, la relativa ineficacia de los programas de educación infantil a domicilio ⁽⁷⁾. El meta-análisis de Blok Fukkink, Gebhardt & Leseman (2005), en el que comparan estos programas con los programas que combinan la atención en centros con el apoyo a los padres, demuestra la superioridad de la fórmula combinada.

En definitiva, el balance de la investigación en este campo transmite un mensaje claro. El apoyo a los padres y la educación infantil en centros no deberían ser incompatibles. De hecho, para los niños y niñas de familias con dificultades, el programa más efectivo será aquel que combine la asistencia a un centro de educación/atención de calidad con el apoyo a los padres y madres. La revisión de la literatura científica muestra claramente que los programas de intervención más efectivos “*proporcionan una educación temprana intensiva en los centros, centrada en el niño, junto con una fuerte implicación y formación de los padres y madres, así como con actividades educativas programadas en el hogar y con medidas de apoyo a las familias*” ⁽⁸⁾.

Son numerosos los autores que subrayan la importancia de la implicación de las familias en el proceso educativo de sus hijos a la hora de mantener los efectos de la asistencia a centros de EAPI. Sin embargo, las políticas nacionales se quedan a menudo en simples declaraciones de intenciones. Además, en la mayoría de los países la colaboración con las familias se limita a proporcionarles información y asesoramiento. Concretamente, este suele ser el objetivo de las reuniones de padres. Sin negar la pertinencia de estas actividades (en especial en materia de salud e higiene, como se viene haciendo en la República Checa), ha de reconocerse que las familias pocas veces se implican activamente en la atención y educación de sus hijos en los centros, tal como lo demuestra el análisis realizado en el apartado 4 del Capítulo 4. No obstante, empiezan a aparecer indicios de una creciente toma de conciencia y de un cambio gradual. Por un lado, en varios países existen servicios de apoyo especializados a disposición de las familias en situación de riesgo, a pesar de que no esté bien definida la manera en la que las familias pueden acceder y hacer uso de estos servicios ⁽⁹⁾. Por otro lado, los informes oficiales (sobre todo en Austria) han realizado una evaluación muy objetiva de la situación y reconocen

⁽⁷⁾ Leseman hace referencia de manera específica a los siguientes programas: el programa “Padres como Profesores” (*Parents as Teachers Program –PAT–*) en los EE.UU.; el programa de educación en el hogar para niños en edad preescolar (*Home-based Instruction Programme for Pre-school Youngsters –HIPPIY–*), en Israel, Países Bajos, Turquía y EE.UU.; y el programa de educación infantil en el hogar para madres y padres (*Mother [or Parent] Child Home Programme –MCHP o PCHP–*) en EE.UU., Bermudas y Países Bajos.

⁽⁸⁾ Este es el caso especialmente de los siguientes programas: el proyecto de desarrollo infantil Perry (*High/Scope Perry Pre-school Project*); el proyecto de investigación y desarrollo familiar de Siracusa (*Syracuse Family Development Research Project*); el proyecto de bienestar infantil de Yale (*Yale Child Welfare Project*); el Proyecto Abecedario (*Abecedarian Project*); el proyecto CARE; el programa de salud y desarrollo infantil (*Infant Health and Development Program*) y el programa de centros para niños y padres de Chicago (*Chicago Child-Parent Centres Programme*), así como el proyecto para el desarrollo temprano del potencial infantil (*Project for the Early Improvement of the Potential of Children*) en Turquía.

⁽⁹⁾ Como en Grecia, Rumanía y Eslovenia, donde existe una oferta especial para los niños de etnia gitana.

la necesidad de innovaciones en este ámbito. Surgen nuevas iniciativas por doquier. En algunos países (principalmente en Bulgaria, la Comunidad francesa de Bélgica, Dinamarca, España, Italia, Letonia, Polonia y Noruega) estas adoptan la forma de consejos consultivos u otros órganos ligados a las estructuras de EAPI. En Francia, cada guardería debe elaborar un proyecto específico de centro o de servicios, en el que ha perfilar el papel de las familias y el modo en que estas van a participar. En Portugal, una de las formas de participación de los padres puede consistir en acudir al centro para hablar a los niños de sus experiencias, contar cuentos populares, etc. Este tipo de iniciativas son las que pretende impulsar el proyecto "Lectura en marcha" implantado en 2008.

Las contribuciones nacionales del Reino Unido y de Finlandia hacen referencia a la colaboración entre el personal de los centros de EAPI y las familias, describiendo explícitamente el papel de unos y otros. En el Reino Unido (Inglaterra y Gales), la Ley de atención a la infancia (*Childcare Act*) de 2006 establece que las familias han de implicarse en la planificación, el desarrollo y la oferta de los servicios educativos. En Escocia también se exige que los servicios de EAPI establezcan relaciones de colaboración efectiva con las familias y estén en constante comunicación con ellas ⁽¹⁰⁾. En Finlandia, es obligación legal de los profesionales de EAPI apoyar la educación en el seno de las familias y colaborar con los padres y madres. La intención es que se tengan en cuenta las necesidades específicas de cada familia y que, juntamente con los padres, se identifiquen de manera precoz las necesidades y los problemas de cada niño, de forma que se le pueda dispensar la atención más adecuada ⁽¹¹⁾. Sin duda estas formas de trabajar vaticinan un enfoque que tiende a organizar y ofrecer el apoyo a las familias mediante redes de participación. Este enfoque se deja entrever ya en varios países, especialmente en Estonia e Irlanda, donde se han implantado redes de colaboración entre los diversos servicios que atienden a los niños pequeños. Ejemplos como estos evidencian la creciente preocupación de algunos países por adoptar un enfoque integrado para el apoyo a las familias y, por consiguiente, a los niños y niñas pequeños.

En lo que respecta al proceso por el que la combinación de la educación en centros de EAPI con el apoyo a los padres produce beneficios a largo plazo, la contribución realizada por Schweinhart & Weikart (1985, 1993 y 1997) resulta muy interesante. Una vez que constataron que los niños de minorías étnicas obtienen un buen rendimiento escolar cuando se han beneficiado de la asistencia a centros de educación infantil, incluso aunque los efectos sobre el cociente intelectual de estas medidas compensatorias se desvanecían con rapidez, estos investigadores formularon la hipótesis de que este incremento puntual de la capacidad cognitiva de los alumnos tiene efectos sociales positivos y, finalmente, efectos positivos sobre sus oportunidades de éxito escolar. Así, los niños en situación de desventaja que se han beneficiado de un programa de educación infantil comienzan la etapa de primaria con una mejor actitud hacia la escuela.

⁽¹⁰⁾ Resulta interesante observar que en Inglaterra los padres tienen un papel protagonista en los programas locales *Sure Start*. Las asociaciones se configuran con un 50% de padres y otro 50% de profesores de la comunidad. La naturaleza experimental de este programa probablemente tendrá algún tipo de efecto sobre las políticas de mayor alcance que se desarrollen en el futuro.

⁽¹¹⁾ Los profesores de educación infantil de Hungría son también responsables de recabar información sobre los niños mediante entrevistas con las familias, y deben redactar informes individualizados sobre su evolución.

Esta actitud causa una buena impresión a sus profesores, que, a su vez, esperan de ellos más que de sus compañeros de clase “desfavorecidos” que no se han podido beneficiar de la educación infantil. Conscientes de que hay grandes expectativas puestas en ellos, los niños trabajan mucho más para confirmarlas. En resumen, los niños de familias de minorías étnicas que acceden a la etapa de primaria con capacidades cognitivas más desarrolladas provocarán expectativas favorables en sus profesores a través de la calidad de su participación en clase. Los propios niños se darán cuenta de la imagen positiva que los profesores tienen de ellos y, por lo tanto, tendrán una actitud positiva y un buen comportamiento. La imagen positiva que los profesores tienen de estos alumnos también influirá en las aspiraciones que los padres tienen con respecto a sus hijos.

En definitiva, parece lógico concluir que la educación de los niños pequeños tiene efectos a largo plazo. Asimismo, influye directamente sobre las capacidades cognitivas y la motivación escolar de los niños, e interviene, directa o indirectamente, en la actitud de la familia hacia la educación. Finalmente, aunque de una forma indirecta, afecta también a la calidad de las interacciones de los niños, de lo que se beneficiarán a lo largo de la educación primaria y secundaria.

La “fórmula ganadora” consiste en combinar atención y educación para los niños pequeños en un centro con el apoyo a sus padres. Las investigaciones deben aún identificar la naturaleza concreta y las características del apoyo a las familias que habría que ofrecer en los países europeos. Sin duda se debería incluir el trabajo sobre las creencias de los padres y su concepción sobre lo que debería ser la educación de los niños pequeños. Aunque los resultados de las investigaciones no ofrecen un panorama totalmente definido, sí parecen mostrar el camino a seguir. Los investigadores han identificado dos sistemas principales de creencias: las creencias “colectivistas tradicionales” y las creencias “individualistas modernas” (véase Palacios *et al.*, 1992; Triandis, 1997; citados por Leseman en el Capítulo 1). Los padres que tienen creencias “colectivistas tradicionales”, es decir, un conjunto de conceptos que se caracteriza por *“la subordinación de los intereses del niño a los de una unidad social más amplia, es decir, de la familia (extensa) y de la comunidad local”*, parecen ofrecer oportunidades de desarrollo menos estimulantes que los padres que se adhieren al segundo bloque de creencias. Sin embargo, probablemente queda mucho por descubrir en cuanto al tipo y a la naturaleza del apoyo a las familias y al modo en que deberían llevarse a cabo en nuestras culturas europeas.

Al concluir este estudio, es importante recordar otra afirmación recogida en el Capítulo 1:

Los efectos de la asistencia a guarderías son tanto más positivos cuanto más alta es la calidad del centro, mayor y más intensiva es la duración de la participación de los niños (es decir, si reciben una “dosis” de intervención mayor), y si los niños proceden de familias con un ambiente educativo empobrecido, lo que acentúa el efecto compensatorio.

En lo esencial, esta cita define las condiciones que deben cumplirse para que los servicios de EAPI sean efectivos y plantea, a su vez, tres cuestiones:

- la accesibilidad de los servicios,

- la formación del personal que trabaja en los centros de EAPI,
- la mejora de las condiciones de trabajo.

Para asegurar una asistencia regular e intensiva de los niños a los centros de educación y atención debe garantizarse su accesibilidad para todos, y especialmente para los niños de familias en situación de riesgo. Uno de los problemas asociados a la accesibilidad es el horario de apertura: ha de ser compatible con el horario laboral de los padres. Mientras que el problema del acceso a estos servicios –al menos en lo relacionado con el volumen de la oferta– está casi resuelto en Europa para los niños de 5 años, no ocurre lo mismo para los de 0 a 3 años, e incluso para los de 4 años en algunos países. Ya se ha mencionado anteriormente que la participación de los niños de 4 a 5 años es alta en la inmensa mayoría de los países, aunque no esté en su máximo nivel. Esto lleva a preguntarse sobre las características de los niños que no asisten a ningún centro y levanta la sospecha de que se trata fundamentalmente de niños de familias en situación de riesgo. Si esto es así, deben tomarse medidas para resolver el problema, aunque se han hecho grandes esfuerzos en este sentido en varios países europeos (Capítulo 3). Con respecto a los niños de 0 a 3 años, es importante recordar que en muchos países europeos el volumen de la oferta es insuficiente. De los datos presentados en este estudio se puede deducir que es necesaria una inversión económica significativa, así como la apertura de centros de EAPI. Esto podría conllevar la creación de un sistema integrado de EAPI, basado en centros que atiendan a los niños durante toda la etapa de 0/1 a 5/6 años.

La mejor manera de asegurar la calidad educativa de los centros de EAPI es garantizar una formación de alta calidad para todo el personal que trabaja en ellos, tanto en el plano didáctico como cultural, sin dejar de lado una base sobre cuestiones de salud e higiene. El Capítulo 5 pone de manifiesto que todavía queda mucho por hacer en este campo, especialmente con respecto al personal que trabaja con los niños más pequeños. La mejora de la calidad a través de la formación inicial y de la formación permanente del personal resulta crucial, y constituye un factor determinante para la calidad de las actividades que se ofrecen a los alumnos, lo que, a su vez, repercute sobre la efectividad de la oferta de EAPI ⁽¹²⁾.

Una ratio niño/adulto favorable también es crucial para garantizar la calidad de las interacciones entre educadores y niños. Ayuda a crear un clima de seguridad afectiva, permite a los docentes ser sensibles a las necesidades de los niños y capaces de brindarles el apoyo y el consuelo que necesitan cuando tienen dificultades y frustraciones o cuando están angustiados, y les capacita para mantener una actitud no intrusiva, dando prioridad a los intercambios verbales y estimulando su curiosidad. Varios estudios ⁽¹³⁾ mencionados en el Capítulo 1 respaldan estas conclusiones. A este respecto, hay que insistir una vez más en que las ratios de personal no son siempre favorables en todos los países europeos (Capítulo 4, apartado 1) y que las decisiones

⁽¹²⁾ La repercusión de la EAPI es ligeramente menos positiva en los programas a gran escala que en los experimentales. La mayoría de los autores lo explica por el hecho de que la calidad de los programas a gran escala es ligeramente menor y estos programas no garantizan las óptimas condiciones para la educación y atención. Ante todo, el problema es de formación y supervisión del personal.

⁽¹³⁾ En particular, los estudios *Cost, Quality & Child Outcomes Study Team*, 1995; Howes, Phillips, & Whitebook, 1992; *NICHD Early Child Care Network*, 2002; Phillips, Mekos, Scarr, McCartney & Abott-Shim, 2000.

relacionadas con este ámbito a menudo se dejan en manos de las autoridades locales (no existen normas nacionales).

La investigación en el campo de la EAPI permite obtener conclusiones relevantes y muy claras que subrayan la importancia de la accesibilidad y de la calidad de los servicios de EAPI. Lo primordial es que aportan un mensaje de esperanza: a través de una educación de calidad en centros escolares para niños pequeños se puede luchar contra las desigualdades sociales en la educación.

Paulatinamente estas conclusiones procedentes de la investigación van traducándose en políticas educativas en los países europeos. Estas políticas muestran una clara voluntad de no segregar a los “grupos destinatarios” del resto de la población, sino de optar por una oferta universal (véase el Gráfico 4.5) para todos los niños, cualquiera que sea su origen, en centros educativos con un personal adecuadamente formado y cualificado para atender la diversidad de las necesidades individuales de los niños y niñas pequeños.

Referencias bibliográficas

- Becchi, E. & Julia, D. (1998). *Histoire de l'enfance en Occident – Tome 1&2, De l'Antiquité au XVIIIe siècle*. Paris: Seuil.
- Bowen J. (1975). *A History of Western Education. I. The Ancient World: Orient and Mediterranean 2000 B.C.-A.D. 1054*. Londres: University Paperbacks.
- Bredenkamp, S. (1987). *Developmentally appropriate practice in early childhood programs serving children from birth through age eight*. Washington, DC: National Association for the Education of Young Children.
- Blok, H., Fukkink, R.G., Gebhardt, E.C. & Leseman, P.P.M. (2005). The relevance of delivery mode and other program characteristics for the effectiveness of early childhood intervention with disadvantaged children. *International Journal of Behavioral Development*, 29, 35-47.
- Bronfenbrenner, U. (1974). *Is Early Intervention Effective?* Washington, D.C.: Office of Child Development.
- Crahay, M. (2005). *Psychologie de l'éducation*. (Quadrige). Paris: Presses Universitaires de France.
- Crahay, M., & Monseur, C. (2006). Différences individuelles et effets d'agrégation en ce qui concerne les performances en lecture. Analyse secondaire des données PISA 2000. In C. Houssemand, R. Martin & P. Dickes. *Perspectives de psychologie différentielle*, 23-34. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Léon, A. (1980), *Introduction à l'histoire des faits éducatifs*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Luc, J.N. (1997). *L'invention du jeune enfant au XIXe siècle. De la salle d'asile à l'école maternelle*. Paris: Belin.
- Marcon, R.A. (1999). Differential impact of preschool models on development and early learning of inner-city children: A three cohort study. *Developmental Psychology*, 35(2), 358-375.
- Marcon, R.A. (2002). Moving up the grades: Relationship between preschool model and later school success. *Early Childhood Research & Practice*, 4(1), 1-24.
- Monseur, C. et Crahay, M. (2008). Composition académique et sociale des établissements, efficacité et inégalités scolaires: une comparaison internationale, *Revue Française de Pédagogie*, 162, (Numéro spécial sur l'éducation comparée, dirigé par N. Mons de l'Université de Grenoble).
- Rousseau, J.J. (1966). *Émile*. Paris: Garnier Flammarion.
- Schweinhart, L.J. & Weikart, D.P. (1985) Evidence That Good Early Childhood Programs Work. *Phi Delta Kappan*, 66, 8, 545-551.

- Schweinhart, L.J. & Weikart, D.P. (1993) Significant Benefits: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 27. High/Scope Press.
- Schweinhart, L.J. & Weikart, D.P. (1997). The High/Scope preschool curriculum study through age 23. *Early Childhood Research Quarterly*, 12(2), 117-143.
- Stipek, D.J., Feiler, R., Byler, P., Ryan, R., Milburn, S. & Salmon, J.M. (1998). Good beginnings: What difference does the program make in preparing young children for school? *Journal of Applied Developmental Psychology*, 19(1), 41-66.
- Thomas et Michel (1994). *Théories du développement de l'enfant. Étude comparative*, Bruxelles: De Boeck.
- Van Haecht, A. (1992). *L'école à l'épreuve de la sociologie. Questions à la sociologie de l'éducation*. Bruxelles: De Boeck (2e édition)
- Walberg, H.J. & Tsai, S.L. (1983), Matthew effects in education. *Review of Educational Research*, 230, 359-373.

GLOSARIO

Códigos de los países

EU-27	Unión Europea	NL	Países Bajos
		AT	Austria
BE	Bélgica	PL	Polonia
BE fr	Bélgica – Comunidad francesa	PT	Portugal
BE de	Bélgica – Comunidad germanófono	RO	Rumanía
BE nl	Bélgica – Comunidad flamenca	SI	Eslovenia
BG	Bulgaria	SK	Eslovaquia
CZ	República Checa	FI	Finlandia
DK	Dinamarca	SE	Suecia
DE	Alemania	UK	Reino Unido
EE	Estonia	UK-ENG	Inglaterra
EL	Grecia	UK-WLS	Gales
ES	España	UK-NIR	Irlanda del Norte
FR	Francia	UK-SCT	Escocia
IE	Irlanda		
IT	Italia	Países de la AELC/EEE	Los tres países de la Asociación Europea de Libre Comercio que son miembros del Espacio Económico Europeo
CY	Chipre		
LV	Letonia		
LT	Lituania		
LU	Luxemburgo	IS	Islandia
HU	Hungría	LI	Liechtenstein
MT	Malta	NO	Noruega

Código estadístico

: Datos no disponibles

Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 1997)

La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) es un instrumento adecuado para recoger información estadística relativa a la educación a nivel internacional. Incluye dos variables de clasificación cruzadas: los niveles educativos y las áreas de estudio, junto con las dimensiones complementarias de orientación general/profesional/pre-profesional y la transición al mercado laboral. La versión actual, CINE 1997⁽¹⁾ distingue siete niveles educativos (de CINE 0 a CINE 6). En la práctica, el sistema CINE maneja diversos criterios para determinar a qué nivel educativo pertenecen los distintos programas de estudios. Dependiendo del nivel y del tipo de educación del que se trate, es necesario establecer un sistema jerárquico que diferencie entre criterios principales y secundarios (titulaciones, requisitos mínimos y edad mínima exigidos para el acceso a cada nivel, titulación del profesorado, etc.). La clasificación distingue los siguientes niveles:

- CINE 0: Educación infantil
- CINE 1: Educación primaria
- CINE 2: Educación secundaria inferior
- CINE 3: Educación secundaria superior
- CINE 4: Educación post-secundaria no superior
- CINE 5: Educación superior (primer ciclo)
- CINE 6: Educación superior (segundo ciclo)

En el presente estudio solo se consideran los niveles CINE 0 y 1 detallados a continuación:

CINE 0: Educación infantil

La educación infantil se define como la primera etapa de la educación formal, desarrollada en una escuela o centro escolar y diseñada para niños de al menos 3 años.

CINE 1: Educación primaria

Este nivel comienza normalmente entre los 5 y los 7 años, es obligatorio en todos los países y normalmente tiene una duración de 4 a 6 años.

⁽¹⁾ <http://unesco-stat.unesco.org/en/pub/pub0.htm>

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Capítulo 2: Indicadores de contexto

61

Gráfico 2.1:	Número de hogares con al menos un niño de entre 0 y 2 años, de 3 a 5 años y de 0 a 5 años, en porcentaje sobre el número total de hogares, 2005	62
Gráfico 2.2:	Distribución de hogares con al menos un hijo menor de 6 años, según el número de hijos menores de 15 años a su cargo, 2005	63
Gráfico 2.3:	Porcentaje de familias monoparentales con al menos un hijo de entre 0 a 2 años o más, de 3 a 5 años o más, y de 0 a 5 años o más, 2005	64
Gráfico 2.4:	Número de niños menores de 6 años de nacionalidad extranjera, en porcentaje sobre la población total de menores de 6 años, comparado con el total de la población (todas las edades), 2005	66
Gráfico 2.5:	Porcentaje de familias con hijos de entre 0 y 2 años, de 3 a 5 años y de 0 a 5 años que viven por debajo del umbral de la pobreza, 2005	67
Gráfico 2.6:	Índice de actividad económica por sexo de padres/tutores según la edad de los niños a su cargo (al menos un niño de entre 0 y 2 años, al menos un niño de entre 3 y 5 años, de 6 a 11 años, y de 12 a 14 años), 2005	69
Gráfico 2.7:	Tasa de desempleo por sexo de padres/tutores con al menos un niño a su cargo de 0 a 2 años o más, y de 3 a 5 años o más, 2005	71
Gráfico 2.8:	Tasa de desempleo, por sexo, entre cabezas de familias monoparentales con al menos un hijo menor de 15 años, en comparación con la población total, 2005	74
Gráfico 2.9:	Participación por edades de los niños de 3 a 6 años en educación infantil (CINE 0) y primaria (CINE 1), 2005/06	78
Gráfico 2.10:	Participación de los niños de 3 años en el nivel CINE 0, 2004/05, y tasa de empleo de las madres con niños de 3 años, 2005	79
Gráfico 2.11:	Evolución de la participación de los niños de 3 y 4 años en educación infantil (CINE 0), no distribuida por niveles CINE, 2000/01-2005/06	81
Gráfico 2.12:	Gasto público total en educación infantil (CINE 0), no distribuido por niveles CINE, como porcentaje sobre el PIB, 2001-2004	84
Gráfico 2.13:	Gasto público total por niño en educación infantil (CINE 0), no distribuido por niveles CINE, en miles de euros EPA, 2001-2004	85

Capítulo 3: Acceso a la educación y atención a la primera infancia

89

Gráfico 3.1:	Organización de la oferta de educación y atención a la primera infancia subvencionada y acreditada para niños en edad preescolar de diferentes edades, 2006/07	91
Gráfico 3.2:	Medidas para facilitar el acceso a la EAPI, 2006/07	104

Capítulo 4: Organización de la oferta y enfoques educativos

109

Gráfico 4.1:	Principales modelos de oferta de EAPI (acreditada y subvencionada) en función de la edad de los niños, 2006/07	110
--------------	--	-----

Gráfico 4.2a:	Normativa para servicios de EAPI (ratio adulto/niño y/o tamaño de grupo). Oferta acreditada y subvencionada para niños mayores de 2 ó 3 años, 2006/07	111
Gráfico 4.2b:	Normativa para servicios de EAPI (ratio adulto/niño y/o tamaño de grupo). Oferta acreditada y subvencionada para niños menores de 2/3 años, 2006/07	114
Gráfico 4.3:	Normativa sobre seguridad y salud en la oferta de EAPI (acreditada y subvencionada), 2006/07	115
Gráfico 4.4a:	Currículo y enfoques pedagógicos, oferta acreditada y subvencionada para niños mayores de 2/3 años, 2006/07	119
Gráfico 4.4b:	Currículo y enfoques pedagógicos, oferta acreditada y subvencionada para niños menores de 2/3 años, 2006/07	120
Gráfico 4.5a:	Medidas dirigidas a niños en situación de desventaja social, cultural y/o lingüística. Oferta acreditada y subvencionada para niños mayores de 2/3 años, 2006/07	123
Gráfico 4.5b:	Medidas dirigidas a niños en situación de desventaja social, cultural y/o lingüística. Oferta acreditada y subvencionada para niños menores de 2/3 años, 2006/07	124

Capítulo 5: Formación y perfil profesional del personal de EAPI **129**

Gráfico 5.1:	Requisitos mínimos de nivel y duración de la formación inicial del personal que trabaja con niños menores de 2/3 años, 2006/07	132
Gráfico 5.2:	División entre formación general, formación profesional teórica, y prácticas, dentro de los requisitos mínimos de formación inicial completa del personal que trabaja con niños menores de 2/3 años, 2006/07	134
Gráfico 5.3:	Composición de los equipos en centros para niños menores de 2/3 años, 2006/07	135
Gráfico 5.4:	Nivel y duración mínima de la formación inicial del profesorado de educación infantil (CINE 0), y proporción mínima obligatoria de tiempo dedicado a la formación profesional, 2006/07	136
Gráfico 5.5:	Formación inicial específica del personal que trabaja con niños en situación de riesgo mayores de 2/3 años (CINE 0), 2006/07	139
Gráfico 5.6:	Estatus y organización de la formación permanente del personal de EAPI que trabaja con niños menores de 2/3 años, 2006/07	142

Capítulo 6: Financiación de la educación y la atención a la primera infancia **145**

Gráfico 6.1:	Fuentes de financiación de la oferta de EAPI pública y concertada: nivel central, nivel local y familias, 2006/07	146
Gráfico 6.2:	Estrategias para proporcionar financiación adicional a la oferta educativa para poblaciones en situación de riesgo, 2006/07	148

Anexo 1:

**Tabla A: Autoridades públicas con competencias en EAPI
2006/07**

Los indicadores sobre grupos de edad se limitan a la franja de 0 a 6 años, incluso si el órgano responsable posee competencias para niños de edades superiores

	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en el diseño de políticas de EAPI	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en la puesta en marcha de políticas de EAPI
BE fr	<p>Parlamento y Gobierno de la Comunidad Francesa:</p> <ul style="list-style-type: none"> Gabinete del Ministro de Infancia, Atención a la Juventud y Salud (para la infancia, 0-12 años) Gabinete del Ministro encargado de Escolarización Obligatoria; (2 ½ -6 años) Ministerio de la Comunidad Francesa 	<p>Ministerio de la Comunidad Francesa:</p> <ul style="list-style-type: none"> Dirección General de Escolarización Obligatoria Dirección General de Atención a la Juventud <p>Agencia gubernamental: Oficina de Natalidad e Infancia</p>
BE de	<p>Parlamento y gobierno de la Comunidad Germanófono:</p> <ul style="list-style-type: none"> Gabinete del Ministro de Asuntos Sociales, en colaboración con el departamento del Ministerio; (0-3 años y 3-6 años, pero sobre todo el grupo de menor edad) Ministro encargado de la Escolarización, en colaboración con el departamento del Ministerio; (3-6 años) 	<p>Ministerio de la Comunidad Germanófono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Dienst für Kind und Familie</i>, en el seno del Departamento del Ministerio <i>Abteilung Beschäftigung, Gesundheit und Soziales</i>. Instituciones privadas o personas que ofertan servicios de EAIT Departamento del Ministerio de <i>Unterricht und Ausbildung</i>. Órganos de gobierno de centros de educación infantil o secciones subvencionadas mediante becas (comunales o instituciones privadas)
BE nl	<p>Ministerio Flamenco de Asistencia Social, Salud y Familia</p> <ul style="list-style-type: none"> tiene competencias sobre la atención infantil para niños antes de alcanzar la edad de ingreso en educación infantil, y la atención extraescolar para niños que asisten a centros de educación infantil (niños 0-6 años) <p>Ministerio Flamenco de Educación y Formación</p> <ul style="list-style-type: none"> competencias en educación; (2 ½-6 años) 	<p>Agencia <i>Kind en Gezin</i></p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de atención infantil <p>Consejos escolares, con el apoyo de sus redes.</p> <ul style="list-style-type: none"> responsables de la educación
BG	<p>Ministerio de Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> (0-3 años) <p>Ministerio de Educación y Ciencia</p> <ul style="list-style-type: none"> (3-7 años) 	<p>Ministerio de Educación y Ciencia</p> <p>Inspecciones Regionales</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de Educación <p>Inspecciones Regionales</p> <ul style="list-style-type: none"> responsables del cumplimiento de los requisitos de salud e higiene. <p>Municipios</p>

	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en el diseño de políticas de EAPI	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en la puesta en marcha de políticas de EAPI
CZ	<p>Ministerio de Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • (0-3 años) <p>Ministerio de Educación, Juventud y Deportes</p> <ul style="list-style-type: none"> • responsable de educación infantil, incluida la educación de niños en situación de desventaja social; (3-6 años) <p>Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • responsable de servicios sociales para niños en situación de riesgo 	<p>Municipios</p> <p>Municipios y Autoridad Regional</p> <p>Autoridad Regional y Municipios</p>
DK	<p>Ministerio de Bienestar Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • (0-6 años) 	Autoridades Municipales
DE	<p>Ministerio Federal para las Familias, la Tercera Edad, la Mujer y la Juventud</p> <ul style="list-style-type: none"> • (0-3 años) <p>Comunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • (0-3 años) <p>Länder y Comunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • (3-6 años) <p>Ministerios de Juventud y Asuntos Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • (3-6 años) <p>Ministerios de Educación y Asuntos Culturales</p> <ul style="list-style-type: none"> • (3-6 años) 	Länder y Comunidades
EE	<p>Ministerio de Asuntos Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • responsable de la asistencia social; determina los requisitos de protección de la salud en centros de atención infantil; (0-7 años) <p>Ministerio de Educación e Investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> • responsable del diseño del marco curricular para la educación infantil; otorga los permisos educativos para centros de atención infantil; participa en la supervisión estatal de la educación y escolarización en centros de atención infantil pre-escolares; (0-7 años) 	Autoridades locales

	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en el diseño de políticas de EAPI	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en la puesta en marcha de políticas de EAPI
IE	<p>Departamento de Asuntos Sociales, Familiares y Comunitarios (DSFCA)</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable del bienestar social <p>Departamento de Sanidad e Infancia</p> <ul style="list-style-type: none"> Programa de Atención Sanitaria <p>Oficina del Ministerio de Asuntos de Infancia y Juventud</p> <ul style="list-style-type: none"> Provisión de plazas de atención infantil Protección y bienestar de la infancia <p>Departamento de Educación y Ciencia</p> <ul style="list-style-type: none"> Marco Curricular para el Aprendizaje Temprano Marco de Calidad para la Educación en la Primera infancia Educación Primaria para niños de 4 años en adelante 	<p>Departamento de Asuntos Sociales, Familiares y Comunitarios (DSFCA)</p> <p>Departamento de Servicios de Salud</p> <p>Comités Municipales y Provinciales de Atención Infantil</p> <p>Servicio de Inspección de la Salud</p> <p>Consejo Nacional para el Currículo y la Evaluación</p> <p>Departamento de Educación y Ciencia</p>
EL	<p>Municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> (18 meses-5 años) <p>Ministerio Educación Nacional y Asuntos Religiosos</p> <ul style="list-style-type: none"> (4-5 años) 	<p>Municipios</p> <p>Ministerio Educación Nacional y Asuntos Religiosos</p>
ES	<p>Ministerio de Educación y Ciencia</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de las orientaciones generales sobre compensación de las desigualdades <p>Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de atención y protección de la infancia 	<p>Comunidades Autónomas</p> <p>Municipios</p>
ES	<p>Comunidades Autónomas</p> <ul style="list-style-type: none"> responsables de desarrollar la legislación en su ámbito territorial <p>Municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> también responsables de la puesta en marcha de medidas para proteger a los niños en situación de riesgo; (todos los organismos responsables de niños de 0-6 años) 	
FR	<p>Ministerio de Asuntos sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> (0-2 años) <p>Ministerio de Educación Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> (2-6 años) 	<p>Autoridades regionales y locales (<i>collectivités territoriales, communes, départements</i>)</p> <p>Servicios estatales a nivel regional</p>
IT	<p>Ministerio de Educación Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> (0-6 años) 	<p>Municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> (0-3 años) <p>Autoridades educativas periféricas y centros escolares</p> <ul style="list-style-type: none"> (3-6 años)

	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en el diseño de políticas de EAPI	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en la puesta en marcha de políticas de EAPI
CY	<p>Ministerio de Trabajo y Servicios de Bienestar</p> <ul style="list-style-type: none"> • (0-3 años) <p>Ministerio de Educación y Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> • (3 a 5 años y 8 meses) 	<p>Departamento de Bienestar</p> <p>Ministerio de Educación y Cultura</p>
LV	<p>Ministerio de la Infancia y la Familia</p> <ul style="list-style-type: none"> • responsable del programa estatal para la mejora de la situación de niños y familias, y de la coordinación de la cooperación entre el estado y las instituciones de gobierno local en la protección de los derechos de la infancia y la familia; (0-6 años) <p>Ministerio de Educación y Ciencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • responsable de la política de educación y de garantizar el acceso y la calidad en la educación; (1-6 años) <p>Ministerio de Bienestar</p> <ul style="list-style-type: none"> • responsable de la política estatal en el ámbito de la seguridad social, la infancia y la familia, seguros sociales y subsidios, asistencia y atención social; organiza y coordina los servicios sociales y la asistencia social; (0-6 años) <p>Ministerio de Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • responsable de la política estatal de atención sanitaria infantil, y de la organización y coordinación de los servicios de atención sanitaria a la infancia; (0-6 años) 	<p>Gobiernos locales</p> <ul style="list-style-type: none"> • proporcionan ayuda y apoyo a las familias con hijos a su cargo; organizan atención sanitaria primaria para madres y niños; financian centros de educación infantil; aseguran la atención fuera de la familia para aquellos niños que, de forma permanente o durante un periodo determinado, no viven con su familia o, por su propio interés, han de mantenerse alejados de ella <p>Instituciones dependientes de ministerios con competencia en este ámbito</p> <ul style="list-style-type: none"> • responsables de la puesta en marcha y organización de los servicios sociales
LT	<p>Ministerio de Educación y Ciencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • (1-7 años) 	Municipios /Autoridades educativas locales
LU	<p>Ministerio de la Familia</p> <ul style="list-style-type: none"> • responsable de guarderías (públicas o privadas); (0-3 años) <p>Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional</p> <ul style="list-style-type: none"> • (3-6 años) <p>Consejo Municipal, organismo político apoyado por la Comisión Escolar</p> <ul style="list-style-type: none"> • (3-6 años) 	<p>Ministerio de la Familia</p> <ul style="list-style-type: none"> • (0-3 años) <p>Ministerio de Educación Nacional y Formación Profesional</p> <ul style="list-style-type: none"> • (3-6 años) <p>Communes (gestión y administración de la educación infantil y organización de actividades extraescolares)</p>
HU	<p>Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • (0-3 años) <p>Ministerio de Educación y Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> • (3-6 años) 	Autoridades locales

	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en el diseño de políticas de EAPI	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en la puesta en marcha de políticas de EAPI
MT	Ministerio de Educación, Cultura, Juventud y Deporte <ul style="list-style-type: none"> responsable tanto de los centros de atención infantil (0-3 años) como de los jardines de infancia (3-4 años) 	Jardines de infancia <ul style="list-style-type: none"> gestionados por el estado y el sector privado, Guarderías <ul style="list-style-type: none"> gestionadas por el sector privado.
NL	Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia <ul style="list-style-type: none"> responsable de las directrices generales Municipios <ul style="list-style-type: none"> responsables de políticas específicas 	Principalmente autoridades locales
AT	Ministerio Federal de Educación, Artes y Cultura <ul style="list-style-type: none"> responsable de la formación de los pedagogos de los <i>Kindergarten</i> Ministerio Federal de Sanidad, Familia y Juventud <ul style="list-style-type: none"> responsable de legislar en materia de atención a la juventud, de políticas sobre el personal encargado del cuidado de los niños, de las prestaciones familiares y las ayudas para la atención infantil Gobiernos provinciales <ul style="list-style-type: none"> responsables de la legislación para jardines de infancia y guarderías; (1-6 años) Municipios, Iglesias y otros centros privados <ul style="list-style-type: none"> responsables de la creación y mantenimiento de jardines de infancia y guarderías; (1-6 años) 	Ministerio de Educación y de Asuntos Sociales Provincias (Länder): Kindergartenfachberater Municipios Directores de jardines de infancia
PL	Ministerio de Salud <ul style="list-style-type: none"> (0-3 años) Ministerio de Educación Nacional <ul style="list-style-type: none"> (3-7 años) 	Instituciones de Atención Sanitaria (<i>Zakłady Opieki Zdrowotnej</i>) Autoridades educativas locales (<i>gminy</i> = "organismos de gestión escolar") y Oficinas de los Superintendentes Regionales de Educación (<i>kuratoria oświaty</i>)
PT	Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social <ul style="list-style-type: none"> (0-3 años) Ministerio de Justicia <ul style="list-style-type: none"> (0-6 años) Ministerio de Educación <ul style="list-style-type: none"> (3-6 años) 	Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social/ Instituto de la Seguridad Social Ministerio de Educación/Direcciones Regionales de Educación/Agrupaciones Escolares Municipios

	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en el diseño de políticas de EAPI	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en la puesta en marcha de políticas de EAPI
RO	<p>Ministerio de Trabajo, Familia e Igualdad de Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de protección social <p>Ministerio de Educación, Investigación y Juventud</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de educación <p>Ministerio de Salud Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de la atención y la nutrición; (todo lo anterior, para niños de 0-3 años) <p>Ministerio de Educación, Investigación y Juventud</p> <ul style="list-style-type: none"> (3-6 años) 	<p>Departamentos de Trabajo y Protección Social</p> <ul style="list-style-type: none"> responsables de protección social <p>Inspecciones Educativas Provinciales</p> <ul style="list-style-type: none"> responsables de educación <p>Departamentos Provinciales de Salud Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de la atención y la nutrición; (todo lo anterior, para niños de 0-3 años) <p>Inspecciones Educativas Provinciales</p> <ul style="list-style-type: none"> (3-6 años)
SI	<p>Ministerio de Educación y Deporte</p> <ul style="list-style-type: none"> (1-6 años) 	<p>Ministerio de Educación y Deporte</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de los programas de educación infantil, inspección, educación preescolar inclusiva, educación preescolar de minorías étnicas y niños gitanos <p>Municipios, Directores de centros y Consejos de Centros de Educación Infantil</p> <ul style="list-style-type: none"> responsables de la matriculación de los niños, los puestos de trabajo, el personal, los edificios, el equipamiento y los procesos de evaluación interna
SK	<p>Ministerio de Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> (2/3-6 años) 	<p>Municipios</p>
FI	<p>Ministerio de Asuntos Sociales y Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de los servicios de guardería; (0-6 años) <p>Ministerio de Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de educación infantil; (6-7 años) 	<p>Municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> responsables principales <p>Consejo Nacional Finés para la Educación y Centro de Desarrollo del Bienestar y de la Salud (Stakes), denominado Instituto Nacional para la Salud y el Bienestar desde enero 2009</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable del desarrollo del currículo nacional básico y de la coordinación de los proyectos de desarrollo de ámbito nacional
SE	<p>Ministerio de Educación e Investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> (1-6 años) 	<p>Municipios</p>
UK-ENG	<p>Departamento para la Infancia, la Escuela y la Familia</p> <p>Departamento de Trabajo y Pensiones</p> <p>Autoridades locales y fundaciones infantiles</p>	<p>Se comparte la responsabilidad entre el gobierno nacional y local, y los colaboradores externos</p>

	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en el diseño de políticas de EAPI	Órganos competentes y niveles de responsabilidad en la puesta en marcha de políticas de EAPI
UK-WLS	<p>Gobierno de la Asamblea Galesa</p> <p>Autoridades locales y Asociaciones Infantiles y Juveniles locales</p>	<p>Se comparte la responsabilidad entre el gobierno nacional y local, y los colaboradores externos</p>
UK-NIR	<p>Departamento de Educación</p> <p>Departamento de Sanidad, Servicios Sociales y Seguridad Pública</p> <p>Departamento de Empleo y Formación</p> <p>Departamento de Desarrollo Social</p> <p>Consejos de educación y bibliotecas, asociaciones locales de atención a la infancia</p>	<p>Se comparte la responsabilidad entre el gobierno nacional y local, y los colaboradores externos</p>
UK-SCT	<p>Gobierno escocés</p> <ul style="list-style-type: none"> La edad oscila entre 0 y 5 años para la atención infantil, y de 3 a 4 para la educación infantil específicamente. La escuela primaria comienza a los 5 años 	<p>Autoridades locales</p> <ul style="list-style-type: none"> responsables principales de la puesta en marcha del programa <i>Sure Start</i>, la educación infantil y otras políticas para la primera infancia <p>Organismos del sector de voluntariado</p>
IS	<p>Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> (0-5 años) 	<p>Municipios</p>
LI	<p>Ministerio de Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> (4-6 años) <p>Oficina de Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> (4-6 años) 	<p>Oficina de Educación (especialmente la Inspección)</p>
NO	<p>Ministerio de Educación e Investigación</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de los <i>barnehage</i> (jardines de infancia) y de la educación especial <p>Ministerio de Infancia e Igualdad</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable del bienestar de la infancia, el plan de ayudas económicas directas, los subsidios familiares, por nacimiento y por adopción <p>Ministerio de Salud y Atención</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de salud <p>Ministerio de Economía</p> <ul style="list-style-type: none"> responsable de las deducciones fiscales; (todos los organismos responsables para los niños de 0-5 años) 	<p>Municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> responsables de los <i>barnehage</i> (jardines de infancia), de las ayudas a la educación especial, los servicios de bienestar de la infancia y los servicios sanitarios para madres y niños <p>Oficinas locales de trabajo y asistencia social</p> <ul style="list-style-type: none"> responsables de los subsidios por maternidad y paternidad y de adopción, los subsidios familiares y del plan de ayudas directas en metálico

Tabla B: Definiciones nacionales de población infantil en situación de riesgo

Bélgica – Comunidad francesa

No existe una definición específica para caracterizar a los “niños en situación de riesgo”. Sin embargo, se han puesto en marcha distintas medidas para garantizar la igualdad en el acceso a la oferta de centros de atención autorizados y subvencionados por la Comunidad francesa. En concreto, se han establecido métodos de cálculo de la aportación económica de las familias (considerando su nivel de ingresos) de modo que quede asegurado el acceso de los niños de familias en situación de desventaja socioeconómica a los centros de EAPI y a la atención a domicilio. En el campo de la educación existen medidas de discriminación positiva mediante las que algunos centros reciben una dotación adicional, tanto en recursos humanos como materiales. De este modo, para los niños de 3 a 6 años, los centros reciben una financiación compensatoria cuando atienden a niños procedentes de zonas desfavorecidas (niños que viven en barrios con bajo nivel de renta per cápita, bajo nivel educativo, altas tasas de desempleo y malas condiciones de vivienda).

Bélgica – Comunidad germanófona

No existe una definición específica para los “niños en situación de riesgo”. Sin embargo, se han adoptado distintas medidas para garantizar la igualdad en el acceso a la oferta de centros de atención autorizados y subvencionados por la Comunidad germanófona. Concretamente, se han establecido métodos de cálculo de la aportación económica de las familias (considerando su nivel de ingresos) con el fin de garantizar el acceso de los niños de familias en situación de desventaja socioeconómica a los centros de EAPI y a la atención a domicilio.

Bélgica – Comunidad flamenca

No se ha proporcionado una definición específica de “niños en situación de riesgo”. Sin embargo, existen distintas medidas para garantizar la igualdad en el acceso a la oferta formal (normas relativas a la contribución económica de las familias, prioridad para ciertas solicitudes, atención en horarios flexibles y para necesidades ocasionales, etc.).

Bulgaria

Se considera niños en situación de riesgo aquellos cuya lengua materna no es el búlgaro. Otros criterios para definir la situación de riesgo hacen referencia al contexto familiar y al bienestar psicológico y físico del niño: ser huérfano o estar separado de los progenitores; ser víctima de violencia, abuso o explotación (tanto dentro como fuera de la familia); niños que crecen en un entorno considerado como una amenaza para su bienestar físico, mental, moral o social; y finalmente, niños con una discapacidad física o mental, o que sufren enfermedades crónicas.

República Checa

Aunque parece que no existe una definición general de “niños en situación de riesgo” para el intervalo entre 0 y 3 años, se puede incluir en esta categoría a los niños víctimas de exclusión social o en situación de peligro, o a los niños de familias inmigrantes. En el caso de los mayores de 3 años, la Ley de Educación define como “niños socialmente desfavorecidos” a los hijos de solicitantes de asilo o de refugiados, a los niños a cargo de instituciones educativas o a aquellos cuyo entorno familiar está expuesto a privación social o cultural. Existen varias estrategias nacionales dirigidas a estos grupos “de riesgo”, entre las que cabe mencionar el “Plan Nacional de Política Familiar”, el “Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social”, el “Plan Estratégico de Atención a Niños en Peligro y Niños que Viven alejados de sus Familias”, el “Plan para la Integración de los Gitanos”, y el “Plan de Integración de los Inmigrantes en el Territorio de la República Checa”.

Dinamarca

No se incluye ninguna definición formal. Sin embargo, en las guarderías se presta una atención especial al entorno de los niños a través de planes educativos y evaluaciones del impacto en su entorno, con el fin de favorecer el desarrollo de los niños en situación de desventaja social y de luchar contra la exclusión social.

Alemania

No se proporciona ninguna definición formal. Sin embargo, uno de los objetivos de la Conferencia Permanente “Marco para una Educación Temprana en la Etapa Preescolar” es “aportar un apoyo específico para los niños y niñas cuyo desarrollo se considera en riesgo y que pueden hallarse en situación de desventaja”.

Estonia

No existe una definición oficial del término “riesgo”, pero se han determinado los grupos o los niños en situación de riesgo que necesitan apoyo adicional para su desarrollo. Estos grupos están conformados por niños que viven en la pobreza, niños desatendidos por sus padres y niños que pertenecen a una minoría nacional y/o a otros grupos minoritarios.

Irlanda

El riesgo se define en términos de pobreza y exclusión social. La definición de 1997 afirma que “las personas que viven en situación de pobreza son aquellas cuya escasez de ingresos y recursos (materiales, sociales y culturales) les priva de un nivel de vida considerado como aceptable por la sociedad irlandesa en su conjunto. Como resultado de esta falta de ingresos y de recursos, dichas personas pueden verse marginadas y excluidas de la participación en actividades consideradas normales por los demás miembros de la sociedad”.

Grecia

La educación especial está enfocada a personas con un bajo rendimiento escolar debido a que su lengua materna no es el griego, a niños en situación de desventaja socioeconómica (inmigrantes, niños de familias monoparentales, niños de familias repatriadas, niños desatendidos, etc.), a niños con discapacidades físicas o mentales, o incluso a alumnos con capacidades cognitivas o talentos especiales que no necesitan un tratamiento específico en educación.

España

Los niños en situación de riesgo pertenecen a los siguientes grupos: menores adoptados o en acogida; adolescentes en proceso de inserción profesional; menores maltratados; delincuentes juveniles; menores en riesgo de exclusión y desventaja social; menores propensos al absentismo y con fracaso escolar; inmigrantes; menores extranjeros no acompañados; menores consumidores de sustancias tóxicas; niños de familias monoparentales o expuestos a ruptura familiar; niños con discapacidad; menores hospitalizados o que sufren largas enfermedades; y niños pertenecientes a minorías. En un documento del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales titulado “Bases para la elaboración de una estrategia integral para la infancia y la adolescencia en riesgo y dificultad social” se ha recogido un conjunto de objetivos precisos, fijados de manera explícita para todos estos grupos. Asimismo, un Real Decreto de 1996 identifica a niños en riesgo de fracaso escolar como: niños que tienen dificultad para acceder o asistir a clase con regularidad por motivos geográficos o sociales; niños de minorías étnicas o culturales en situación de desventaja social, y niños que no pueden seguir una escolarización normal por motivos personales, familiares o sociales.

Francia

El término “en situación de riesgo” se utiliza en raras ocasiones y nunca aparece en documentos oficiales: su uso está limitado al campo de la salud. Es equivalente a la categoría IV (denominada “desfavorecidos”) de la clasificación internacional de la OCDE que se utiliza en Francia. En ella quedan incluidos trabajadores cualificados y no cualificados, trabajadores agrícolas, jubilados o asalariados retirados, personas desempleadas que nunca han trabajado y personas profesionalmente inactivas, y se utiliza tanto para caracterizar a la población infantil cuyos padres y/o madres pertenecen a esta categoría, como a barrios, sectores o zonas de influencia donde la proporción de personas pertenecientes en estos grupos es mayor.

Italia

Por regla general, el término “riesgo” se asocia a situaciones de privación sociocultural.

Chipre

Los niños “en situación de riesgo” se definen de la siguiente manera: niños cuya salud y bienestar físico, mental, social y afectivo están amenazados como resultado de un entorno socioeconómico

desfavorable y de sus limitadas experiencias educativas tempranas; niños procedentes de familias con problemas sociales y que están bajo la tutela de los servicios sociales (por ejemplo, familias cuyos progenitores necesitan ayudas estatales, padecen enfermedades mentales, están en la cárcel, o están separados, así como familias monoparentales); niños cuyos padres han solicitado asilo político; y niños pertenecientes a grupos desfavorecidos (inmigrantes por motivos económicos, con entornos culturales, religiosos, lingüísticos o étnicos diferentes).

Letonia

El término “niño perteneciente a un grupo de riesgo” se utiliza para designar a aquel que se encuentra en una situación crítica relativa a su bienestar, su salud o a su modo de vida. Así pues, entran en la categoría de “grupos de riesgo” los niños procedentes de familias con bajo nivel de ingresos, los hijos de familias en situación de desventaja, los niños delincuentes, etc. El término “familias desfavorecidas” hace referencia a todas aquellas cuyas circunstancias que comprometen el desarrollo de los niños debido a trastornos del comportamiento o negligencia de los progenitores.

Lituania

Se han identificado los siguientes “grupos de riesgo”: niños criados en familias socialmente vulnerables o en situación de exclusión social; niños cuyos progenitores tienen los derechos de paternidad restringidos; huérfanos y niños de zonas rurales; hijos de familias inmigrantes; y niños de minorías nacionales (por ejemplo, gitanos).

Luxemburgo

Los niños en situación “de riesgo” son esencialmente los que proceden de familias inmigrantes cuya lengua materna no es el luxemburgués.

Hungría

El concepto de “niños en situación de desventaja” suele estar vinculado a la situación económica o educativa de sus progenitores, aunque en los programas de desarrollo y en las declaraciones políticas se hace referencia a otros factores (de tipo cultural). La legislación húngara tiene muy en cuenta a los niños en situación de desventaja socioeconómica y/o cultural. Se definen dos tipos de desventaja socioeconómica y/o cultural: niños en situación de desventaja y niños con múltiples desventajas. Los primeros son aquéllos cuyas familias reciben una ayuda económica para su educación (adjudicada sobre la base de la renta per cápita de la familia) o que están bajo tutela judicial. Los segundos, niños con múltiples desventajas, forman parte de la primera categoría, pero, además, sus progenitores solo tienen estudios primarios, o bien se trata de niños en acogida.

Malta

No existe una definición oficial de “riesgo” que se aplique a los niños directamente, pero sí se han identificado y están reconocidas las zonas de alto riesgo socio-económico. En el sector de la educación pública, los niños en situación de desventaja procedentes de estas zonas reciben el oportuno apoyo a través de trabajadores sociales allí donde se detectan problemas graves en edades tempranas. En cuanto a los niños procedentes de minorías étnicas, no se benefician de ningún apoyo específico que tenga en cuenta los eventuales problemas culturales y/o lingüísticos a los que puedan tener que enfrentarse.

Países Bajos

La definición nacional afirma que el nivel educativo de los progenitores es el único criterio para determinar si el niño se encuentra “en situación de riesgo”. En el pasado también la pertenencia étnica era un criterio, pero la definición ha sido modificada recientemente. En concreto, el riesgo se pondera según dos coeficientes: un coeficiente de 0,3 si ambos progenitores poseen un nivel educativo que no va más allá del primer ciclo de enseñanza secundaria profesional (LBO/VBO/MBO), y un coeficiente de 1,2 si uno de los progenitores alcanza sólo un nivel de educación primaria y el otro no ha llegado más allá del LBO/VBO/MBO. Las autoridades municipales y los consejos escolares tienen libertad para decidir qué niños en riesgo de desventaja educativa han de asistir a centros de EAPI. En la mayoría de los casos, estas decisiones tienen en cuenta la definición nacional.

Austria

No existe una definición nacional formal de “niños en situación de riesgo”. Este concepto se usa normalmente para niños procedentes de familias inmigrantes o de bajo nivel socioeconómico (en lo concerniente a factores como pobreza, desempleo, ruptura de la familia, negligencia, etc.).

Polonia

No existe una definición formal. Factores de riesgo que pueden afectar negativamente al desarrollo de los niños pequeños son, entre otros, la pobreza y el desempleo que, a su vez, exacerbaban los conflictos familiares y contribuyen a la exclusión social y a generar otros problemas sociales.

Portugal

No existe una definición formal. Se detecta, sin embargo, una tendencia a ampliar tanto el concepto de “niños en situación de riesgo” como el alcance de ciertas políticas –tales como la intervención temprana– de modo que cubran a los niños en situación de desventaja socioeconómica, cultural y/o lingüística.

Rumanía

No existe una definición oficial nacional de “niños en situación de riesgo”, aunque este concepto se aplica a menudo en las diversas medidas destinadas a apoyar a niños en circunstancias difíciles o que pertenecen a grupos vulnerables. La expresión “niños en situación de riesgo” abarca una amplia gama de circunstancias, y el riesgo propiamente dicho se conceptualiza más en términos de categorías que de individuos, con criterios que hacen referencia a las circunstancias familiares o de los progenitores.

Eslovenia

En general, no existe ninguna definición operativa aplicable del término “en situación de riesgo” a nivel nacional, aunque sí hay definiciones de otros conceptos en la literatura especializada. Se utilizan también conceptos como grupos “en desventaja”, “vulnerables” y “minoritarios”. Entre los niños en situación de riesgo en edad preescolar están los que tienen necesidades especiales, los de las minorías italiana y húngara, y los niños gitanos. Además, el Programa para la Infancia y la Juventud 2006-2016 se dirige a los niños socialmente desfavorecidos, a los que son víctimas de negligencia y malos tratos, a los niños con necesidades especiales, los niños gitanos, los niños sin familia y los que tienen problemas de conducta.

Eslovaquia

No existe una definición formal. Los expertos están de acuerdo en que es en las primeras etapas del desarrollo del niño (ya en la primera infancia) donde tienen su origen muchos trastornos relacionados con el desequilibrio afectivo, la neurosis, la apatía, la falta de atención y cuidado, también relacionados con el desempleo de los progenitores, el origen étnico, la situación de los inmigrantes, etc. En estos casos, el clima positivo de los servicios de educación infantil puede compensar en cierta medida las carencias familiares.

Finlandia

No existe definición nacional de “niños en situación de riesgo”. Trabajar por la equidad no es una cuestión de una u otra práctica concreta, sino de una compleja red de prácticas que interactúan y contribuyen a su mutuo desarrollo. No obstante, el Currículo Base para la Educación Preescolar en Finlandia (2000) y las Directrices para el Currículo Nacional sobre Educación y Atención a la Primera Infancia (2003) reconocen la necesidad de brindar un apoyo adicional a ciertos niños, como los sami, los gitanos y los itinerantes, aunque sus eventuales necesidades de apoyo se evalúen caso por caso. Así pues, los profesionales de la atención infantil consideran a los niños como individuos y los equipos interdisciplinarios garantizan intervenciones personalizadas.

Suecia

No existe una definición específica. Sin embargo, la Ley de Educación (1997:1212) establece que: “Tanto la educación infantil como el bienestar social de los escolares deben basarse en

las necesidades individuales de cada niño. Aquellos niños que, por motivos físicos, mentales o de otra naturaleza, necesiten apoyo especial en su desarrollo recibirán la atención que sus necesidades especiales requieran”. Los niños que necesitan un apoyo especial son aquellos que tienen problemas psicosociales o de otra índole, tales como dificultad para concentrarse, y pueden beneficiarse de derechos especiales en el sistema de atención a la primera infancia. Por lo demás, son escasas las políticas especiales diseñadas para las actividades preescolares de niños pertenecientes a grupos específicos.

Reino Unido – Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte

En Inglaterra se presta una atención especial a la identificación de niños con riesgo de presentar dificultades para alcanzar alguno de los cinco objetivos fijados en el programa “Cada niño importa” (*Every Child Matters*): estar sanos, tener un nivel adecuado de seguridad, ser capaces de disfrutar y tener éxito escolar, ser capaces de contribuir positivamente y de alcanzar un cierto bienestar económico. *Every Child Matters* es un programa interdepartamental comprensivo para la reforma de los servicios a la infancia, incluidos los servicios sanitarios y de apoyo familiar, así como los servicios de atención y educación a la infancia. Su objetivo es el de mejorar estos resultados para todos los niños y, también, el de reducir la brecha entre los que obtienen buenos resultados y los que no. Así pues, el programa incluye servicios generalizados, pero también se contempla un apoyo mayor para los que más lo necesitan, haciendo hincapié en la protección de los niños vulnerables y garantizando que ninguno de ellos resulte excluido.

En Gales, el Gobierno de la Asamblea Galesa ha fijado siete objetivos básicos para todos los niños y niñas, que consisten en garantizar que todos ellos: tengan un “buen comienzo” en la vida; disfruten de un amplio abanico de posibilidades de formación y de oportunidades de aprendizaje; gocen de la mejor salud posible y estén libres de malos tratos, acoso y explotación; puedan acceder al juego, a actividades de ocio, deportivas, y culturales; sean tratados con respeto y se reconozca su identidad racial y cultural; se sientan seguros tanto en casa como en su barrio y no se encuentren en situación de desventaja por causa de la pobreza. Se han establecido una serie de resultados esperables para cada uno de estos objetivos, y el reto es ahora identificar a los niños y niñas en situación de riesgo de no lograr dichos resultados. Al igual que en Inglaterra, existen servicios para todos los niños, pero también un apoyo adicional para los más necesitados, con especial atención a la protección de los niños y niñas más vulnerables, y garantizando que ninguno sufra exclusión.

En Irlanda del Norte la estrategia decenal para la infancia y la juventud tiene por objetivo garantizar que niños y jóvenes: gocen de buena salud; disfruten aprendiendo y logren buenos resultados escolares; vivan con seguridad y estabilidad; disfruten de bienestar económico y medioambiental; puedan contribuir de forma positiva a la comunidad y la sociedad; y vivan en una sociedad que respete sus derechos. El objetivo de la estrategia es mejorar los resultados de todos los niños y reducir la brecha entre los que obtienen mejores resultados y los que obtienen los peores. Esta estrategia se plasmará en una oferta de servicios generalizada, junto con actuaciones más orientadas a proteger a los niños y niñas más necesitados.

Reino Unido – Escocia

No existe una definición nacional del término “riesgo” en el sentido en el que se emplea en este informe, a saber, riesgo de exclusión debido a desventajas sociales. No obstante, en la legislación hay definiciones que se aplican a la intervención con algunos niños considerados “en situación de riesgo”. La Ley escocesa de la Infancia (*Children [Scotland] Act*) de 1995 impone a las autoridades locales ciertas obligaciones relativas a los “niños necesitados”. Este término hace referencia a niños y niñas que no gozan, o es poco probable que lleguen a disfrutar, de un estado de salud y un grado de desarrollo razonable, o cuya salud y desarrollo podrían verse gravemente comprometidos si no se les provee de los servicios adecuados, así como a los niños y niñas discapacitados o afectados por la discapacidad de familiares o allegados. En lo relativo al acceso a la EAPI, las autoridades fijan criterios de acceso sobre los que evalúan a los niños y a sus familias. En general, los factores que se toman en cuenta son las necesidades especiales de los niños, el abuso de alcohol u otras sustancias tóxicas en la familia, la violencia doméstica, la salud mental (del niño y de los progenitores) y el hecho de que el niño esté a cargo de los servicios sociales.

Islandia

No existe una definición para niños y niñas en situación de riesgo de 0 a 5 años que esté sustentada sobre criterios relacionados con desventajas debidas a factores socioeconómicos, culturales o lingüísticos. La Ley de Educación Infantil establece que los niños que necesiten un apoyo especial tienen derecho a recibir la ayuda necesaria, con el asesoramiento de un profesional especializado, durante la etapa de educación y atención infantil.

Liechtenstein

No existe ninguna definición formal. En las guarderías públicas, los hijos de familias inmigrantes forman parte de los grupos “de riesgo”.

Noruega

No existe ninguna definición específica de “situación de riesgo”, pero se entiende generalmente que este término abarca a los hijos de familias pobres y a aquellos cuyos padres no pueden hacerse cargo de ellos, así como a los niños pertenecientes a minorías étnicas y culturales. Según los artículos 5-7 de la Ley de Educación (Ley nº 61 del 17 de julio de 1988, relativa a la Educación Primaria y Secundaria), los niños y niñas con necesidades especiales tienen derecho a una educación o apoyo educativo especial en edad preescolar. La razón más habitual para proporcionar esta ayuda específica es que estos niños presenten problemas de comunicación y lenguaje, pero un buen número de ellos tienen también problemas motores o de concentración, padecen retraso mental o problemas psicosociales.

Anexo 2:

Marcos nacionales de la política de educación y atención a la primera infancia

(El contenido de los textos es responsabilidad de las unidades nacionales de Eurydice)

Todos los autores figuran en el apartado de agradecimientos al final del informe

Breves descripciones nacionales disponibles para:

Bélgica – Comunidad flamenca	Lituania
Bulgaria	Malta
República Checa	Países Bajos
Alemania	Austria
Estonia	Polonia
España	Eslovenia
Francia	Finlandia
Chipre	Reino Unido – Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte
Letonia	Noruega

Bélgica – Comunidad Flamenca

Existe una **clara división entre la atención infantil y la educación**. La atención infantil es una de las competencias de la agencia *Kind en Gezin*, que depende del Ministro de Sanidad, mientras que el departamento de “Educación”, dirigido por el Ministro Flamenco de Educación y Formación, es el responsable de casi todos los aspectos relativos a la política educativa. La educación y la atención a la primera infancia (EAPI) se divide en dos áreas: por una parte, la atención a los niños de 0 a 3 años y la atención extraescolar para niños de 2 años y medio a 12 años; y, por otra, la educación infantil para niños a partir de 2 años y medio. La escolaridad es obligatoria de 6 a 18 años.

El **sector de la atención infantil** se organiza en un sistema integrado sin ofertas separadas para niños en situación de riesgo. Alrededor del 7,5% de los niños nacidos en 2007 lo hicieron en el seno de una familia desfavorecida (4.828 niños). En Flandes la pobreza es principalmente un problema localizado en los centros de las ciudades y un porcentaje significativo de las familias necesitadas son inmigrantes. En casi el 60% de los casos de niños de familias necesitadas la madre no tiene nacionalidad belga. En comparación con el resto de la población, los niños de familias desfavorecidas y de minorías étnicas utilizan mucho menos los servicios de atención infantil. Este es también el caso de las familias monoparentales.

La investigación ha puesto de manifiesto que esta situación no se explica solo por el coste de los servicios de atención, sino que también existen **barreras formales e informales (“culturales”)** ante las que se encuentran especialmente los grupos socialmente vulnerables. Los obstáculos formales son, entre otros, las listas de espera, la exigencia de una asistencia regular a las clases y la obligación de respetar las normas en los centros de atención infantil. Las barreras informales (“culturales”) también son importantes. Tienen que ver con la forma en la que se publicita la atención para niños y niñas, con la lengua que se habla en los centros que prestan dicha atención y con los orígenes culturales de los profesionales que trabajan en dichos centros. Estas barreras hacen a menudo que las familias de minorías étnicas y las familias desfavorecidas perciban la atención infantil como “algo que no es para nosotros”.

Se han puesto en marcha diversas **medidas para fomentar la participación de los niños en situación de riesgo** en los servicios de atención a la infancia:

- Normas relativas a la contribución económica de las familias: en los centros de EAPI subvencionados la aportación económica de los padres es proporcional a sus ingresos.
- Se concede prioridad a ciertas solicitudes de acceso a la atención infantil (por ejemplo, a los hijos de familias con bajo nivel de ingresos o hijos de familias monoparentales).
- Servicios comunitarios y de proximidad: con el objetivo de reducir las barreras informales para el grupo destinatario, la mitad de la plantilla proviene de grupos de riesgo y el método de trabajo fomenta en gran medida la participación de los padres, de los niños y de la comunidad.
- Servicios de atención infantil flexibles y *ad hoc*.
- Reorganización de los servicios de atención a la infancia en los próximos años: se han aprobado 16 proyectos piloto para investigar cómo garantizar la accesibilidad de los servicios de atención infantil a través de una mayor cooperación local o regional.

La educación infantil en guarderías forma parte de la educación básica para niños de 2 años y medio a 12 (la educación primaria es de los de 6 a los 12 años). El único requisito previo para poder asistir a estas guarderías es la edad. Los niños con necesidades educativas especiales pueden matricularse en escuelas infantiles especiales. La asistencia no es obligatoria. Sin embargo, dado que la asistencia a la guardería resulta crucial para incrementar las oportunidades de éxito escolar, se están haciendo esfuerzos importantes para que los padres envíen a sus hijos a estos centros. En Flandes, la matrícula en centros de guardería en la Comunidad flamenca es gratuita. El centro no puede cobrar ningún tipo de tasa y ha de procurar todo lo necesario para alcanzar los objetivos de desarrollo de forma gratuita. Se permite solicitar a los padres una aportación máxima de 20 euros por todos los gastos extras (por ejemplo, revistas o excursiones). Existe un sistema de becas concebido con el fin de apoyar a las familias desfavorecidas.

Cada guardería decide los criterios de organización de los grupos de niños, aunque el utilizado habitualmente es la edad. Las subvenciones del gobierno, los horarios y los presupuestos de funcionamiento dependen del número de alumnos. El gobierno determina **los objetivos de desarrollo**. Se trata de objetivos mínimos relativos a conocimientos, aptitudes, competencias

y actitudes que las autoridades educativas consideran que los alumnos han de haber adquirido al final de esta etapa. Estos objetivos de desarrollo se han establecido para las áreas de educación física, educación musical, neerlandés, conocimiento del medio e introducción a las matemáticas, y los centros pueden convertirlos en programas escolares específicos (aunque en la práctica esto lo lleven a cabo las redes educativas).

La mayoría de los alumnos promocionan de la guardería a la escuela primaria a los 6 años (o, para ser más precisos, el día 1 de septiembre del año en el que cumplen los 6), aunque también pueden hacerlo a los 5 o a los 7 años, a criterio de los padres.

Bulgaria

Bulgaria es una república con un sistema de gobierno parlamentario. Su territorio está dividido en 28 regiones y 264 municipios. El **sistema público de educación** incluye jardines de infancia (*detska gradina*), escuelas y servicios educativos. El búlgaro es la lengua oficial en los jardines de infancia.

Los jardines de infancia pueden ser públicos, municipales o privados. Los públicos se consideran una responsabilidad nacional y, por lo tanto, son financiados directamente por las autoridades centrales, el Ministerio de Educación y Ciencia, o por otros ministerios u organismos. Los jardines de infancia municipales pueden ponerse en funcionamiento, ser reformados o clausurados por orden del alcalde, tras la aprobación del consejo municipal. Los municipios adjudican los fondos destinados a los servicios locales de Educación y Atención a la Primera Infancia (EAPI). Ni las guarderías (*detska yasla*, para niños de 10 meses a 3 años) ni los jardines de infancia privados están subvencionados con fondos públicos.

Los jardines de infancia pueden ofrecer servicios en **horario a tiempo completo, de media jornada o semanal**. Atienden a niños de 3 a 6/7 años hasta su entrada en la enseñanza primaria. Los jardines de infancia que ofrecen atención a tiempo completo o semanal pueden igualmente disponer de una sección para niños muy pequeños (de 10 meses a 3 años) hasta que empiezan el primer curso (en centros integrados). **Las ayudas públicas** para niños que asisten a los jardines de infancia públicos y municipales provienen de los presupuestos públicos centrales y municipales respectivamente. Las tasas que han de abonar los padres se fijan en el consejo municipal, en conformidad con la Ley de Tasas e Impuestos Locales.

Los niños solo asisten al jardín de infancia si sus padres o sus tutores así lo deciden. La elección del centro es libre. Durante el año 2007-2008, el 74,8% de los niños de entre 3 y 6 años estaban matriculados en jardines de infancia (Instituto Nacional de Estadística). De acuerdo con la Ley de Educación Nacional, desde 2003/2004 **es obligatorio para todos los niños de 6 años asistir a un grupo preparatorio de un año** (*podgotvitelna grupa*), bien en un **jardín de infancia**, bien en una **escuela primaria**, donde se benefician de unos servicios de atención y educación especialmente diseñados para prepararles para la enseñanza primaria.

Los requisitos del gobierno en materia de educación, formación y atención infantiles definen el contenido académico de la educación infantil. En el marco de la educación y atención de los niños de los grupos preparatorios obligatorios en los jardines de infancia, el Ministerio de

Educación y Ciencia ha desarrollado e introducido distintos módulos: uno para niños que ya han asistido al jardín de infancia; otro para los que nunca han asistido al jardín de infancia; y uno especial para los niños cuya lengua materna no sea el búlgaro.

De conformidad con una disposición legal particular, los niños de entre 3 y 6 años que no dominen suficientemente el búlgaro deberán asistir a clases adicionales para alcanzar el nivel lingüístico adecuado. Estos **cursos de búlgaro** se imparten utilizando una metodología específica.

Los niños y niñas con necesidades especiales tienen derecho a asistir a las clases ordinarias en los jardines de infancia. Los equipos directivos tienen la obligación, por ley, de admitir tanto a niños con necesidades especiales como a niños considerados en situación de riesgo junto con los demás niños y niñas. Solo en muy pocos casos se pueden hacer excepciones a esta norma, y se puede matricular a los niños en centros “especiales” de EAPI:

- si se agotan todas las demás posibilidades de matricular a estos niños y niñas en los jardines de infancia ordinarios (públicos o municipales);
- si los padres expresan por escrito su voluntad de que así se haga.

El nivel de formación mínimo exigido al personal docente de los jardines de infancia y de las guarderías es de cuatro años de estudios superiores. La formación inicial se imparte en centros de educación superior y los futuros docentes deben alcanzar al menos un título de grado (*Bachelor*) en pedagogía o una titulación equivalente (4 años de nivel CINE 5A). También existen centros de formación permanente para profesores que trabajan con niños más pequeños considerados en situación de riesgo, creados por el Ministerio de Educación y Ciencia como unidades especializadas, y hay otros centros que ofertan cursos formativos en el ámbito de las universidades.

República Checa

En la República Checa, **la educación y la atención a la primera infancia (EAPI)** en centros acreditados se organiza de forma diferente para los niños más pequeños (0 a 3 años) y para los del grupo de edad de 3 a 5 años. Existen dos tipos de centros, gestionados por sectores diferentes en función de la edad de los niños: las guarderías (*jesle*) y las escuelas de educación infantil (*mateřské školy*). La educación infantil es competencia del Ministerio de Educación, Juventud y Deportes y está regulada por la Ley de Educación de 2004. Las guarderías son competencia del Ministerio de Sanidad. Las condiciones de la atención y la educación son las mismas para los centros públicos que para los de otros sectores (por ejemplo, iglesia y sector privado); la diferencia fundamental estriba en su financiación. La mayoría de las instituciones son públicas, creadas principalmente por los municipios.

A partir de 1989 el número de centros y plazas de **guardería** para los niños de 0 a 3 años se ha reducido considerablemente. En 2006 había 48 guarderías con 1.537 plazas (para el 0,5% de los niños de esa franja de edad). El estado fomenta el cuidado en casa mediante subsidios y permisos por maternidad y paternidad. Las guarderías no reciben financiación de la administración central: los costes corren a cargo del presupuesto de la institución que las

gestiona y de las familias (tasas). La administración central no establece ningún límite para dichas tasas. La educación se enfoca hacia el desarrollo de la personalidad. El personal está constituido mayoritariamente por enfermeras especializadas en pediatría.

La educación infantil para niños que no alcanzan la edad de escolarización obligatoria (6 años) en **escuelas infantiles** tiene una larga tradición y está muy desarrollada. No es obligatoria, pero asiste un 79,2% de los niños de 3 años, un 92,6% de los de 4, y un 95,8% de los de 5 años (datos para el año 2007/08). Se admite a niños más pequeños (alrededor del 20% de los niños tienen 2 años). En la actualidad estos centros atienden también a niños mayores (alrededor del 20% son niños de 6 años) cuya escolaridad obligatoria se ha retrasado, normalmente a petición de los padres. El profesorado posee una titulación en educación de nivel CINE 3A o 5A/B. Los padres de los niños que asisten a las escuelas públicas pueden verse obligados a pagar hasta un 50% de los gastos corrientes (no de enseñanza) cubiertos por la institución que gestiona los centros. El último año antes de la educación obligatoria está garantizado y es gratuito. Las escuelas ofrecen, en general, un servicio a tiempo completo de entre 6,5 y 12 horas, según las condiciones locales. La educación se basa en el Programa Educativo Marco para la Educación Infantil, aprobado en 2004, y de aplicación obligatoria en las escuelas desde 2007/2008. Todas las escuelas tienen su propio proyecto educativo. Los objetivos principales de la educación infantil son: favorecer el desarrollo del niño y su aprendizaje, dotarle de las capacidades que le permitan adquirir los valores fundamentales sobre los que se asienta nuestra sociedad, que le permitan hacerse autónomo y capaz de expresarse como individuo en relación con su entorno.

Los niños (de 3 años en adelante) **con discapacidades y los niños en situación de desventaja** (incluidos los niños en situación de riesgo o desventaja social) se integran en las escuelas infantiles ordinarias o en centros creados especialmente para niños discapacitados, por ejemplo, los niños con deficiencias visuales. Desde 2001 se pueden poner en marcha clases preparatorias (*přípravné třídy*) en escuelas básicas (*základní školy*), CINE 1+2 –para niños en situación de desventaja social, durante el año previo al comienzo de la educación obligatoria–. Alrededor del 2% de los alumnos que acceden a la educación obligatoria proceden de estas clases. Los profesores de las escuelas infantiles o los que imparten clases preparatorias a las que asisten niños con discapacidades o en situación de riesgo pueden contar con un profesor de apoyo.

Alemania

Hoy en día la atención en guarderías o a domicilio por parte de cuidadoras (*Tagesmütter*) se considera una parte fundamental del sistema educativo en Alemania en el sector de la EAPI. La Ley de Bienestar de la Infancia y la Juventud de 1990 establece que las guarderías deben encargarse de fomentar el desarrollo del niño para que pueda convertirse en un miembro responsable y autónomo de la comunidad. Este deber implica instrucción, educación y atención al niño y está en estrecha relación con su desarrollo social, emocional, físico y mental. La Ley de Bienestar de la Infancia y la Juventud recibió enmiendas en el marco de la Ley sobre Maternidad y Bienestar de la Familia de 1992 y fue ampliada para integrar el derecho legal –introducido el 1 de enero de 1996 y en vigor sin restricción desde el 1 de enero de 1999– a beneficiarse de una

plaza en *Kindergarten* para todos los niños y niñas a partir de 3 años y hasta el comienzo de la escolaridad obligatoria.

Sobre la base de esta legislación, **las guarderías** deben tener como finalidad apoyar y complementar la educación del niño en la familia y ayudar a los padres a conciliar su vida laboral con la educación de sus hijos. En términos pedagógicos y de organización, la oferta de servicios debe responder a las necesidades de los niños y de sus familias. Una plantilla cualificada debe capacitar a los niños para descubrir el mundo a través del juego y debe desarrollar sus capacidades y sus competencias. Bajo la responsabilidad del *Kindergarten*, la transición a la educación primaria debe mejorar considerablemente, siempre en función del nivel de desarrollo del niño.

Actualmente, el gobierno federal, en colaboración con los *Länder* y las autoridades locales, está fomentando la **extensión de los servicios de guardería para los niños menores de 3 años**. De conformidad con la Ley de Desarrollo Infantil, que entró en vigor a principios de 2009, la oferta de servicios para menores de 3 años debería aumentar hasta 2013 de manera que queden cubiertas las necesidades reales de las familias y de sus hijos. En 2013, uno de cada tres niños menor de 3 años podrá beneficiarse de la oferta de servicios de guardería. Un 30% de estas plazas serán de atención a domicilio por parte de cuidadores. Asimismo, se aprobará una ley sobre los centros de guardería. En esa ley quedará recogida la obligación de los *Länder* de concretar mediante su propia legislación las directrices generales de la ley, por ejemplo, en cuanto a la calidad y la cantidad de la oferta.

Además del desarrollo en términos cuantitativos, la calidad del apoyo a los niños en los centros así como la cualificación de los cuidadores en el hogar deberán ser garantizadas y desarrolladas a través de directrices pedagógicas y medidas de evaluación. Actualmente se presta una atención particular a las **medidas destinadas a la mejora de la competencia lingüística** de los niños y niñas a partir de los 3 años, edad de inicio de la educación infantil. En todos los *Länder* se están preparando o ya se han puesto en marcha programas y propuestas educativas para las secciones de EAPI de los centros de atención infantil que hacen hincapié en la promoción de la competencia lingüística. En la mayoría de los *Länder* se otorga una especial importancia a la mejora de la competencia lingüística de los hijos de familias inmigrantes. En casi la mitad de los *Länder* estas medidas también incluyen a los padres.

Otra prioridad consiste en mejorar los **vínculos entre los centros de EAPI y los centros de primaria**, con el objeto también de flexibilizar el proceso de entrada en la escuela. En concreto, se pretende reforzar la colaboración entre los centros de infantil y los de primaria. Con el fin de garantizar la continuidad de la educación temprana entre los sectores de la EAPI y de primaria, en 2004 la Conferencia Permanente de los Ministros de Educación y Asuntos Culturales y la Conferencia de Ministros de Juventud adoptaron un marco común para la educación temprana en el sector de la EAPI, y una recomendación para el fortalecimiento y posterior desarrollo de la relación global entre educación, atención y cuidado de los niños pequeños.

Estonia

En Estonia se ha creado un **sistema de protección a la infancia** dirigido a todos los niños y niñas. Este sistema opera a dos niveles: **estatal y municipal**. La protección de la infancia a nivel estatal incluye diversos avances en materia de legislación, de inversión y de supervisión, financiados por el presupuesto del estado y el fondo social destinado a la organización de la atención sanitaria, de la educación, del trabajo, del descanso, de las actividades recreativas y del bienestar de los niños. El Ministerio de Asuntos Sociales coordina las actividades relacionadas con la protección de los niños a nivel estatal. La protección de la infancia ofrecida por las autoridades locales consiste en la organización y la supervisión de las acciones de protección de la infancia y la asistencia de los servicios sociales públicos locales.

Desde la década de los 90 las familias con niños se benefician de subsidios destinados a compensar una parte de los costes del cuidado y la educación de los niños. Existen seis tipos de **subsidios**: prestaciones por maternidad o paternidad, subsidios por maternidad/paternidad, subsidios familiares universales, créditos fiscales y subsidios por excedencias.

Los centros de educación infantil se encargan de la atención infantil, así como de la educación y escolarización de los niños, pero no forman parte del sistema escolar formal. No es obligatorio asistir a un centro de educación infantil. La educación infantil también puede recibirse en casa y, en este caso, es responsabilidad de los padres o tutores.

Las autoridades locales tienen la obligación de proporcionar a todos los niños de 1 a 7 años la oportunidad de asistir a un centro infantil, incluidos los niños y niñas con discapacidad física, del habla, sensorial o intelectual, así como aquellos que necesitan ayuda o atención especial. Esto permitirá a los niños de familias en desventaja social participar en la educación infantil, de modo que se puedan establecer criterios para la detección temprana de las necesidades especiales del niño y sea posible reforzar su desarrollo, garantizando así la igualdad de oportunidades para todos los niños y su adecuado tránsito a la escuela primaria. Con el fin de asegurar una plaza para todos los niños en un centro de educación infantil, las autoridades locales reciben subvenciones estatales para la creación de plazas en jardines de infancia (*lasteaed*) y para la modernización de los centros de educación infantil, así como para la equiparación de los salarios del profesorado de educación infantil con los del profesorado de primaria. Los niños que han alcanzado la edad de escolarización obligatoria son admitidos en la escuela sin pruebas de pre-selección: cada escuela debe garantizar a todos los niños una plaza escolar, siempre que el alumno asista a una escuela dentro del área en el que reside.

Los servicios de atención infantil y los requisitos que han de cumplir se establecen en la Ley de Bienestar Social. Los servicios de atención infantil se dirigen a quienes están a cargo de un niño y de su educación, ya sea un progenitor, un tutor o un cuidador de la familia. Estos servicios se consideran una oportunidad adicional de cuidado para aquellas personas que no hayan podido encontrar plaza en un centro de educación infantil, o que por algún motivo prefieren este tipo de atención.

Si la demanda de plazas en centros de EAPI excede la oferta disponible, las autoridades locales conceden a las familias una ayuda económica para el cuidado de los niños. El cuidado de un niño con discapacidad severa está subvencionado por el Estado.

España

En España la educación infantil ha recibido un poderoso impulso en las últimas décadas, puesto que se considera un nivel educativo con un marcado carácter preventivo y compensatorio. **La educación infantil** constituye el primer nivel del sistema educativo español. **Se divide en dos ciclos** (de 0 a 3 años y de 3 a 6 años). Por lo tanto, este nivel abarca desde los primeros meses de la vida de un bebé hasta los 6 años, edad a la que empieza la escolarización obligatoria. La atención educativa para cada uno de estos dos ciclos es diferente en muchos aspectos (titulación requerida del profesorado, currículo, garantía de plazas libres solo en el segundo ciclo, etc.). Sin embargo, también tienen muchos aspectos comunes (mismos objetivos generales, áreas generales de contenido/experimentales, etc.).

La política sobre educación infantil, en cuanto a los principios y objetivos generales, es diseñada por el gobierno central para toda la etapa (de 0 a 6 años). Para el ciclo de 3 a 6 años existe un currículo básico nacional y normativas relativas a la organización y el funcionamiento de los centros, establecidos ambos a nivel central. Por otro lado, tanto el currículo como la organización del primer ciclo (de 0 a 3 años) han pasado a ser competencia plena de las Comunidades Autónomas desde la aprobación de la Ley de Educación de 2006.

El índice de **participación** en el sistema educativo de los niños y niñas de 3 a 6 años es de casi el 100%, mientras que el índice de participación de los de 0 a 3 años se está incrementando (alcanzó un promedio del 18% en 2007). La mayor parte de la oferta es pública o concertada. La educación es gratuita para todos los niños del segundo ciclo (de 3 a 6 años) desde 2005, pero no para los del primer ciclo (de 0 a 3 años). En España, los centros de EAPI ofrecen generalmente sus servicios a “jornada completa”, esto es, un amplio horario de apertura que tiene en cuenta las necesidades de los padres trabajadores. España ha adoptado un enfoque integrador para la EAPI (aunque no siempre a través de centros integrados) reconociendo que este tipo de oferta constituye el primer peldaño del sistema educativo.

La Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006 establece que el primer ciclo de la educación infantil debe ser impartido por **profesores** especializados en educación infantil, por profesionales con titulación equivalente al primer grado universitario, o por otro tipo de personal cualificado (en la actualidad, técnicos superiores en educación infantil). En todos los casos, el diseño y la supervisión de la programación son competencia de profesores titulados, especializados en educación infantil o con una titulación equivalente de primer ciclo universitario. Por otra parte, los docentes del segundo ciclo de educación infantil deben estar especializados en educación infantil, o han de ser personal con titulación equivalente al primer grado universitario. Estos docentes pueden contar con el apoyo de profesores de educación infantil especializados en otras áreas cuando sea necesario.

Se han adoptado diversas **medidas destinadas a fomentar el acceso y presencia de niños de 0 a 6 años** en el sistema educativo, tales como: aumento del número de plazas disponibles; equilibrar la distribución de niños pertenecientes a grupos en situación de desventaja social y cultural entre escuelas públicas y concertadas; oferta de becas a alumnos de educación infantil (las cantidades dependen de los ingresos familiares, entre otros factores); prioridad de acceso

a los centros con financiación pública a los niños de padres y madres en activo; prioridad de acceso a los centros con financiación pública a los niños procedentes de familias con bajo nivel de ingresos; y reserva de plazas y reducción de los costes de escolarización para los niños de 0 a 3 años en situación de riesgo. Se aplican medidas compensatorias para los centros a los que asiste una mayor proporción de niños de entornos desfavorecidos. Asimismo, se ponen en marcha medidas destinadas a niños que no pueden mantener una escolarización regular (por ejemplo, alumnos hospitalizados, hijos de trabajadores itinerantes). Por otra parte, también se diseñan soluciones organizativas flexibles para alumnos de zonas rurales.

Diferentes niveles administrativos intervienen en la **financiación de la oferta de EAPI**: el central, el regional, el local y/o las contribuciones de las familias. Existen, además, estrategias de apoyo para la oferta destinada a niños en situación de riesgo que incluyen subvenciones y/o recursos humanos adicionales.

Francia

La política de atención a la infancia en Francia forma parte del conjunto de la política de familia, social y de empleo, y educativa. El crecimiento demográfico de los últimos años y el índice relativamente alto de actividad femenina se explican en gran medida por las medidas políticas relacionadas con la familia, y más concretamente, por la política de atención infantil que se viene ofreciendo desde hace más de 40 años, y cuyo presupuesto alcanza 1,8 puntos del PIB.

Por lo que respecta a los menores de 3 años, el objetivo es, en la medida de lo posible, **fomentar la libertad de elección de los padres**, es decir, permitirles escoger si prefieren cuidar de su hijo y, cuando sea necesario, interrumpir su actividad profesional para hacerlo, o confiar su cuidado a otras personas y seguir trabajando. Así pues, las grandes líneas que definen esta política son las siguientes:

- permitir que las parejas tengan el número de hijos que deseen: los estudios demuestran que el número de hijos es ligeramente inferior al que quisieran, y que las opciones disponibles a la hora de cuidar de los pequeños juegan un papel decisivo a este respecto;
- promover la igualdad entre hombres y mujeres, y fomentar la incorporación de la mujer al mercado laboral y la conciliación de la vida familiar, profesional y social;
- fomentar el desarrollo de los niños y niñas y de su conciencia social y cultural;
- ayudar a los padres en su función de educadores;
- luchar contra la exclusión y contribuir a la igualdad de oportunidades y al desarrollo social.

Por lo que respecta a los niños de 3 a 6 años, el objetivo es **proporcionar a todos una plaza en una guardería** (*école maternelle*). Además de ser un entorno favorable para el desarrollo de todas las facetas de la personalidad del niño (emocional, social, intelectual, física, etc.), la guardería se concibe como una etapa indispensable de la escolarización, decisiva para un inicio exitoso en la educación. Los padres valoran la asistencia a la guardería como una oportunidad para sus hijos y como una forma de atención a la infancia gratuita. La escuela infantil contribuye

al objetivo de la equidad, ya que se configura como un momento y un lugar en el que pueden detectarse y prevenirse graves dificultades que podrían obstaculizar la educación; constituye una etapa decisiva para la compensación de deficiencias lingüísticas previas al aprendizaje de la lectura y contribuye al proceso de socialización de los niños, permitiéndoles adquirir poco a poco el estatus de “escolares” previo a su entrada en la enseñanza primaria.

Algunas cifras:

Contexto socio-demográfico de Francia:

- Población total: 61,6 millones.
- Número de nacimientos: 807.000 en 2005; 774.000 en 2000; 729.000 en 1995.
- Tasa de fertilidad: 1,92.
- Tasa de empleo femenino para el grupo de edad 24-49: 82%.
- Porcentaje de niños menores de 6 años cuyos progenitores trabajan ambos: casi el 60%.

Para cerca de 2,4 millones de niños y niñas de entre 0 y 3 años:

- 250.000 plazas de guardería, 190.000 niños menores de 2 años en escuelas infantiles.
- 64.000 plazas en centros de atención infantil (cuidadoras contratadas por el estado y supervisadas por una directora).
- 353.000 cuidadoras en ejercicio (trabajando en sus propias casas).
- 55.000 personas contratadas por las familias para cuidar a sus hijos en el domicilio.

En total, un 46% de los niños recibe alguna forma de atención subvencionada por el Estado (54% si contamos a los menores de 2 años en las guarderías). Sin embargo, casi un 10% de las familias no encuentran una solución satisfactoria para el cuidado de sus hijos.

Para unos 2,4 millones de niños de entre 3 y 6 años:

- 17.773 escuelas infantiles atendiendo a la totalidad de la población infantil.

Fuentes:

Education et accueil des jeunes enfants, p. 14 y 15, disponible en:

<http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/rapport.pdf>

Para las cifras: *Présentation du Plan petite enfance*, p.4:

http://www.lagazette-sante-social.com/complementsWeb/GSS_nov06/plan_petite_enfance.pdf

Chipre

La EAPI se ha desarrollado con mucha rapidez en Chipre desde 1970, como consecuencia del creciente reconocimiento de la importancia de los primeros años en el desarrollo y educación posteriores de los niños. Constituye también un medio para ayudar y aliviar a las familias y a los hijos de refugiados de entre las 200.000 personas desplazadas tras la invasión turca de 1974.

Aunque los **conceptos de atención y educación** deberían coexistir y estar integrados en todas las modalidades de oferta infantil, en Chipre están separados debido, por un lado, a la influencia británica (Chipre fue colonia británica durante más de medio siglo) y, por otro, como resultado de la tradición y de las estructuras administrativas existentes. La mayoría de las guarderías (*Nipiokomikoi Paidokomikoi Stathmoi*) son, por lo tanto, privadas, y funcionan bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ofrecen servicios de atención y cuidado a niños 0 a 4 años y 8 meses. Las escuelas infantiles (*nipiagogia*) son públicas, gestionadas por los municipios o pertenecientes al sector privado y son competencia del Ministerio de Educación y Cultura. Ofrecen también programas educativos para los niños de 3 a 5 años y 8 meses. En caso de que queden plazas vacantes en las escuelas infantiles, estas se ofertan a niños más pequeños. Se concede prioridad a niños en situación de riesgo procedentes de familias con muy bajos ingresos, de familias con cuatro o más hijos, a hijos de personas que han solicitado asilo político y a refugiados, y a niños con necesidades especiales. Dependiendo de las circunstancias particulares, estos niños pueden beneficiarse de una reducción en las tasas o de gratuidad completa en el acceso a los centros.

Los niños de 3 a 4 años y 8 meses pueden asistir a una escuela infantil o a una guardería, según lo decidan sus padres. Aunque las guarderías privadas y las escuelas infantiles privadas cubren las necesidades de los padres en activo a través de programas de amplio alcance, el Ministerio de Educación y Cultura está desarrollando y poniendo a prueba un proyecto piloto de escuelas infantiles públicas a jornada completa, que serán gratuitas para los niños en edad de escolaridad obligatoria y de bajo coste para los niños de 3 a 4 años y 8 meses.

Desde septiembre de 2004, **la educación infantil** en Chipre es **obligatoria y gratuita para los niños de entre 4 años y 8 meses y 5 años y 8 meses** (y optativa para niños de 3 a 4 años y 8 meses). La promulgación de esta ley ha supuesto un hito en el desarrollo de la educación infantil en la isla, no solo en el sentido de garantizar programas acreditados para los primeros y más vulnerables años de la infancia, sino también porque ofrece a todos los niños una igualdad de oportunidades educativas, independientemente de su origen socioeconómico, cultural y étnico.

A través de la intervención temprana y de las Zonas de Intervención Educativa Prioritaria, los programas acreditados responden a las necesidades educativas especiales y atienden a las diferencias individuales, y al mismo tiempo, compensan las pobres experiencias educativas de los niños en situación de riesgo. Otro paso adelante es la reducción del tamaño de los grupos de clase, que ha pasado de 30 a 25 alumnos. Desde el curso escolar 2008/2009, esto es obligatorio por ley. **Los niños en desventaja, con necesidades especiales y los considerados en situación de riesgo** se escolarizan en la escuela ordinaria, pero asisten a programas diferenciados, diseñados por especialistas, en los que el número de alumnos por clase es más reducido (20 en las zonas de intervención educativa prioritaria y hasta 6 en las unidades especiales de las escuelas ordinarias). Se prevén horas adicionales para cursos de lengua dirigidos a niños y niñas cuya lengua materna no es el chipriota. Las escuelas infantiles comunitarias (introducidas en 1989), en cooperación con las asociaciones de padres y madres, pueden abrir escuelas infantiles gracias a una subvención del Ministerio de Educación y Cultura. El objetivo es fomentar la

igualdad de oportunidades educativas así como programas educativos de calidad para niños y niñas pequeños que viven en comunidades rurales pequeñas y aisladas, y en zonas deprimidas con una alta proporción de refugiados y madres trabajadoras.

La extensión de la educación gratuita y obligatoria a todos los niños de 3 años y 8 meses es el objetivo del nuevo gobierno de Chipre. Al mismo tiempo, en cuanto a la atención y cuidado de los niños en guarderías, se hace hincapié en la acreditación de las titulaciones de los cuidadores y en la mejora de las instalaciones y de la calidad de los programas ofrecidos.

Letonia

La legislación subraya el **enfoque de “preparación para la escuela”** en la educación infantil (Ley de Educación de 1999). La atención a este punto se refuerza en lo relativo a la educación y atención a la primera infancia (EAPI) no obligatoria para los niños de 1 a 5 años, cuando la ley hace referencia a la “preparación para la adquisición de la educación básica hasta los 5 y 6 años” (ley modificada en 2002).

Por otra parte, según el discurso público, los centros de EAPI son un medio para ayudar a los padres trabajadores. Desde la crisis demográfica en Letonia (finales de los 80 y principios de los 90) la tasa de natalidad ha ido disminuyendo cada año, excepto en los últimos años, en los que el número de nacimientos ha vuelto a crecer progresivamente, lo que ha provocado una **carencia de plazas en los centros de atención infantil**. Sin embargo, los expertos predicen que el aumento de la tasa de natalidad no continuará en el futuro, y Letonia se encuentra en peligro de despoblación. No obstante, para mantener el incremento de la tasa de natalidad es necesario, en opinión de los expertos, desarrollar rápidamente una red de centros de EAPI, lo que favorecería la creación de empleos y mejoraría la atención a los niños pequeños. Si las familias pueden acceder a ambos tipos de oferta, sería más probable que tuviesen más de un hijo, y se estima que, para mantener la población, cada pareja debería tener entre dos y tres hijos.

Además de la escasez de plazas disponibles en los centros infantiles (*bērnudārzs*), Letonia se enfrenta a una carencia de profesores. Desde 2007 los profesores de educación primaria pueden también trabajar en centros de EAPI. Los profesores de primaria que han empezado a trabajar en centros de EAPI están obligados a seguir cursos de formación permanente (72 horas). Las instituciones de educación superior que ofrecen programas de estudio para profesores de EAPI pueden impartir formación permanente. En Letonia los municipios son los responsables de la oferta de EAPI. Los salarios del profesorado que imparte los programas de enseñanza obligatoria para niños de 5 y 6 años corren a cargo de los presupuestos del estado. Recientemente el Ministerio de Educación y Ciencia propuso que los salarios del conjunto del personal docente de los centros de EAPI (que atienden a niños de 1 a 6 años) sean asumidos por los presupuestos del estado. Sin embargo, de momento esta reforma ha sido pospuesta por el gobierno.

Los hijos de familias desfavorecidas tienen normalmente pocas oportunidades de acceder a la oferta de EAPI, y su preparación para la escuela primaria es insuficiente. Los hijos de familias en

las que uno o los dos progenitores son alcohólicos o toxicómanos, o en las que los padres tienen un bajo nivel educativo, y los hijos de familias con escaso nivel de ingresos no suelen asistir a centros de EAPI. En muchos municipios se da prioridad a los hijos de familias en situación de riesgo en la admisión a centros ordinarios de EAPI. Los municipios toman este tipo de decisiones basándose en las solicitudes realizadas por los servicios sociales o por juzgados de familia. Los prestatarios de estos servicios responden sin dificultad a la “demanda de sensibilidad” ante las diferencias étnicas y lingüísticas. Un buen número de niños pertenecientes a estos grupos están integrados en centros de la capital, Riga.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013 en Letonia establece que: “el país tiene la obligación de garantizar a cada individuo [...] el acceso a la educación infantil en el conjunto de las regiones de Letonia”. Según este documento, es necesario garantizar la igualdad de oportunidades en materia de educación infantil para todos los grupos de ciudadanos. El gobierno central ha declarado que **el objetivo nacional es fomentar el desarrollo de una red de centros de EAPI y de servicios alternativos de atención para niños y niñas pequeños.**

Lituania

La educación y atención a la primera infancia (EAPI) se ofrece a todos los niños de uno a siete años y, aunque todavía no es obligatoria, es parte integrante del sistema educativo. A pesar de definirse como EAPI, esta etapa se compone de dos etapas con objetivos distintos:

- **La educación preescolar**, de 1 a 5/6 años: pretende ayudar a los niños a satisfacer sus necesidades inherentes, tanto culturales como étnicas, sociales y cognitivas;
- **La educación infantil**, de 6 a 7 años: su objetivo es ayudar a los niños a prepararse para una escolarización exitosa, de acuerdo con el currículo de educación primaria.

La oferta de educación preescolar e infantil constituye **una competencia independiente de los municipios**. Por lo tanto, tanto el grado de accesibilidad y como el nivel de calidad (especialmente para grupos de niños en situación de riesgo) pueden variar considerablemente de un municipio a otro.

En 2006, el 19,3% de los niños de 1 a 3 años y el 64,2% de los de 3 a 6 años asistieron a programas de educación preescolar. A nivel nacional se han tomado medidas dirigidas a favorecer la **participación de los niños en situación de riesgo** en la educación preescolar e infantil. Ambas etapas están subvencionadas en las zonas rurales y se han creado puestos de psicólogos, de pedagogos sociales, de profesores para niños con necesidades especiales en EAPI, así como servicios de psicología educativa para niños en situación de riesgo. Los hijos de familias desfavorecidas se benefician de la gratuidad de los servicios de comedor. Se ofrecen horarios flexibles (por ejemplo, varias horas al día, varios días a la semana, durante los fines de semana, etc.) y una compleja red de servicios que se prestan tanto a los niños como a las familias. Los municipios desarrollan un amplio abanico de medidas dirigidas a niños en situación de riesgo.

Se está implantando el **“Programa Nacional de Integración de Minorías en la Sociedad Lituana”**. Los hijos de trabajadores inmigrantes y las familias inmigrantes reciben formación

lingüística específica, junto con programas de integración social y cultural. Otro proyecto nacional diferente va dirigido a la integración social, cultural y educativa de los niños y niñas gitanos. Se han elaborado presupuestos para dedicar a estos fines las subvenciones procedentes de los Fondos Estructurales Europeos entre 2007 y 2013.

A nivel nacional, la **calidad de la educación** está garantizada a través de las siguientes **medidas**:

- se ha fijado un límite para la ratio niño/adulto, así como unos requisitos mínimos de higiene, seguridad y salud;
- la educación infantil se imparte de acuerdo con el Programa General de Educación Infantil y según la Normativa de Educación Infantil aprobada por el Ministerio de Educación y Ciencia;
- los programas de educación preescolar e infantil son impartidos por profesorado titulado en formación profesional de grado superior o en educación superior, con especialización en educación. La formación permanente (cinco días al año) es obligatoria, del mismo modo que lo es la evaluación del rendimiento del profesorado cada cinco años.

Las estadísticas nacionales solo ofrecen cifras generales sobre la oferta de educación preescolar y preprimaria. A partir de 2009 está prevista la creación de **indicadores para la supervisión de la educación preescolar y primaria** en los municipios, así como la planificación del seguimiento de la educación preescolar y preprimaria en los municipios a través del estudio de estos indicadores cada tres años.

Malta

La educación infantil para niños de 4 años se viene impartiendo en Malta desde finales de los años 70, ampliándose a los de 3 años en 1988 y a los 2 años y 9 meses en 2007. El servicio de atención a la primera infancia para niños de 0 a 36 meses en guarderías se ha sumado recientemente a la oferta de servicios educativos. Se han publicado dos documentos de carácter político, "Normas Nacionales para Centros de Atención a la Infancia" y "Educación y Atención a la Primera Infancia" con el objeto de mejorar todos los aspectos concernientes a este tipo de servicios.

La mayoría de los padres eligen enviar a sus hijos a las guarderías a pesar de que este nivel educativo no es obligatorio. Los padres tienen libertad de elección en cuanto a la oferta (pública o privada), que es gratuita tanto en las guarderías públicas como en las confesionales. De este modo, no hay barreras para el **acceso a la educación y atención en la primera infancia (EAPI)**. Con el fin de garantizar el acceso, las guarderías públicas están disponibles para todos y en todos los pueblos y ciudades. La duración de la oferta difiere según su naturaleza pública o privada.

La participación de los niños en las escuelas infantiles es superior al 95%, pero no es tan alta **en las guarderías**. Uno de los motivos es que las madres que trabajan fuera de casa prefieren dejar a sus hijos pequeños con algún miembro de la familia. Otro motivo es el económico, a

pesar de que los padres y madres en activo se beneficien de diversas prestaciones sociales para ayudar a sufragar los gastos de la oferta educativa. Las ayudas a padres y madres activos quedan en la actualidad a criterio de sus empleadores. La participación de las familias incluye la representación en los consejos escolares, la asistencia a las jornadas de puertas abiertas y las oportunidades de reunirse con el equipo pedagógico.

Con respecto a la **calidad de la EAPI**, son las autoridades educativas las que fijan y regulan la ratio niño/adulto tanto en las escuelas infantiles como en las guarderías. Las cuestiones relativas a seguridad y salud están controladas en las escuelas públicas y, en su caso, en el sector privado. El currículo para las guarderías y las escuelas infantiles se basa en un enfoque holístico. Se indican también los hitos fundamentales en el desarrollo de los niños.

No existe aún oferta específica para niños en situación de riesgo. No obstante, se organizan programas en los que se cuenta con la implicación de las familias para ayudar a los más pequeños a prepararse para el éxito académico y social en la escuela. Se contrata personal de apoyo para niños con necesidades especiales. Tanto los auxiliares en las escuelas infantiles como el personal directamente encargado de la atención a los niños deben haber cursado formación profesional de grado superior, especializada en atención a la primera infancia de 0 a 5 años. Sin embargo, a partir del curso 2015/2016, será necesario estar en posesión de un título de grado universitario. Se aceptan las titulaciones expedidas por instituciones de educación superior debidamente reconocidas por las autoridades educativas.

Se realizan cursos de formación permanente, seminarios, sesiones formativas para el personal de los centros y reuniones con las familias, a fin de que tanto estas como el personal de los centros de EAPI se mantengan **al día sobre la metodología y las estrategias pedagógicas actuales**. Algunas escuelas organizan seminarios sobre educación para padres en los que intervienen expertos en la materia.

La EAPI en las escuelas públicas está financiada por la administración central. Los ciudadanos malteses y de la UE, así como los niños extranjeros que cumplan determinados requisitos, se benefician de la gratuidad en las escuelas públicas, mientras los niños extranjeros deben pagar tasas de matrícula cada tres meses. La gratuidad escolar en las escuelas confesionales es posible porque están financiadas por el Estado. Los niños que asisten a escuelas independientes pagan unas tasas aprobadas por el Ministerio de Educación. Las guarderías pertenecen al sector privado, y su única fuente de **financiación** proviene de las tasas que pagan los padres. Dichos centros ofrecen servicios de atención a niños pequeños (de 18 meses a 3/5 años), gratuitos para los que se benefician de la ayuda social y/o viven del salario mínimo, pero de pago para los que tienen ingresos más altos.

Las escuelas infantiles públicas están vinculadas a centros de primaria de referencia, lo que permite una transición más suave desde la educación infantil a la escuela obligatoria. Los niños matriculados en el sector privado pueden asistir a otro tipo de centros, aunque algunas escuelas de infantil privadas están también vinculadas a un centro de primaria de referencia.

Desde la introducción de las escuelas infantiles, tanto la participación como la inversión en EAPI han experimentado un aumento considerable. La atención infantil es un fenómeno

relativamente reciente en la sociedad maltesa y tiene que desarrollarse todavía en todas las áreas. Sin embargo, se está expandiendo rápidamente y se están tomando medidas para ofrecer este servicio a todas las familias que lo soliciten.

Países Bajos

La oferta en materia de atención y educación a la primera infancia está organizada de dos maneras distintas. La atención a los niños de 0 a 4 años está garantizada por guarderías y cuidadores. El principal objetivo es permitir a los padres y madres conciliar la vida profesional con la vida familiar. Para los niños de 4 a 12 años existen centros para actividades extraescolares. La oferta de EAPI está disponible para niños de 2 a 6 años, especialmente para los que proceden de familias desfavorecidas (por ejemplo, progenitores con bajo nivel educativo). Está garantizada por las *peuterspeelzalen* ⁽²⁾ (niños de 2 a 3 años) y las *Scholen voor basisonderwijs* ⁽³⁾ (niños de 4 a 5 años).

El punto de partida de la **atención infantil** es la responsabilidad compartida entre el gobierno (central), los empleadores y los padres. La atención a la infancia no es, sin embargo, tarea del gobierno central. Su papel es el de proporcionar el marco jurídico relativo a la calidad, a la inspección y a la financiación. Las autoridades locales son las encargadas de mantener los requisitos de calidad a través de los servicios municipales de salud (GGD). Los padres pueden solicitar una ayuda económica al gobierno central. El sistema implica la contribución del empleador (obligatoria desde 1977), que se abona a los padres en el marco de las ayudas a las familias con hijos pequeños a su cargo. Los grupos destinatarios específicos (estudiantes, demandantes de empleo o personas inmigrantes recién llegadas) pueden solicitar una ayuda adicional en sus municipios. Toda ayuda económica va ligada al nivel de renta.

La atención infantil está regulada por la **Ley de Atención a la Infancia** (*Wet kinderopvang*), cuyos **objetivos principales** son:

- aumentar las posibilidades de los padres de conciliar la vida profesional y el cuidado de los hijos;
- financiación a los centros a través de las familias, con el fin de sensibilizar a las escuelas sobre la importancia de la relación calidad/precio;
- un sistema nacional único en materia de financiación, calidad e inspección, para evitar diferencias entre municipios.

Los distintos tipos de servicios de atención a la infancia pueden dividirse entre oferta formal o no formal.

⁽²⁾ Centros lúdicos que ofrecen atención y cuidado a tiempo parcial.

⁽³⁾ Centros que imparten 8 años de educación primaria a tiempo completo para alumnos de 4 a 12 años.

Oferta formal

Las modalidades de atención formal incluidas en la Ley de Atención a la Infancia comprenden:

- **las guarderías**, para niños de entre 6 semanas y 4 años, y abiertas de 8:00 a 18:00 horas, con una media de 10 horas de atención al día. Muchas de ellas proponen un horario de apertura más amplio y variable, o un servicio de 24 horas. El número máximo de niños por grupo, así como la ratio niño/adulto aumentan con la edad: 12 niños por grupo en el caso de los menores de 12 meses y 16 niños en el caso de los menores de 4 años (con un máximo de 8 niños menores de 12 meses); para los menores de 12 meses: en cuanto al número de profesionales a cargo: 4 niños por cada responsable titulado para los menores de 12 meses; 5 niños de entre 1 y 2 años, 6 niños de 2 a 3 años y 8 niños de 3 a 4 años.
- **la atención extraescolar** para niños de 4 a 12 años que asisten a la escuela primaria:
 - 4 a 8 años, máximo de 20 niños, un profesional titulado por cada 10 niños;
 - 8 a 12 años, máximo de 30 niños, un profesional titulado + otro miembro del personal o persona adulta;
- **cuidadores privados autorizados** para niños de 0 a 12 años, con un máximo de 4 niños (además de sus propios hijos), pueden estar disponibles por las tardes, noches y fines de semana; se les selecciona de acuerdo a ciertas normas establecidas, por mediadores entre los cuidadores o cuidadoras y las familias. Estos servicios de atención autorizados se regulan dentro del marco de la Ley de Atención a la Infancia;
- **las guarderías con participación de los padres**, en las que los propios padres y/o madres comparten el cuidado de los niños. Estos centros deben también cumplir la normativa pertinente.

Las modalidades de atención formal no incluidas en el marco de la Ley de Atención a la Infancia son:

- los **centros lúdicos** (*peuterspeelzalen*), para niños de 2 a 4 años, con una media de 12 a 15 niños por grupo. Abiertos para todos los niños dos veces por semana, durante 2 ó 3 horas, y gestionados por personal cualificado. Su finalidad principal es educativa: estimular el desarrollo socio-emocional y motor del niño. Las reglas de discriminación positiva aplicadas por los municipios pueden favorecer a los niños que presenten problemas socio-médicos, o a niños con trastornos (potenciales) del desarrollo.

La oferta de atención no formal incluye la vigilancia de los niños durante el servicio de comedor o la atención infantil informal por parte de los padres o allegados, en el seno de las familias.

La educación en la primera infancia está dirigida a niños de 2 a 5 años en situación de riesgo de desventaja educativa. Este grupo incluye a niños cuyos padres tienen un bajo nivel educativo (entre ellos la mayoría procedentes de minorías étnicas). El objetivo es el de actuar contra la desigualdad educativa desde una edad muy temprana. Los programas educativos dirigidos a los menores de 4 años se imparten en los *peuterspeelzalen*. La educación temprana de los niños

pequeños continúa durante los dos primeros años de la etapa de primaria. Desde agosto de 2006 la EAPI es competencia de las autoridades municipales, mientras que las escuelas son responsables de la educación ulterior de los niños.

La segregación entre atención infantil y educación en la primera infancia no es tan estricta como solía ser. Desde 2004 cada centro de atención infantil tiene que elaborar un proyecto educativo. Algunas guarderías empiezan a aplicar programas de educación temprana para niños y niñas. En julio 2007 el gobierno anunció que los dos modelos de EAPI serían “armonizados”, lo que no corresponde forzosamente a una plena integración. Uno de los objetivos más importantes es conseguir que los servicios de educación para la primera infancia sean accesibles para todos los niños que los necesiten, así como para los que asisten a guarderías.

Austria

Austria es un estado federal compuesto por nueve provincias federales o *Bundesländer*, cada una con su propio parlamento y gobierno. Los **gobiernos provinciales** tienen **plenas competencias** en materia de organización, regulación y financiación de los servicios de **Educación y Atención a la Primera Infancia** (EAPI). Las leyes provinciales especifican los requisitos legales aplicables a los principales centros de atención infantil, regulando materias como los horarios de apertura y atención, la contratación de personal titulado, las normativas para los edificios e instalaciones, etc. El sistema de EAPI austríaco es, por lo tanto, un sistema altamente descentralizado.

Una **importante tradición pedagógica social** junto con un concepto amplio e integrador de la EAPI son rasgos característicos del enfoque austríaco sobre la atención a los niños pequeños. Las leyes en materia de escuelas infantiles de las nueve provincias observan el enfoque pedagógico y social “aprendizaje a través del juego” y se marcan el objetivo de complementar la educación recibida en la familia. El concepto de “actividades y juegos libres” (los niños deciden qué actividades quieren realizar en ciertos momentos del día) y el enfoque “centrado en el niño” (que se ocupa fundamentalmente de las necesidades individuales, el desarrollo y las competencias del niño) son, por lo tanto, elementos centrales. No existe un currículo federal explícito para las actividades pedagógicas de los servicios de EAPI. No obstante, sí existe una gran variedad de enfoques, basados tanto en los métodos de trabajo tradicionales de las escuelas infantiles y las guarderías como en enfoques pedagógicos más actuales.

El control de los criterios referentes a estructuras y procesos a nivel de centro corre a cargo de los directores de los mismos. De acuerdo con la legislación en vigor en cada provincia, los inspectores provinciales supervisan el funcionamiento de las escuelas infantiles y de las guarderías. Las leyes provinciales o la normativa municipal determinan también las disposiciones en materia de metodología y de formación continua. La mayoría de los gobiernos provinciales ofrecen programas de formación permanente gratuita.

El sistema de EAPI austríaco es mayormente **público y sin ánimo de lucro**. Según *Statistic Austria* (2007), solo el 4,6% de todos los servicios de EAPI son gestionados por centros privados. Los servicios más importantes desarrollados en centros son *Krippen* (guarderías) para niños de hasta 3 años, *Kindergärten* (escuelas infantiles) para niños y niñas generalmente de 3 a 6 años,

y grupos de edades mixtas (la mayoría situados en escuelas infantiles) para niños de 1 a 6 años (y a veces hasta 10 años). Las tasas de matrícula indican un aumento considerable del número de niños de 3 a 6 años durante la última década.

Los servicios son en gran parte subvencionados y asequibles para las familias, que pagan de media un 15% de los costes (atención al niño incluida). Estos gastos están calculados en función de una escala variable de acuerdo con los ingresos netos del hogar. La contribución varía de una provincia a otra y depende del servicio de atención en cuestión. Las importantes subvenciones a nivel federal en materia de atención infantil y las posibilidades de permisos por maternidad o paternidad dan cuenta de la importancia que concede Austria a la política de familia. El 3,3% del PIB se dedica a las familias con niños pequeños, lo que sitúa a Austria inmediatamente detrás de los países nórdicos en cuanto a apoyo a la infancia y a la familia (HOECD, 2006).

No existe en Austria una definición general de “niños en situación de riesgo” tal como figura en la categoría C de referencia de la OCDE (desfavorecidos). Todas las provincias ha puesto en marcha **programas para niños y padres/madres inmigrantes**. Los gobiernos provinciales han destinado fondos para la contratación de personal adicional en los centros con un alto porcentaje de niños y niñas que no hablan alemán, así como personal que hable la misma lengua que los niños inmigrantes o personal con formación específica para promover la competencia lingüística en alemán. Estos fondos sirven igualmente para mejorar y ampliar la oferta de formación continua para el personal docente de EAPI.

En 2005 se puso en marcha una iniciativa federal interministerial para **mejorar la competencia lingüística en alemán** de los niños de familias no germanófonas. Esta iniciativa prevé la matriculación en el centro un año antes del inicio obligatorio en la escuela primaria. Paralelamente a la inscripción, se realiza una evaluación del dominio de la lengua para poder ofrecer, en su caso, y gratuitamente, el apoyo lingüístico pertinente. Estas medidas se han extendido en 2008 hasta abarcar a todos los niños y niñas con dificultades en lengua alemana. Además, se ha puesto en marcha un currículo nacional que permita asegurar la promoción de la lengua en los primeros años de escolarización, así como proponer a los pedagogos de los *Kindergarten* módulos de formación específica y herramientas adecuadas que permitan evaluar el nivel de conocimiento de la lengua en las escuelas infantiles.

Referencias:

OECD Country Note, 2006. <http://www.oecd.org/dataoecd/14/57/36472878.pdf>

Statistic Austria (2007) *Kindertagesheimstatistik 2006/07*, Viena.

<http://www.sprich-mit-mir.at>

Polonia

En Polonia **la Educación y Atención a la Primera Infancia** (EAPI) desde el nacimiento hasta la entrada en la escuela obligatoria (7 años) se realiza en las guarderías (*złobki*) para niños de 0 a 3 años y en escuelas infantiles (*przedszkole*) para niños desde 3 años, hasta que ingresan

en la escuela primaria. Tanto las guarderías como las escuelas infantiles pueden ser públicas o privadas. Algunas escuelas infantiles han creado secciones de guardería.

Las guarderías son parte del sistema de salud pública; son centros que ofrecen servicios de salud que incluyen la prevención de enfermedades así como atención para niños de hasta 3 años cuyos padres, madres o tutores ejercen una actividad profesional. Solo se admite a los hijos de padres en activo. Solo hay guarderías en las ciudades y, en particular, en las grandes urbes. En 2005 solamente una pequeña proporción (alrededor de un 2%) de niños de 0 a 3 años acudía a guarderías.

De acuerdo con la normativa establecida según la edad del niño, las guarderías ofrecen los servicios siguientes: servicio de comedor, atención y cuidado de los niños, higiene del sueño y del descanso, organización de juegos educativos en el aula y al aire libre, medidas de prevención de enfermedades, actividades de promoción de la salud y atención médica urgente. Las guarderías organizan **únicamente actividades relacionadas con la atención** y no llevan a cabo ningún tipo de programa de aprendizaje. Las actividades que estimulan el desarrollo de los niños y las orientadas hacia el aprendizaje son ocasionalmente organizadas por los cuidadores y no forman parte de un programa estructurado.

A finales de 2005 Polonia contaba con 371 guarderías, de las cuales 356 eran guarderías públicas gestionadas por las autoridades locales, y 15, privadas. Además, existían 130 secciones de guardería en las escuelas infantiles, 118 de las cuales en escuelas infantiles públicas y 12 en escuelas infantiles privadas. En 2005 las guarderías atendieron, en total, a 22.913 niños y niñas, 1.381 de 0 a 1 año, 5.962 de 1 año, 10.833 de 2 años y 3.913 de 3 años; 824 asistían a guarderías privadas. La **demanda** para este tipo de atención **crece cada año**.

Las escuelas infantiles forman parte del sistema educativo. Representan la principal oferta en materia de educación infantil. La red de escuelas infantiles se complementa con las secciones infantiles dentro de los centros de enseñanza primaria. La educación infantil va dirigida a niños de 3 a 5 años. Los niños de 6 años deben cursar un año preparatorio para la educación primaria en una escuela o sección infantil. Las escuelas infantiles públicas, incluidas las que tienen secciones de integración y escuelas infantiles especiales, son creadas y gestionadas por las comunas (divisiones de rango inferior dentro de la administración local).

La educación infantil incluye actividades que fomentan el desarrollo y educación de los niños desde los 3 años hasta la entrada en la escuela primaria. **Las actividades de aprendizaje** se organizan conforme al currículo básico de educación infantil, establecido por el Ministerio de Educación Nacional: una escuela infantil tiene por objetivo apoyar y guiar el desarrollo de los niños y niñas de acuerdo con sus capacidades y su potencial, en el marco de sus relaciones con su entorno sociocultural y natural. Las escuelas infantiles y las secciones infantiles en los centros de primaria crean las condiciones que permiten a los niños conseguir una cierta madurez escolar. La educación infantil juega un papel fundamental para los niños en situación de desventaja. Un entorno educativo estimulante es su única oportunidad de limitar el destructivo impacto de la pobreza. La principal disparidad se da entre las regiones en las que existe una amplia oferta de educación infantil (las grandes ciudades) y las regiones en las que esta es limitada (zonas rurales). El índice global de participación en la educación infantil de los niños

de 3 a 5 años era del 41% para el curso escolar 2005/2006. Este índice oscilaba, sin embargo, del 58,4% en las zonas urbanas a una tasa mucho más baja (19,1%) en las zonas rurales. Los gastos de escolaridad obligatoria constituyen otro freno que limita el acceso a la educación infantil para los hijos de familias en situación de precariedad económica.

Las decisiones relativas al número de escuelas infantiles públicas y al número de plazas en estas escuelas corresponden a las comunas. La desproporción entre el reducido número de escuelas infantiles y la demanda de plazas en este tipo de oferta constituye un problema generalizado. Todos los niños, independientemente de que los padres trabajen fuera del hogar o no, son admitidos en las escuelas y secciones infantiles. La accesibilidad solo se ve limitada por el reducido número de plazas con respecto a la demanda; donde esto sucede, se da prioridad a los niños de 6 años, y luego, a los hijos de familias monoparentales y de personas discapacitadas. Solo los niños matriculados en el año preparatorio para la escuela primaria (6 años) tuvieron **pleno acceso a la educación infantil** en 2005/2006. El número de guarderías y de escuelas infantiles es insuficiente para cubrir la demanda. Sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional se propone rebajar la edad de escolaridad obligatoria a los 6 años. El año 2008/2009 ha sido declarado el año del “niño de escuela infantil” y se ampliará la oferta de EAPI (asociaciones infantiles o guarderías). Los niños de 3 a 5 años tendrán un mejor acceso a la EAPI. Desde octubre de 2009 todos los niños de 5 años tendrán derecho a la educación infantil. A partir de noviembre de 2010 todos los niños de 5 años deberán cursar un año preparatorio para la educación primaria.

Eslovenia

Eslovenia tiene un sistema unificado e integrado que garantiza la educación y atención a la primera infancia (EAPI) desde que el niño cumple un año (al terminar el permiso por maternidad) hasta los seis (edad de la escolarización obligatoria). Eslovenia dispone también de una red relativamente densa y fácilmente accesible de centros de **Educación y Atención a la Primera Infancia** (EAPI). La oferta en materia de centros integrados de EAPI se rige por los siguientes principios: democracia; pluralismo; autonomía, competencia profesional y responsabilidad del personal docente; igualdad de oportunidades para todos los niños y familias, con la debida consideración a la diversidad; derecho a elegir y derecho a la diversidad, así como a la importancia de mantener un equilibrio entre los diversos aspectos del desarrollo físico y mental del niño o la niña.

El **sistema educativo** se rige por la Ley de Centros de Educación Preescolar y la Ley de Organización y Financiación de la Educación (promulgadas ambas en el año 1996, últimas enmiendas en 2008). Los padres tienen derecho a elegir el centro y el programa que mejor se corresponda con sus intereses y necesidades personales. En Eslovenia, una gran mayoría de niños y niñas menores de 6 años asisten a centros públicos de EAPI. Tan solo un 1,7% de ellos están matriculados en programas de EAPI en centros privados.

Se han introducido **cambios conceptuales significativos y reformas del sistema** durante la última década, con el fin de aumentar la diversidad de los programas de EAPI, permitiéndose a la vez la creación de centros privados. Se ha confirmado que apostar por la educación y la atención a

los niños menores de 6 años constituye una buena inversión para el futuro, que produce grandes beneficios. Por consiguiente, la nueva normativa prevé la reducción del número máximo de niños por grupo y/o por adulto, asegurando mejores condiciones de atención. La titulación mínima exigida al profesorado de EAPI ha de ser ahora también de un nivel más alto, ya que deben tener al menos un título de formación profesional o de educación superior. Mientras que el antiguo currículo de EAPI estaba estructurado al detalle y se basaba en la actividad grupal estandarizada, el nuevo currículo es bastante más flexible y está más equipado, con el fin de responder mejor a las necesidades personales de desarrollo de cada niño.

Los **centros públicos de EAPI** son creados y financiados por las comunidades locales a través de las contribuciones de las familias. Estas varían desde el 0 hasta el 80% de los gastos, dependiendo del nivel de ingresos. Las familias tienen derecho a recibir ayuda adicional en forma de deducciones fiscales, descuentos por niño y reducción en los precios de los servicios de EAPI para el segundo hijo. Los centros de EAPI se organizan como centros independientes o unidades integradas dentro de los centros de primaria. Otra posibilidad pueden ser los servicios de cuidadores en su propio domicilio o en el de los niños. Los centros privados pueden recibir también fondos procedentes del presupuesto público.

Los centros integrados de EAPI públicos y los privados sostenidos con fondos públicos deben aplicar el **“Currículo Nacional para Centros de Educación Infantil”**, adoptado en 1999. Como prioridad, deben ofrecer a cada niño un entorno que favorezca y estimule su desarrollo y aprendizaje, así como su socialización. De este modo, el currículo pone de manifiesto la importancia de reconocer y tener en cuenta el potencial de desarrollo de cada niño individualmente, y de preservar las características específicas de la enseñanza y el aprendizaje tempranos.

El currículo de EAPI está diseñado para niños pertenecientes a **dos grupos de edad principales**. El primer grupo corresponde a niños de 1 a 3 años (máximo de 12 niños por grupo), mientras que el segundo corresponde a niños de 3 a 6 años (máximo de 22 niños por grupo). Los grupos pueden ser homogéneos o de edades mezcladas (compuestos por niños de todas las edades, de 1 a 6 años). Un profesor, que debe tener, al menos, un título universitario de grado, se encarga de la educación y orientación de cada grupo. Está asistido en esta tarea por un auxiliar con una formación de 4 años de educación secundaria superior en el campo de la EAPI. El proceso educativo recibe el apoyo de otros profesionales especializados, con un alto nivel de formación (especialistas en orientación, educación para necesidades especiales, nutrición, atención sanitaria y cuidados personales).

La inmensa mayoría de los niños (un 95,2% en 2007) están matriculados en centros con un horario a jornada completa, lo que supone de 6 a 9 horas diarias de asistencia al centro; se incluyen cuatro comidas y el tiempo dedicado al descanso y al sueño. Otros programas son de media jornada o periodos más cortos. Los centros de EAPI suelen estar abiertos entre 9 y 12 horas al día, 5 días a la semana, durante todo el año. La proporción de **niños y niñas que asisten a programas de EAPI** crece continuamente. En 1980, solo el 38,4% de los niños pequeños asistía a centros de EAPI, mientras que la proporción aumentó al 64,8% en 2007.

Finlandia

En Finlandia, la educación y atención a la primera infancia (EAPI) tiene como **objetivo la equidad**, para lo cual se ponen en marcha una serie de prácticas y de políticas que interactúan y se refuerzan mutuamente. Las características más importantes son la identificación temprana de las necesidades individuales, el diseño curricular y las directrices educativas, y la colaboración entre un personal de EAPI con competencias multidisciplinares. Cada niño tiene derecho legal a la atención y a la educación infantil. Las autoridades locales tienen la obligación de proveer una plaza de EAPI para cada niño cuando sus padres así lo deseen. Los dos documentos fundamentales que sirven como marco de referencia para la oferta de EAPI son el Currículo Básico para la Educación Infantil y las Orientaciones para el Currículo Nacional para la Educación y Atención a la Primera Infancia.

Para cada niño que accede a este nivel educativo se elabora **un plan individualizado de EAPI**, diseñado conjuntamente por los padres o tutores del niño, el profesorado y otros miembros del personal, en algunos casos, profesionales externos al centro. Hay proyectos que complementan la metodología de base, dirigidos a grupos concretos, pero de menor importancia que el trabajo diario individualizado. Existen otras medidas de fomento del acceso a los servicios de EAPI para todos, que incluyen la atención a domicilio, con un coste proporcional al nivel de ingresos, las ayudas familiares y la educación infantil gratuita para los niños de 6 años, incluyendo servicios de transporte y comedor gratuitos.

La evaluación de las **necesidades de apoyo del niño** se realiza de forma conjunta entre los padres y el personal docente, teniendo en cuenta las evaluaciones previas. Un niño puede necesitar apoyo en distintas áreas: fisiología, información, competencias, desarrollo social. Los niños de educación infantil tienen derecho a servicios de bienestar gratuitos. Las necesidades de apoyo también pueden surgir en situaciones en las que el propio entorno del niño pone en peligro o no cuida de su bienestar y su desarrollo. El plan de EAPI supone identificar y organizar las necesidades de apoyo del niño para permitirle la mayor participación posible en las actividades del grupo, y, normalmente, no se separa a los niños con necesidades especiales en grupos distintos. El apoyo puede ser asumido por un ayudante, un profesor especialista en educación infantil o un profesor experto en necesidades educativas especiales.

El **personal de EAPI** forma una **comunidad multiprofesional** en la que no hay áreas claramente delimitadas por titulaciones. Los ayudantes se encargan de las mismas tareas que los demás profesionales, pero su principal cometido es el apoyo individual a los alumnos. Los profesionales de EAPI pueden recurrir no solo a educadores, sino también a trabajadores sociales, personal de servicios de sanidad y salud mental, y pueden solicitar aquellos apoyos que consideren necesarios.

El concepto de **“colaboración educativa”**, que realza la función de los padres/tutores, es uno de los principios más importantes de la EAPI, e implica un compromiso común de los padres/tutores y del personal educativo para ayudar al crecimiento del niño, así como a su desarrollo y su aprendizaje, todo ello a través del diálogo, la confianza y el respeto mutuo. Comenzando ya en los servicios de guardería, se elabora el plan de EAPI para cada niño en colaboración con

los padres/tutores. El diseño de un plan personalizado es también una práctica habitual en la educación infantil. Los padres/tutores están también implicados en la elaboración del currículo y de las directrices generales. Esta colaboración adquiere una mayor relevancia todavía en contextos multiculturales como los actuales.

Además de los niños con necesidades especiales, los documentos oficiales sobre EAPI especifican **cuatro grupos de niños cuyas necesidades deben tomarse en consideración de forma especial**, concretamente, los niños sami, los niños gitanos, los que utilizan lenguaje de signos y los niños inmigrantes. Los objetivos en su educación son el multilingüismo y el multiculturalismo, así como la conciencia cultural y de su identidad. Uno de los objetivos para todos los niños es el refuerzo de su identidad cultural, junto con la comprensión de su herencia y diversidad culturales. Además, la educación de los niños inmigrantes puede organizarse junto con otras formas de educación infantil, en forma de una instrucción preparatoria para la educación básica o a través de una combinación de las anteriores. El término “niño en situación de riesgo” nunca se utiliza, puesto que la eventual necesidad de apoyo se evalúa de forma individual.

Reino Unido

Inglaterra

Hasta hace relativamente poco la oferta de educación y atención infantil con financiación pública por debajo de la edad de escolarización obligatoria (5 años) dependía del nivel local. Numerosas autoridades locales ofrecían guarderías (*nursery schools*) y escuelas infantiles (*nursery classes*) para niños y niñas mayores de tres años, y/o admitían niños en la enseñanza primaria a los 4 años, pero no tenían obligación de hacerlo, y la oferta era desigual. Al margen del sector público, algunos niños asistían a escuelas infantiles y guarderías privadas. Muchos de ellos frecuentaban centros lúdicos (*playgroups*) pertenecientes a asociaciones voluntarias, cuyos precios eran asequibles gracias a la intervención del voluntariado y el apoyo de la comunidad. Los servicios de atención infantil a tiempo completo, llegado el caso, eran ofertados, esencialmente, por el sector privado y pagados por las familias. La oferta del sector de voluntariado y privado estaba regulada y controlada en lo relativo a la calidad de la atención dispensada, pero no en cuanto al programa educativo.

En 1998 se impuso a las autoridades locales la obligación de garantizar la oferta de educación y atención a la primera infancia (EAPI) en sus regiones. En 1999 se publicó la Estrategia Nacional para la Atención Infantil (*Nacional Childcare Strategy*), con el objeto de desarrollar la oferta de plazas en los centros de EAPI, de hacerla más accesible y de mejorar la calidad de la atención en los distintos tipos de estructuras. Se aprobaron créditos fiscales para la atención infantil para las familias con niveles de ingresos bajos y medios.

El derecho a la EAPI a tiempo parcial para todos los niños de 4 años fue aprobado en 1999, y en 2004, para los de 3 años. Desde entonces se ha ampliado la gratuidad a los niños de 2 años de zonas deprimidas. Se consiguió la necesaria ampliación de plazas, en parte, gracias a la

financiación de plazas en el sector privado y de voluntariado. La financiación fue acompañada de nuevas orientaciones nacionales para los mayores de 3 años que garantizaban que tanto el sector público como los sectores de voluntariado y privados subvencionados trabajaran en una dirección común para conseguir las metas establecidas en el currículo nacional. En este contexto, las familias pueden ahora obtener una plaza gratuita en un centro y completarla con horas adicionales de pago. Estas plazas pueden ofertarse en los mismos centros que atienden a los niños menores de tres años, en un modelo similar al de los centros integrados descritos en el Capítulo 3.

Desde abril de 2008 las autoridades locales tienen la obligación de garantizar una oferta de atención infantil suficiente para los padres que trabajan fuera del hogar. Esto quiere decir que deben fortalecer y apoyar al sector privado y a las asociaciones de voluntarios, no que deban ofertar los servicios de atención infantil ellas mismas (aunque puedan hacerlo en determinadas circunstancias).

El nuevo marco de calidad para la EAPI (*Early Years Foundation Stage*) es de obligado cumplimiento desde septiembre de 2008. En él se unifican todos los requisitos relativos al aprendizaje, al desarrollo y al bienestar de los niños, sea cual sea el tipo, el tamaño o el modo de financiación del centro. Constituye, asimismo, un marco único de requisitos para los niños desde el momento del nacimiento hasta los 5 años, acabando así con la distinción entre educación y atención, así como con la diferenciación entre la etapa de 0 a 3 años y la de 3 a 5 años.

Estos avances en materia de EAPI forman parte de un programa más amplio de reformas que concede prioridad a la integración y a la mejora de todos los servicios dirigidos a los niños y a las familias, incluidos los servicios de salud y de apoyo familiar, así como la educación y la atención infantil. El objetivo es mejorar los resultados de todos los niños y, al mismo tiempo, reducir la brecha entre los que tienen éxito y los que fracasan. Esto supone combinar servicios generalizados con mayores apoyos concretos para los que más lo necesiten. Se están haciendo grandes esfuerzos para garantizar la protección de los niños más vulnerables y asegurar que ninguno de ellos se quede atrás. Estos objetivos se expresan en el marco del programa “Cada niño cuenta” (*Every Child Matters*), que establece cinco objetivos para todos los niños: gozar de buena salud; tener seguridad; sentirse bien; participar de manera positiva; y lograr un bienestar económico. En cuanto a los niños pequeños, el programa “Inicio Seguro” (*Sure Start*) contribuye decisivamente en la consecución de estos objetivos; una red de centros infantiles *Sure Start* dispensa un número de servicios integrados y adaptados a las necesidades locales entre los que se incluyen como elementos centrales servicios de educación temprana, de salud y de apoyo familiar.

Gales

Una característica propia de Gales es que el Gobierno de la Asamblea Galesa considera que la lengua galesa es parte fundamental de la identidad nacional galesa y reconoce que su objetivo de crear una sociedad bilingüe debe ponerse en marcha ya en los primeros años de la educación de los niños y niñas. Los centros de educación y atención que ofrezcan educación y atención bilingüe o en galés podrán disponer de ayudas adicionales.

A semejanza de Inglaterra, hasta hace relativamente poco tiempo la oferta pública en materia de educación y atención para niños por debajo de la edad de escolarización obligatoria (cinco años) correspondía a las autoridades locales. Muchas de ellas ofrecían guarderías (*nursery schools*) y escuelas infantiles (*nursery classes*) para niños y niñas mayores de tres años, y/o admitían niños en la enseñanza primaria a los 4 años, pero no tenían obligación de hacerlo, y la oferta era desigual. Al margen del sector público, algunos niños asistían a escuelas infantiles y guarderías privadas. Muchos de ellos frecuentaban centros lúdicos (*playgroups*) del sector de voluntariado, cuyos precios eran asequibles gracias a la participación de voluntarios y el apoyo de la comunidad. Los servicios de atención infantil a tiempo completo, llegado el caso, eran ofertados principalmente por el sector privado y pagados por las familias. La oferta de voluntariado y del sector privado estaba regulada y controlada en lo relativo a la calidad de la atención dispensada, pero no en cuanto al programa educativo.

En 1998 se publicó la Estrategia Nacional para la Atención a la Infancia en Gales. Su objetivo es asegurar una atención a la infancia accesible para los niños de todas las comunidades y de calidad, que beneficie a los niños y ayude a los padres que trabajan.

También en 1998 se impuso a las autoridades locales la obligación de garantizar la oferta de educación y atención a la primera infancia (EAPI) en sus regiones. El derecho a la EAPI a tiempo parcial para todos los niños de 4 años fue aprobado en 1999, y en 2005, para los de 3 años. Se consiguió la necesaria ampliación de plazas, en parte, gracias a la financiación de la oferta del sector privado o de voluntariado. La financiación fue acompañada de nuevas orientaciones nacionales para los mayores de 3 años, que garantizaban que tanto el sector público como el de voluntariado y privado subvencionado trabajaran en la misma dirección para cumplir los objetivos del currículo. En este contexto, las familias pueden ahora obtener una plaza gratuita en un centro y completarla con horas adicionales de pago. Estas plazas pueden ofertarse en los mismos centros que atienden a los niños menores de tres años, en un modelo similar al de los centros integrados descritos en este informe.

Pese a todo, la oferta de atención infantil seguía siendo desigual. El Gobierno de la Asamblea Galesa emprendió en 2005 acciones dirigidas a corregir esta situación, en el marco de su estrategia sobre servicios de atención infantil. Así, en 2007, dentro del programa de coalición para el país de Gales (*One Wales*) se comprometió, a “avanzar en la oferta de atención infantil universal, asequible [...] y a ampliar la oferta de atención gratuita y de calidad a los niños de 2 años en las zonas que más lo necesiten”. Desde abril 2008 las autoridades locales tienen la obligación de garantizar una oferta de atención infantil suficiente para los padres y madres que trabajen fuera del hogar.

Desde septiembre 2008 el aprendizaje de todos los niños y niñas de 3 a 7 años se guía por el currículo único de la etapa de educación infantil (*Foundation Phase*). El nuevo currículo insiste en la importancia del aprendizaje a través del juego y de la experiencia directa, y proporciona a los niños el tiempo suficiente para que consoliden su aprendizaje antes de pasar a la siguiente etapa de desarrollo.

Estos avances en materia de educación y atención forman parte de un programa más amplio de reformas enfocado hacia la integración y la mejora de todos los servicios dirigidos a los niños

y a las familias, incluidos los servicios de salud y de apoyo familiar, así como la educación y la atención infantil. El objetivo es mejorar los resultados de todos los niños y, también, reducir la brecha entre los que tienen éxito y los que fracasan. Esto supone combinar servicios de carácter universal con mayores apoyos concretos para los que más lo necesiten. Se están haciendo grandes esfuerzos para garantizar la protección de los niños más vulnerables y asegurar que ninguno de ellos se quede atrás. Dos programas juegan un papel importante a la hora de conseguir estos objetivos: el programa *Cymorth* de apoyo a niños y jóvenes (*the Children and Youth Support Fund*, de 0 a 25 años) y el *Flying Start*, una iniciativa dirigida a los niños más pequeños (0 a 3 años), concebida para realizar inversiones masivas en las zonas más deprimidas.

Irlanda del Norte

La oferta en Irlanda del Norte presenta algunas características comunes con las de Inglaterra y Gales. En Irlanda del Norte se produjo un incremento del número de plazas de Educación y Atención a la Primera Infancia (EAPI) a lo largo de la pasada década, gracias a la financiación pública de plazas en diversas estructuras, incluidos el sector privado y de voluntariado. Todos los centros subvencionados deben seguir el mismo currículo y están sujetos a inspección. Irlanda del Norte se beneficia también del mismo dispositivo instaurado en el Reino Unido en materia de créditos fiscales para gastos escolares para familias de rentas bajas y medias. Estas ayudas pueden utilizarse para acceder a plazas en centros de atención infantil a tiempo completo del sector privado.

Existen, sin embargo, diferencias estructurales significativas. En Irlanda del Norte la edad de escolarización obligatoria se fija en los 4 años y 2 meses. La EAPI no es un requisito legal en Irlanda del Norte. Sin embargo, el Gobierno se ha fijado como objetivo ofrecer la experiencia de EAPI a todos los niños cuyas familias lo deseen, y la participación en el último año de educación infantil está hoy casi generalizada.

En las zonas más desfavorecidas se han implantado los programas locales "Inicio Seguro" (*Sure Start*) dirigidos a niños menores de 4 años y a sus familias. Estos programas son colaboraciones de organizaciones autorizadas, asociaciones y de las propias comunidades locales. Los programas se enmarcan en un contexto de colaboración entre organismos oficiales, organizaciones de voluntariado y comunitarias. Están concebidos para atender las necesidades locales e incluyen los elementos básicos de la educación temprana y de los servicios de salud y de apoyo familiar.

En la actualidad, el Departamento de Educación está desarrollando una estrategia dirigida a los niños de 0 a 6 años que vinculará los servicios de educación con los de atención para mejorar los resultados.

Noruega

El marco legislativo general para la educación y atención a la primera infancia (EAPI) en Noruega es la Ley 64 del 17 de junio 2005, relativa a la educación infantil (*Kindergarten Act*). Los principales

servicios se ofertan en las escuelas infantiles, dirigidos a niños de 0/1 a 5 años (el permiso por maternidad o paternidad es de aproximadamente un año) y que ofrecen distintos formatos de atención: a tiempo completo, a tiempo parcial o atención a domicilio, y están gestionados por profesorado de educación infantil cualificado. La edad de escolarización obligatoria es 6 años.

En 2006 se crearon cerca de 15.000 nuevas plazas en escuelas infantiles. A finales de 2007 estos centros atendían a alrededor de 250.000 niños y niñas. El 84% de los niños de entre 1 y 5 años tenía plaza. La cobertura era del 69% para los niños de 1 a 2 años, y del 94% para los de 3 a 5 años ⁽⁴⁾. Los niños con necesidades especiales o los niños en situación de riesgo están integrados en el sistema de EAPI ordinario. Si necesitan apoyo adicional, se les ofrece generalmente en las propias escuelas. Los grupos creados específicamente para niños con necesidades especiales son poco habituales.

En cuanto a la **implicación de las familias**, los padres tienen el derecho legal de participar en el consejo de padres de cada escuela infantil, y están representados en el comité de coordinación de estos centros, compuesto por padres y madres, el equipo directivo y el resto del personal. Las familias pagan un máximo de 2.330 NOK –coronas noruegas– mensuales (aproximadamente 270 euros) por este servicio. A nivel nacional, existen normativas sobre tarifas máximas, deducciones para familias numerosas y gratuidad de plazas para los niños de familias con bajo nivel de ingresos.

El **personal de los centros EAPI** se compone de directores, responsables pedagógicos y auxiliares. Los centros de EAPI deben contratar a sus equipos pedagógicos y de gestión administrativa teniendo en cuenta distintos criterios de formación. Los responsables pedagógicos deben ser docentes con formación en EAPI, con un grado universitario de 3 años (*Bachelor*). En 2007, las escuelas infantiles dieron empleo a 75.800 personas, lo que supone un incremento de 6.145 personas sobre 2006. Dos tercios de los empleados son ayudantes y responsables pedagógicos, lo que les convierte en los dos grupos más importantes del sector. 35.911 empleados trabajan como ayudantes y 16.155, como responsables pedagógicos. Las mujeres representan el 91% del conjunto del personal que trabaja en escuelas infantiles.

En cuanto a la **ratio niño/adulto**, para los niños de 0 a 3 años es de 7/9 niños por cada profesor de EAPI. Para niños de 3 a 6 años, la ratio es de 14/18 por profesor. Se debe contar con suficiente personal para garantizar un servicio educativo de calidad.

El **Programa Marco sobre el Contenido y las Actividades de los centros de EAPI** (*Framework Plan for the Content and Tasks of Kindergartens*) es una normativa adicional a la *Kindergarten Act*, implantado por el Ministerio en marzo de 2006, y que ofrece orientaciones sobre los valores, los contenidos y las actividades de las escuelas infantiles. Describe el papel social de estos centros. Los programas deberán basarse en una filosofía pedagógica holística, siendo la atención, el juego y el aprendizaje el centro de las actividades. Las competencias sociales y lingüísticas, así como las otras siete áreas de aprendizaje, son igualmente importantes para el entorno educativo.

⁽⁴⁾ Fuente: *Final figures, 2007. Statistics Norway y KOSTRA*.

El programa insiste en la importancia de las actitudes, los conocimientos y las competencias de las personas adultas para crear lazos con los niños y para comprenderlos, de forma que puedan convertirse en verdaderos actores de una sociedad democrática. El programa marco tiene en cuenta tanto las acciones educativas llevadas a cabo actualmente como las que habrán de emprenderse en el futuro. Subraya el carácter único de las actividades educativas de las escuelas infantiles. Un programa anual, elaborado por una comisión mixta de distintas escuelas, define las actividades específicas a desarrollar en cada centro.

**AGENCIA EJECUTIVA
EN EL ÁMBITO EDUCATIVO, AUDIOVISUAL Y CULTURAL
P9 EURYDICE**

Avenue du Bourget 1 (BOU2)
B-1140 Brussels
(<http://www.eurydice.org>)

Autores

Arlette Delhaxhe (Directora editorial), Akvilė Motiejūnaitė

Edición de las descripciones nacionales

Olga Borodankova, Sofia De Almeida Coutinho

Expertos externos

Análisis comparativo: Misia Coghlan, Thierry Huart, Gentile Manni

Estado de la cuestión:
Profesor Paul P.M. Leseman (Universidad de Utrecht, Países Bajos)

Síntesis y conclusiones:
Profesor Marcel Crahay (Universidad de Ginebra, Suiza y Lieja, Bélgica)

Maquetación y gráficos

Patrice Brel

Coordinación de la producción

Gisèle De Lel

B. UNIDAD ESPAÑOLA DE EURYDICE

Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa (IFIE)

Ministerio de Educación

C/ General Oràa, 55

28006 Madrid

Correo electrónico: eurydice@educacion.es

Página Web: <http://www.educacion.es/cide/eurydice/index.htm>

Dirección de la Unidad

Flora Gil Traver

Autoras

Natalia Gil Novoa

Ana Isabel Martín Ramos

Traducción

Ángel Ariza Cobos

María Isabel Ramírez Pérez

C. UNIDADES NACIONALES DE EURYDICE

BELGIQUE / BELGIË

Unité francophone d'Eurydice
Ministère de la Communauté française
Direction des Relations internationales
Boulevard Léopold II, 44 – Bureau 6A/002
1080 Bruxelles

Contribución de la Unidad: Expertos: Arlette Vanderkelen (Inspector General de educación básica), Pol Collignon (Inspector de educación básica), Dominique Delvaux y Michel Vandekerke (Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse)

Eurydice Vlaanderen / Internationale Projecten
Ministerie Onderwijs en Vorming
Hendrik Consciencegebouw 7C10
Koning Albert II – laan 15
1210 Brussel
Contribución de la Unidad: Cynthia Bettens (*Kind en Gezin*);
Veronique Adriaens (*Ministerie Onderwijs en Vorming*)

Eurydice-Informationsstelle der Deutschsprachigen
Gemeinschaft
Agentur für Europäische Bildungsprogramme VoG
Gospertstrasse 1
4700 Eupen
Contribución de la Unidad: Leonhard Schifflers (experto)

BULGARIA

Eurydice Unit
European Integration and International Organisations Division
European Integration and International Cooperation Department
Ministry of Education and Science
2A, Kniaz Dondukov Blvd.
1000 Sofia
Contribución de la Unidad: Vanya Trajkova, Krassimira Todorova

ČESKÁ REPUBLIKA

Eurydice Unit
Institute for Information on Education
Senovážné nám. 26
P.O. Box č. 1
110 06 Praha 1
Contribución de la Unidad: Helena Pavlíková, Petra Prchlíková;
Marta Jurková (experta del Ministerio de Educación, Juventud y
Deporte)

DANMARK

Eurydice Unit
CIRIUS
Fiolstræde 44
1171 København K
Contribución de la Unidad: Anders Vrangbæk Riis, Lise Andersen,
Anette Muus

DEUTSCHLAND

Eurydice-Informationsstelle des Bundes
EU-Büro des Bundesministeriums für Bildung und Forschung
(BMBF) / PT-DLR
Carnotstr. 5
10587 Berlin

Eurydice-Informationsstelle der Länder im Sekretariat der
Kultusministerkonferenz
Lennéstrasse 6
53113 Bonn
Contribución de la Unidad: Brigitte Lohmar

EESTI

Eurydice Unit
SA Archimedes
Koidula 13A
10125 Tallinn
Contribución de la Unidad: experta: Heda Kala (Ministerio de
Educación e Investigación)

ÉIRE / IRELAND

Eurydice Unit
Department of Education and Science
International Section
Marlborough Street
Dublin 1
Contribución de la Unidad: Responsabilidad conjunta

ELLÁDA

Eurydice Unit
Ministry of National Education and Religious Affairs
Directorate of European Union
Section C 'Eurydice'
37 Andrea Papandreou Str. (Office 2168)
15180 Maroussi (Attiki)
Contribución de la Unidad: Responsabilidad conjunta

ESPAÑA

Unidad Española de Eurydice
IFIIE – Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e
Innovación Educativa
C/ General Oràa, 55
28006 Madrid
Contribución de la Unidad: Flora Gil Traver, Natalia Gil Novoa,
Ana Isabel Martín Ramos

FRANCE

Unité française d'Eurydice
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
Mission aux relations européennes et internationales
61-65, rue Dutot
75732 Paris Cedex 15
Contribución de la Unidad: Nadine Dalsheimer; experto: Pierre
Fallourd

ÍSLAND

Eurydice Unit
Ministry of Education, Science and Culture
Office of Evaluation and Analysis
Sölvhólgötu 4
150 Reykjavík
Contribución de la Unidad: Védís Grönvold

ITALIA

Unità italiana di Eurydice
Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'Autonomia Scolastica
(ex INDIRE)
Ministero della Pubblica Istruzione
Ministero dell'Università e della Ricerca
Palazzo Gerini
Via Buonarroti 10
50122 Firenze
Contribución de la Unidad: Erika Bartolini; expertos:
Antonio Lo Bello, Francesco Magariello (*Ministerio de
Educación, Universidad e Investigación – Dirección General
de Ordenación del sistema educativo nacional y de auto-
noma educativa*)

KYPROS

Eurydice Unit
Ministry of Education and Culture
Kimonos and Thoukydidou
1434 Nicosia
Contribución de la Unidad: Christiana Haperi; expertas:
Antouanetta Katsioloudi (Alto Funcionario de Educación,
Primary Education, Ministerio de Educación y Cultura), Irene
Papatheodoulou (Alto Funcionario de Bienestar Social, Ministerio
de Trabajo y Seguridad Social)

LATVIJA

Eurydice Unit
LLP National Agency – Academic Programme Agency
Blaumaņa iela 22
1011 Riga
Contribución de la Unidad: Viktors Kravčenko

LIECHTENSTEIN

Informationsstelle Eurydice
Schulamt
Austrasse 79
9490 Vaduz
Contribución de la Unidad: Marion Steffens-Fisler

LIETUVA

Eurydice Unit
Ministry of Education and Science
A. Volano g. 2/7
01516 Vilnius
Contribución de la Unidad: Jolanta Spurgienė (coordinación
de la unidad) expertas: Gražina Šeibokienė (Jefe de
la División de Educación Infantil y Primaria, Ministerio de
Educación y Ciencia); Vitalija Gražienė (profesora asociada,
Facultad de Pedagogía, Escuela Vilnius de Educación
Superior)

LUXEMBOURG

Unité d'Eurydice
Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation
professionnelle (MENFP)
29, Rue Aldringen
2926 Luxembourg
Contribución de la unidad: Mike Engel, Flore Schank

MAGYARORSZÁG

Eurydice Unit
Ministry of Education and Culture
Szalay u. 10-14
1055 Budapest
Contribución de la Unidad: Katalin Zoltán (coordinación); experto:
Attila Horváth

MALTA

Eurydice Unit
Directorate for Quality and Standards in Education
Ministry of Education, Culture, Youth and Sport
Great Siege Rd
Floriana VLT 2000
Contribución de la Unidad: experta: Monica Attard (Funcionario
de Educación responsable de Educación Infantil)

NEDERLAND

Eurydice Nederland
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Directie Internationaal Beleid
IPC 2300 / Kamer 08.047
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
Contribución de la Unidad: Raymond van der Ree; Peter Winia (Ministerio
d Educación, Cultura y Ciencia, Departamento de Educación Primaria)

NORGE

Eurydice Unit
Ministry of Education and Research
Department of Policy Analysis, Lifelong Learning and
International Affairs
Akersgaten 44
0032 Oslo
Contribución de la Unidad: Responsabilidad conjunta

ÖSTERREICH

Eurydice-Informationsstelle
Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur – I/6b
Minoritenplatz 5
1014 Wien
Contribución de la Unidad Krenn-Wache (expert)
Autora de la descripción nacional: Marisa Krenn-Wache (*Bundes-
Bildungsanstalt für Kindergartenpädagogik – Colegio federal de
formación de pedagogos de guardería*)

POLSKA

Eurydice Unit
Foundation for the Development of the Education System
LLP Agency
Mokotowska 43
00-551 Warsaw
Contribución de la Unidad: Ewa Brańska (experta); Magdalena
Górowska-Fells (Eurydice)

PORTUGAL

Unidade Portuguesa da Rede Eurydice (UPRE)
 Ministério da Educação
 Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE)
 Av. 24 de Julho, 134 – 4.º
 1399-54 Lisboa
 Contribución de la Unidad: Margarida Leandro, Marieta Fonseca;
 expertas: Lucília Salgado, Liliana Marques

ROMÂNIA

Eurydice Unit
 National Agency for Community Programmes in the Field of
 Education and Vocational Training
 Calea Serban Voda, no. 133, 3rd floor
 Sector 4
 040205 Bucharest
 Contribución de la Unidad: Alexandru y Tinca Modrescu

SLOVENIJA

Eurydice Unit
 Ministry of Education and Sport
 Office for Development of Education (ODE)
 Masarykova 16/V
 1000 Ljubljana
 Contribución de la Unidad: expertas: Nada Turnšek, Marcela
 Zorec Batistič (Universidad de Liubliana, Facultad de Educación)

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

Eurydice Unit
 Slovak Academic Association for International Cooperation
 Staré grunty 52
 842 44 Bratislava
 Contribución de la Unidad: Responsabilidad conjunta; experta:
 Elena Pajdlhauserova

SUOMI / FINLAND

Eurydice Finland
 Finnish National Board of Education
 P.O. Box 380
 00531 Helsinki
 Contribución de la Unidad: Responsabilidad conjunta; expertos:
 Hely Parkkinen (*Consejo Escolar Nacional de Finlandia*), Anna-
 Leena Välimäki (Centro Nacional de Investigación y Desarrollo
 del Bienestar Social y la Salud, STAKES (Instituto Nacional de
 Salud y Bienestar Social desde el 1.1.2009))

SVERIGE

Eurydice Unit
 Ministry of Education and Research
 103 33 Stockholm
 Contribución de la Unidad: Responsabilidad conjunta

TÜRKIYE

Eurydice Unit
 MEB, Strateji Geliştirme Başkanlığı (SGB)
 Eurydice Birimi Merkez Bina Giriş
 Kat B-Blok NO 1 Kizilay
 06100 Ankara

UNITED KINGDOM

Eurydice Unit for England, Wales and Northern Ireland
 National Foundation for Educational Research (NFER)
 The Mere, Upton Park
 Slough SL1 2DQ
 Contribución de la Unidad: Ruth Goram y Sigrid Boyd

Eurydice Unit Scotland
 International Team
 Schools Directorate
 2B South
 Victoria Quay
 Edinburgh
 EH6 6QQ
 Contribución de la Unidad: Responsabilidad conjunta de la Unidad
 y colaboradores del *Scottish Government Policy*

EACEA; Eurydice

Educación y Atención a la Primera Infancia: un medio para reducir las desigualdades sociales y culturales

Bruselas: Eurydice

2009 – 228 p.

ISBN 978-92-9201-016-4

Doi 10.2797/11753

Descriptores: igualdad de oportunidades, financiación de la educación, apoyo económico, índice de participación en la educación, entorno desfavorecido, itinerante, atención infantil, servicios de guardería, formación inicial del profesorado, personal educativo de atención infantil, currículo, apoyo al currículo, práctica docente, relaciones padres-escuela, datos estadísticos, acceso a la educación, requisitos de admisión, educación infantil, centro de educación infantil, análisis comparativo, AELC, Unión Europea

