



Comisión  
Europea

# Eurydice Resumen *Ejecutivo*

La educación y atención a la primera infancia 2014

# Resumen Ejecutivo de Eurydice

## La educación y atención a la primera infancia

2014

Este resumen ejecutivo expone de forma sucinta el contenido principal de *Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa* - Edición 2014, un informe publicado por Eurydice conjuntamente con Eurostat en junio de 2014 y elaborado en colaboración con el Grupo de trabajo temático sobre Educación y Atención a la primera infancia bajo los auspicios de la Comisión Europea. Tanto el informe de Eurydice como el publicado por el grupo de trabajo temático en octubre de 2014 con el título *Propuesta de los principios clave de un marco de calidad para la educación y atención a la primera infancia*, fueron elaborados en estrecha cooperación mutua. Las áreas comunes abordadas reflejan la complementariedad de estos dos oportunos informes y ofrecen al lector una visión completa de esta área política específica.

### **Autores EACEA:**

Motiejunaite Akvile (coordinador)  
Delhaxhe Arlette  
Balcon Marie-Pascale  
Borodankova Olga

### **Diseño y maquetación:**

Virginia Giovannelli

### **Contactos:**

Wim Vansteenkiste,  
Comunicación y Publicaciones  
Tel: +32 2 299 50 58

Catálogo de publicaciones del Ministerio:  
[www.mecd.gob.es](http://www.mecd.gob.es)  
Catálogo general de publicaciones oficiales:  
[publicacionesoficiales.boe.es](http://publicacionesoficiales.boe.es)

Texto terminado en 2014  
© Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo,  
Audiovisual y Cultural, 2014  
ISBN: 978-92-9201-738-5  
doi: 10.2797/437457



MINISTERIO DE EDUCACIÓN,  
CULTURA Y DEPORTE

Secretaría de Estado de Educación, Formación  
Profesional y Universidades  
Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa

Edita:  
© SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA  
Subdirección General de Documentación y Publicaciones

NIPO 030-15-092-2 papel  
NIPO 030-15-093-8 en línea  
Depósito legal: M-14.389-2015  
IMPRESIÓN: GRAFO, S.A.

## IMPORTANCIA DE LA EAPI

*La participación en EAPI produce un efecto positivo en las puntuaciones en lectura de los niños desfavorecidos, superior al que se observa en los resultados de quienes gozan de una posición más acomodada.*

**E**n una época de desafíos económicos y sociales sin precedentes, es primordial proporcionar a todos nuestros niños un comienzo sólido en la vida gracias a una educación y atención a la primera infancia (EAPI) de calidad. Los grandes beneficios que aporta una EAPI de calidad han sido ampliamente reconocidos: desde las ventajas económicas para la sociedad en su conjunto hasta la mejora del rendimiento de los alumnos en los centros escolares. Los resultados de estudios internacionales (PISA [OCDE] y PIRLS [IEA]) indican que los niños y adolescentes consiguen un mejor rendimiento en lectura y matemáticas si han tenido acceso a la EAPI. Las investigaciones también reflejan que ofrecer una EAPI de alta calidad puede ayudar a reducir el gasto futuro en ayudas sociales, en sanidad e incluso en justicia. Asimismo, una EAPI de calidad beneficia especialmente a los niños, particularmente a los procedentes de entornos desfavorecidos, ya que contribuye a cimentar el éxito en el aprendizaje a lo largo de toda la vida. La EAPI es, por tanto, la piedra angular para crear unos sistemas educativos mejores y más equitativos. En apoyo del diseño de políticas basadas en evidencias, Eurydice ha publicado *Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa - 2014* en cooperación con Eurostat. En el informe se analizan 32 países europeos, es decir, todos los Estados miembros de la UE, excepto los Países Bajos, más Suiza, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Turquía. El año de referencia de toda la información referente a políticas nacionales es 2012/13.

### **Definición de educación y atención a la primera infancia (EAPI)**

La oferta existente para los niños desde su nacimiento hasta la edad de inicio de la educación primaria regulada por el marco legislativo nacional, es decir, que está sujeta a normas y estándares mínimos y ha de contar con la debida autorización.

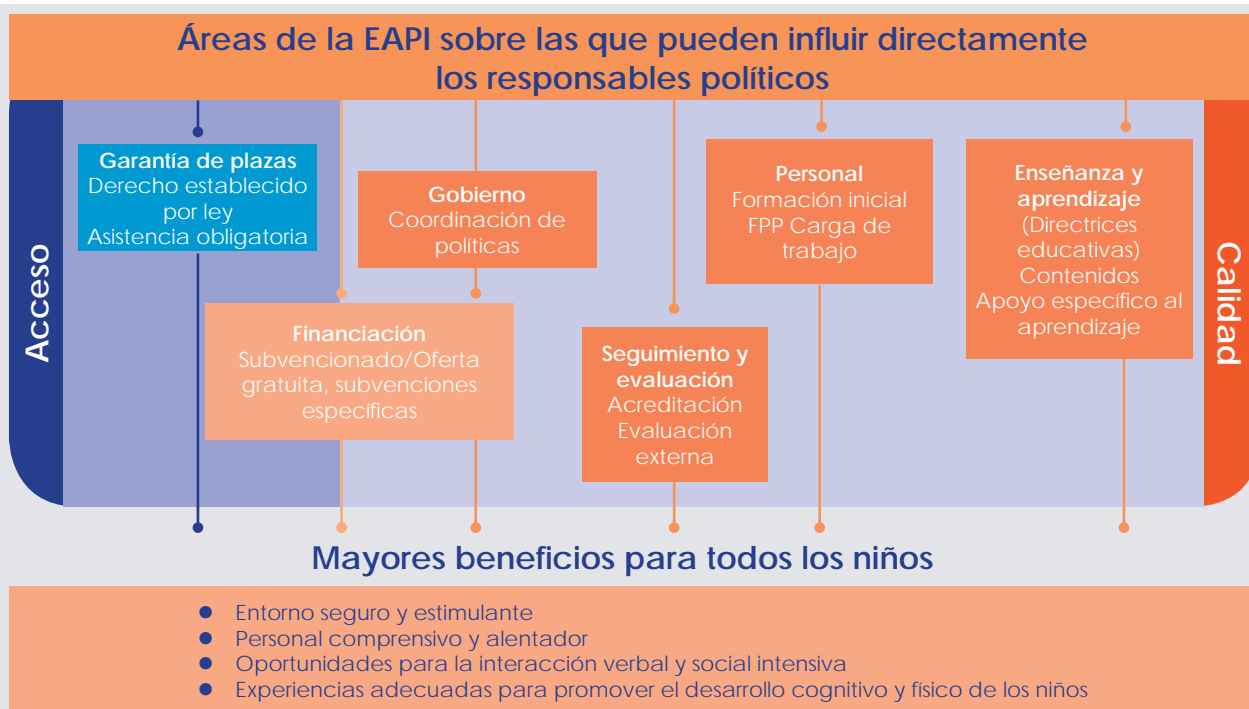
Incluye:

- El sector público, privado y de voluntariado;
- La oferta que se presta tanto en centros escolares como en el hogar (en el hogar del proveedor).

*Cómo hacer frente a los desafíos: garantizando el acceso y mejorando la calidad de la EAPI.*

El presente resumen ejecutivo ofrece una perspectiva general de las principales conclusiones sobre la EAPI que derivan del informe. Centra su atención en los desafíos más importantes sobre los que los responsables políticos pueden tener una influencia directa (véase el Gráfico 1). Algunos estudios de caso cortos ofrecen una breve muestra de la forma en que los responsables políticos de toda Europa están haciendo frente a estos desafíos.

Gráfico 1. Principales aspectos de la EAPI para los responsables políticos



## ¿Cuáles son los principales desafíos para los sistemas de EAPI?

El acceso y la calidad son los dos principales desafíos que afrontan los responsables políticos actualmente en el terreno de la EAPI, desafíos que, en condiciones ideales, habrían de abordarse simultáneamente. Ofrecer acceso a todos sin garantizar la calidad podría no producir los beneficios deseados para los niños. De igual forma, garantizar una EAPI de elevada calidad sin garantizar plazas suficientes puede no ser una solución aceptable cuando el objetivo general es ofrecer sistemas educativos equitativos y eficientes.

El presente resumen analiza las medidas que pueden aplicar los responsables políticos para abordar la cuestión y responde a dos preguntas principales relativas al **acceso**: “¿cómo pueden garantizarse las plazas?” y “¿qué se considera una EAPI asequible?” Esta ha sido y continúa siendo una de las principales prioridades políticas en muchos países europeos. En este documento se estudian los dos principales enfoques encaminados a garantizar el acceso y se muestra el diferente grado de compromiso en relación con la disponibilidad de plazas y la asequibilidad de la EAPI.

*Los responsables políticos pueden marcar la diferencia garantizando plazas asequibles.*

*El acceso a una EAPI de calidad aporta los mayores beneficios para todos los niños.*

Mejorar la **calidad** de la EAPI requiere introducir cambios en varias áreas diferentes, algo sobre lo cual los responsables políticos pueden ejercer una influencia directa <sup>(1)</sup>. El presente documento estudia cómo intentan los diversos países:

- preparar personal capacitado, un elemento esencial para ofrecer a los niños las mejores oportunidades de aprendizaje y desarrollo;
- mejorar la enseñanza y el aprendizaje ofreciendo directrices educativas;
- realizar seguimientos y evaluaciones de la oferta para garantizar la aplicación de los estándares de calidad.

En una época de restricciones económicas, los países necesitan considerar atentamente cuáles son sus prioridades y pueden considerar oportuno decidir qué medidas son las más urgentes: las encaminadas a mejorar la accesibilidad o las destinadas a mejorar la calidad. Sin embargo, estas decisiones deberían tomarse sin olvidar que el acceso a una EAPI de calidad aporta grandes beneficios a todos los niños.

Otro aspecto objeto de estudio es el referente al **gobierno**, analizándose específicamente qué ministerios o administraciones de alto nivel son las responsables del desarrollo y coordinación de las políticas relativas a la atención y educación de la primera infancia.

*En la mayoría de los países europeos la EAPI se divide en dos ciclos según la edad de los niños.*

Los diferentes enfoques adoptados por los países europeos en materia de acceso y calidad se reflejan en el diseño general de los sistemas de EAPI. Los países que cuentan con centros diferenciados para los niños pequeños y mayores tienden a aplicar diferentes medidas en función del tipo de centro o la edad de los niños. Por el contrario, aquellos que tienen centros integrados que incluyen todo el intervalo de edades en los servicios de “educación y atención a la primera infancia” tienden a aplicar un enfoque más uniforme en materia tanto de acceso como de calidad. Sin embargo, aún en los países con centros diferenciados, los llamados “modelos divididos”, la distinción entre las esferas de “atención” y “educación” está disminuyendo gradualmente, siendo cada vez mayor el número de países europeos que integran ambas dimensiones en sus políticas de EAPI.

---

<sup>(1)</sup> Las mismas áreas se subrayan en el documento “Proposal for a Quality Framework for Early Childhood Education and Care” (Comisión Europea, 2014).

## ACCESO

**A** la luz de las investigaciones que revelan los numerosos beneficios que aporta la participación en la EAPI, existe el consenso abrumador de que debe haber **disponibilidad de plazas** de EAPI para todos los niños a un precio asequible. Este objetivo prácticamente se ha alcanzado para los niños que del último año (o los dos últimos años) antes del inicio de la educación primaria. En la UE-28, una media del 93% de los niños comprendidos entre los 4 años y la edad de inicio de la educación primaria obligatoria están matriculados en educación infantil. Sin embargo, la situación es muy diferente para los niños más pequeños: sólo el 30% de los niños de edad inferior a 3 años participan en la EAPI.

### ¿Cómo puede garantizarse la disponibilidad de plazas en EAPI?

Garantizar la disponibilidad de plazas en EAPI significa, en esencia, garantizar que la oferta satisfaga la demanda. En la mayor parte de los casos, y en la mayoría de los países, la EAPI no es obligatoria; por tanto, la disponibilidad de plazas no implica necesariamente que exista una plaza para cada niño. Sin embargo, sí supone que aquellos niños cuyos padres solicitan una plaza deberían poder encontrar una sin retrasos indebidos y a una distancia razonable de su casa. La demanda varía considerablemente de unos países europeos a otros, especialmente en el caso de los niños más pequeños.

La demanda no depende solamente de la calidad del sistema de EAPI y del coste de los servicios. También influyen en ella las creencias culturales en relación con la crianza y educación de los hijos, así como las políticas sociales y laborales. Por ejemplo, algunos países ofrecen prolongados permisos para el cuidado de los hijos (hasta dos años) a fin de facilitar a los padres su cuidado en las primeras fases, mientras que otros ofrecen sólo unos meses. La edad oficial de acceso de los niños a la EAPI y la edad a la que los padres comienzan a buscar plaza en EAPI dependen fundamentalmente de la duración y remuneración de los permisos por cuidado de los hijos.

La oferta de plazas en EAPI puede estar organizada por organismos públicos o privados. En aquellos casos en que la oferta privada de EAPI predomina o cubre vacíos considerables no satisfechos por los centros subvencionados con fondos públicos, los precios suelen ser altos y, por tanto, menos asequibles para las familias con un bajo nivel de renta. Sin embargo, son precisamente estos niños lo que tienen mayor necesidad de EAPI y los que más se benefician de ella.

*32 millones de niños están en edad de usar los servicios de EAPI en Europa, pero casi 20 millones no participaban en EAPI en 2011.*

*La demanda no solamente depende de la calidad y coste del sistema de EAPI. También juegan un papel importante las creencias culturales.*

Gráfico 2. Principales enfoques utilizados para garantizar el acceso a la EAPI

Garantía de disponibilidad de plazas en EAPI	
EAPI obligatoria	Derecho legal a la EAPI
Asistencia obligatoria	Derecho universal
Obligación de ofrecer una plaza cada niño	Obligación de satisfacer la demanda
Gratuita	Subvencionada y asequible (puede ser gratuita)

*La existencia de un derecho legal significa que el niño debe tener garantizada una plaza en EAPI. La obligatoriedad de la EAPI supone que el niño tiene la obligación legal de asistir.*

Son pocos los países europeos que no han introducido medidas específicas para incrementar la oferta de plazas en EAPI. La mayoría utiliza dos enfoques: en algunos países disponer de una plaza en EAPI es un derecho legal a, mientras que en otros la asistencia es obligatoria. En ambos casos, las administraciones públicas se comprometen a garantizar una plaza en EAPI. Sin embargo, existen diferencias fundamentales. La existencia de un derecho legal significa que el niño debe tener garantizada una plaza en EAPI, mientras que la obligatoriedad implica que el niño tiene la obligación legal de asistir. Al establecer un derecho legal, las administraciones públicas deben garantizar una plaza para cada niño cuyos padres la soliciten (dentro del intervalo de edades cubierto por el derecho legal), independientemente de sus condiciones laborales, socioeconómicas o familiares. Por contraste, en aquellos países en que la EAPI es obligatoria las administraciones públicas deben garantizar un número suficiente de plazas de educación infantil para todos los niños comprendidos en el intervalo de edades cubierto por la obligación legal. Además, la existencia de un derecho legal no supone necesariamente que la oferta sea gratuita, sólo que está subvencionada con fondos públicos y es asequible. La obligatoriedad de la EAPI implica que debe ofrecerse de forma gratuita en centros públicos (véase el Gráfico 2).

El derecho legal a la EAPI es una medida política más “suave” que la asistencia obligatoria, tanto para las familias como para las administraciones públicas. En esencia, otorga a las familias la libertad de elegir si desean ofrecer a sus hijos oportunidades de aprendizaje y desarrollo en un entorno familiar o institucional. Por otro lado, supone una carga económica menor para las administraciones públicas que la educación obligatoria, tanto por lo que respecta al número de plazas necesarias como a la proporción de los costes reales que se cubren.

La mayoría de los países europeos han adquirido el compromiso de proporcionar una plaza de EAPI a toda la población infantil (véase



el Gráfico 3), garantizando por ley el derecho a la EAPI o haciendo obligatoria la asistencia. En 2013, sólo siete países, concretamente Croacia, Italia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia, Islandia y Turquía, aun no habían puesto en marcha ninguna de estas medidas. Desde septiembre de 2014 en Croacia es obligatorio un año de EAPI en educación infantil y, en Rumanía, la EAPI se garantiza por ley a los niños de 5 años. Casi todos los países europeos garantizan una plaza en EAPI. Sin embargo, la edad de inicio de la garantía varía de forma significativa.

En Europa, hay diferencias significativas en la edad desde la que los niños tienen garantizada una plaza en EAPI. Además, incluso con esta garantía, algunos países tienen dificultades para ofrecer suficientes plazas de EAPI en sus áreas territoriales de competencia.

Sólo seis países europeos, Dinamarca, Estonia, Eslovenia, Finlandia, Suecia y Noruega, garantizan por ley el derecho a la EAPI a todos los niños prácticamente después de su nacimiento, a menudo inmediatamente después de finalizar el permiso por cuidado de hijos. Recientemente se han unido a este grupo dos países. En Alemania, a partir de agosto de 2013, el derecho a una plaza en EAPI se ha ampliado a todos los niños de un año; y en Malta, desde abril de 2014, el derecho a oferta gratuita de EAPI se ha extendido a todos los niños mayores de tres meses cuyos padres estudian o trabajan.

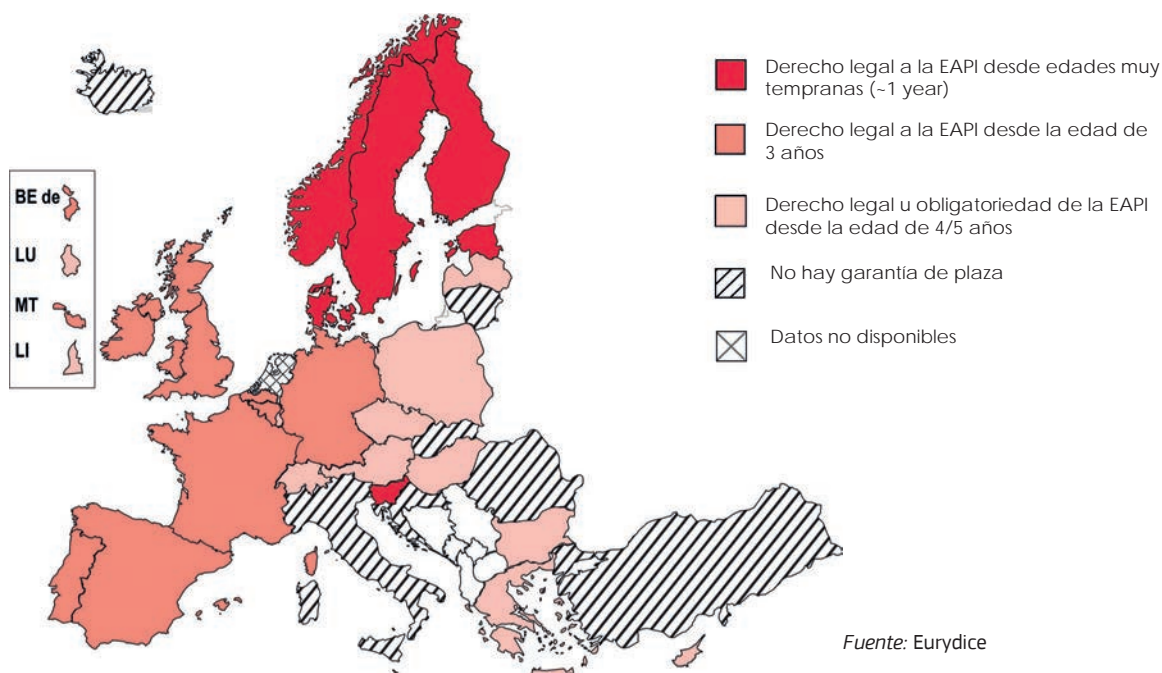
En aproximadamente un tercio de los sistemas educativos europeos (Bélgica, Alemania, Irlanda, España, Francia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Portugal y el Reino Unido), el derecho legal a una EAPI subvencionada con fondos públicos se inicia a la edad de 3 años, o sólo unos meses antes de alcanzar esta edad. En la mayoría de estos países, la oferta y la demanda se encuentra más o menos equilibradas a la edad de inicio del derecho. Algunos países (Irlanda, Hungría y Portugal) tienen dificultades para ofrecen plazas suficientes en determinadas áreas.

Habitualmente hay plazas suficientes en EAPI para los niños de 4 a 5 años en aquellos países que garantizan por ley el derecho a una plaza. Además, en 2012/2013, en nueve países, el último o los dos últimos cursos de educación infantil eran obligatorios y, por tanto, debía ofrecerse un número suficiente de plazas. Incluso con la garantía, algunos países tienen dificultades para ofrecer suficientes plazas de EAPI en las áreas de residencia de los niños.

*Casi todos los países europeos garantizan una plaza en EAPI. Sin embargo, la edad de inicio de la garantía varía de forma significativa.*

*Incluso con la garantía, algunos países tienen dificultades para ofrecer suficientes plazas de EAPI en las áreas de residencia de los niños.*

Gráfico 3. : Derecho garantizado a una plaza en EAPI, por edades, 2012/13



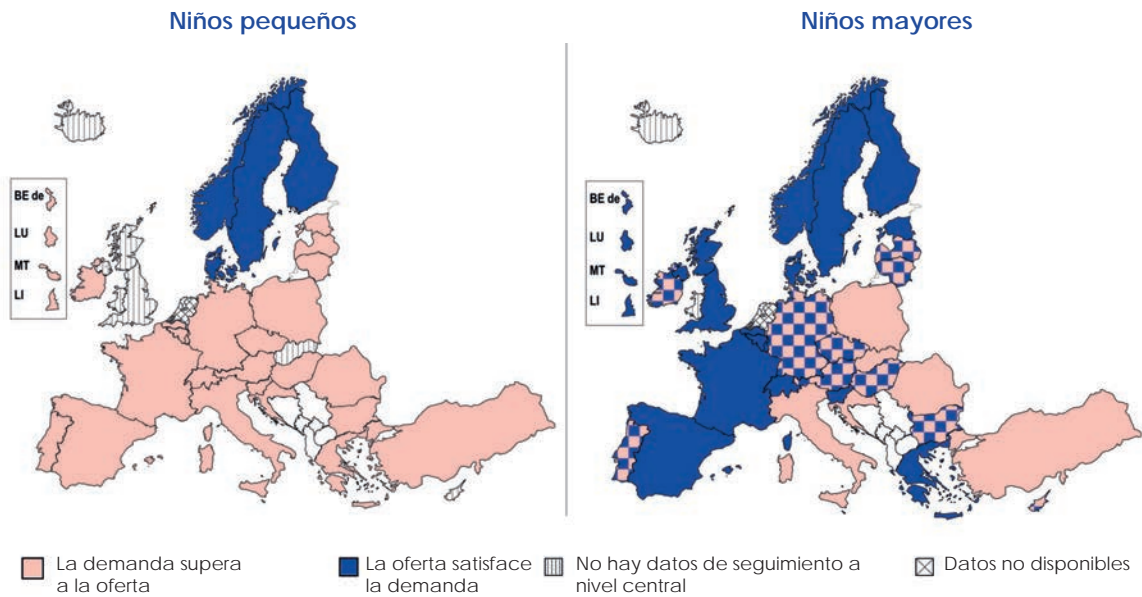
Notas específicas de países: Véase el informe completo (Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014, pág. 41).

*En diez países, el último o los dos últimos años de educación infantil son obligatorios.*

En Luxemburgo y en la mayoría de los cantones de Suiza, la educación es obligatoria desde los 4 años, mientras que la primaria comienza cuando los niños alcanzan los 6. En Bulgaria, Grecia, Chipre, Letonia, Hungría, Austria y Polonia, la educación obligatoria se inicia aproximadamente a los 5 años, mientras que la primaria comienza a los 6 o 7. En Croacia, a partir de septiembre de 2014, el último curso de educación infantil es obligatorio.

Sin embargo, no todos estos países consiguen equilibrar la oferta y la demanda (véase el Gráfico 4). Únicamente Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega no indican que existan desequilibrios significativos entre la oferta y la demanda en ningún grupo de edad. En Estonia y Eslovenia, pese a los esfuerzos por ampliar el acceso a la EAPI, el número de plazas para los más pequeños aun no alcanza a satisfacer la demanda de los padres. Datos recientes muestran que en Estonia la demanda de EAPI para niños pequeños supera en un 5% a la oferta. En Alemania, la disponibilidad de servicios de EAPI varía significativamente dependiendo de los Länder, y además hay escasez de plazas a tiempo completo.

Gráfico 4. Oferta y demanda de plazas en centros de EAPI sostenidos con fondos públicos, 2012/13



Fuente: Eurydice

Notas específicas de países: Véase el informe completo (Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014, pág. 59).

#### Estudio de caso: El derecho legal a la EAPI en Suecia

A partir de 1 año, todos los niños tienen derecho legal a la EAPI. Cuando los padres demandan una plaza para su hijo en EAPI, el municipio debe poder ofrecer una en el plazo de cuatro meses. La EAPI debe ofrecerse lo más cerca posible del hogar del niño, atendiendo tanto al uso eficiente de los recursos locales y de otro tipo como a las preferencias de los padres. Cuando la demanda es superior a la oferta de plazas disponibles, el municipio puede ofrecer una plaza en un centro de EAPI dirigido por otra organización o en otro municipio. Habitualmente, los padres pueden optar por trasladar al niño al centro de su preferencia en el momento en que quede una plaza.

Desde 1995, el servicio de inspección educativa sueco puede adoptar medidas contra cualquier municipio que no ofrezca una plaza dentro del plazo previsto, por ejemplo, imponiéndole una sanción.

Un reciente informe del gobierno (SOU, 2013:41) muestra que la oferta satisface la demanda en la mayoría de los municipios. Sólo en torno al 2% de los niños que inician la EAPI se ven obligados a esperar un promedio de dos a tres meses por encima del plazo legal de cuatro meses. El Gobierno está estudiando actualmente la necesidad de nuevas medidas o incentivos para garantizar que todos los niños reciban una plaza dentro del plazo legal establecido.

## ¿QUÉ ES UNA EAPI ASEQUIBLE?

*Una EAPI a disposición de todos los niños, todavía una aspiración*

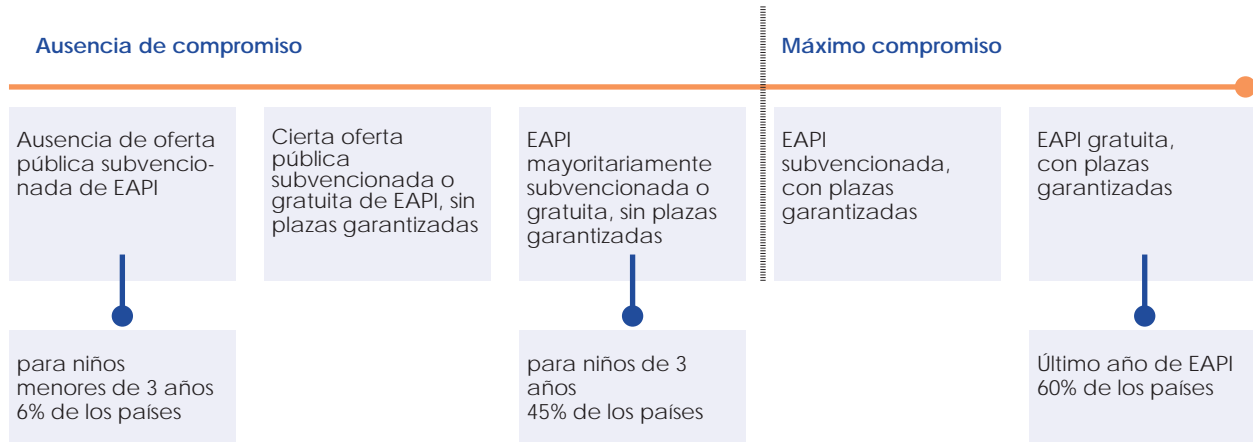
La financiación de la EAPI varía significativamente en los distintos sistemas educativos europeos. Muchos países la consideran un servicio público esencial y destinan cuantiosas sumas a su financiación. En algunos países, la oferta de EAPI para los más pequeños (por debajo de los 3 años) queda en manos del sector privado y corresponde a los padres pagar todos los costes derivados de estos servicios, mientras que en otros los niños pueden asistir a EAPI gratuita desde edades muy tempranas. En un número reducido de países los padres deben abonar tasas hasta el inicio de la educación primaria. No obstante, la EAPI puede estar subvencionada a través de ayudas a las familias (deducciones fiscales, becas o cheques escolares) o subvenciones directas a quienes prestan los servicios de EAPI, o mediante una combinación de ambos modelos.

La asequibilidad, por supuesto, es un concepto relativo. Las familias con un alto nivel de renta pueden permitirse una educación privada cara y en ocasiones optan por ella pese a disponer de opciones gratuitas o subvencionadas. Por otro lado, las familias con ingresos modestos pueden necesitar ayuda adicional pese a que el acceso sea gratuito o esté subvencionado, al carecer de posibilidades para afrontar el gasto que supone la adquisición del equipamiento educativo necesario o la alimentación de su hijo en el centro de EAPI. Por tanto, dependiendo de la distribución de la riqueza en el país y del número de niños que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social, puede ser necesario aplicar soluciones diferentes al problema de hacer más asequible la EAPI. Por ejemplo, en Dinamarca, que tiene la tasa más baja de niños en riesgo de pobreza o exclusión social, las familias con ingresos elevados pagan tasas que representan hasta un máximo del 25% de los gastos de funcionamiento del centro. Además, se ofrecen deducciones en las tasas y otras exenciones en función de la renta, la composición de la familia y el número de hijos que cursan EAPI. Por contraste, en Bulgaria y Rumanía, donde uno de cada dos niños menores de 6 años se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión social, la EAPI se ofrece de forma gratuita o casi gratuita a todos los niños.

*La EAPI asequible debe estar garantizada como derecho legal – de lo contrario no existe disponibilidad.*

Además, la disponibilidad de plazas es tan importante como la asequibilidad. Contar con servicios gratuitos o fuertemente subvencionados sin que exista garantía de plazas puede provocar largas listas de espera y la competencia entre las familias por conseguir una plaza. Por eso, para que sean eficaces, las medidas dirigidas a procurar la asequibilidad de la EAPI suelen complementarse con la garantía de acceso a una plaza (independientemente de que la asistencia sea obligatoria o de que sea un derecho legal), como se ha indicado

Gráfico 5. Escala de compromiso de las administraciones con la disponibilidad de plazas en EAPI y su asequibilidad, 2012/13



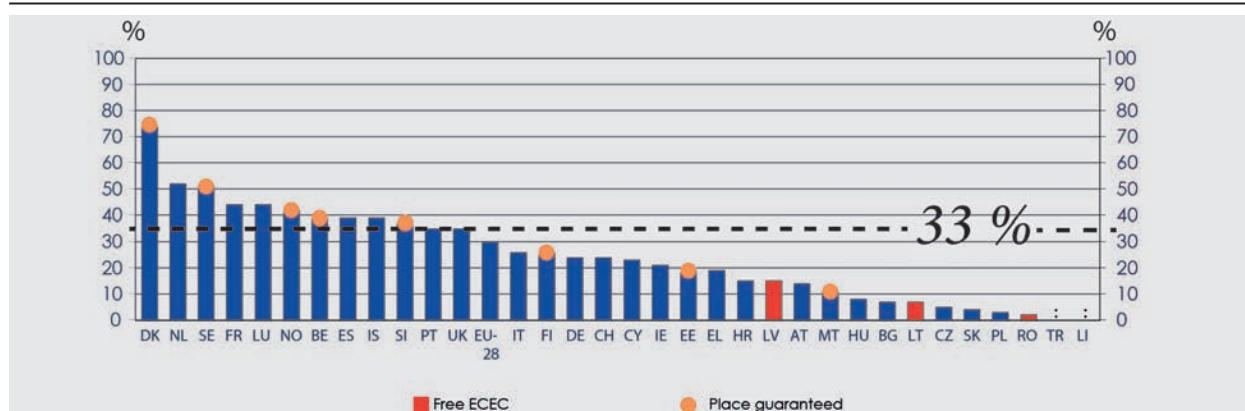
Nota aclaratoria: Bajo la escala se muestra el porcentaje de países por intervalo de edades. Los países analizados se asignaron a una única categoría, tomando como referencia la situación predominante. Los países con varios sistemas educativos se contabilizaron una sola vez. El Gráfico no tiene en consideración el tamaño del país o la proporción de niños.

anteriormente. En el Gráfico 5 se muestran los diversos enfoques adoptados por las administraciones en su compromiso por lograr la asequibilidad y disponibilidad de plazas de EAPI.

De hecho, en los países europeos se observan diferentes niveles de compromiso de las administraciones con la asequibilidad de la EAPI: desde la ausencia total hasta un nivel máximo de compromiso. En la mayoría de los países, el nivel de compromiso aumenta al acercarse los niños a la edad de inicio de la educación primaria. En realidad, en la mayoría de los países europeos, el mayor nivel de compromiso por ofrecer una EAPI asequible se alcanza en el año anterior al de acceso a la educación primaria. Sin embargo, en unos cuantos países, las administraciones otorgan prioridad a la asequibilidad y disponibilidad de plazas de EAPI desde la más temprana edad de participación posible.

*La mayoría de los países europeos alcanza el máximo nivel de compromiso con la oferta de una EAPI asequible en el año anterior al de inicio de la educación primaria.*

Gráfico 6. Tasas de participación de niños menores de 3 años en la oferta de EAPI en centros escolares, 2011



Fuente: Eurostat: UE-SILC (datos de noviembre de 2013)

*Las diferentes maneras de conseguir que la EAPI sea asequible y esté a disposición de todos afectan a las tasas de participación de los niños más pequeños.*

El Gráfico 6 muestra la proporción de niños menores de 3 años que asisten a EAPI en centros escolares <sup>(2)</sup>. En él se observa cómo las diferentes maneras que se utilizan para hacerla asequible y ponerla a disposición de todos afectan a las tasas de participación en EAPI de los niños más pequeños. Se indican los países que ofrecen una EAPI gratuita o garantizada por ley. La línea de puntos que aparece en el nivel del 33% marca el “Objetivo de Barcelona sobre atención a la infancia” acordado en 2002, que debía haberse alcanzado en 2010 <sup>(3)</sup>. Sin embargo, en 2011, sólo diez países de la Unión Europea (además de Islandia y Noruega) habían logrado el objeto de ofrecer EAPI a un mínimo del 33% de los niños menores de 3 años.

*EAPI asequible para todos los niños –subvencionada o gratuita para los más desfavorecidos–, una realidad en los países nórdicos.*

La mayoría de los países que garantizan el derecho legal han alcanzado el objetivo de participación del 33% entre los menores de 3 años. Entre las pocas excepciones se encuentra Finlandia, donde muchos niños reciben EAPI en el hogar (12% de los niños de 1 año y 17% de los niños de 2 [THL, 2011]) y donde la oferta y la demanda se encuentran, por tanto, equilibradas. En Malta, en 2011, el derecho legal a recibir EAPI afectaba sólo a los niños mayores de 2 años y 9 meses.

Los únicos cuatro países (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega) donde existe equilibrio entre la oferta y la demanda (véase el Gráfico 4) ofrecen EAPI sostenida con fondos públicos a la vez que la reconocen como un derecho legal (garantía de obtención de plaza) desde una

<sup>(2)</sup> Los servicios en el hogar constituyen una proporción sustancial de la EAPI para los menores de 3 años en varios países europeos (BE, DK, DE, FR, FI, UK e IS). Desafortunadamente, no hay estadísticas comparativas fiables sobre este sector.

<sup>(3)</sup> SN 100/1/02 REV 1, Consejo Europeo de Barcelona, Conclusiones de la Presidencia, 2002.

edad temprana. Tal es el caso de Dinamarca, que con un 74% de niños menores de 3 años haciendo uso de la oferta de EAPI en centros escolares, presenta las tasas de participación más altas. En estos países hay disponibilidad de plazas de EAPI y a un precio asequible, ya que las tasas son bastante reducidas. En Suecia, por ejemplo, las plazas de EAPI tienen un límite de 110 euros EPA <sup>(4)</sup> (1.257 SEK) mensuales. En Dinamarca, Finlandia y Noruega, la EAPI es ligeramente más cara, con tasas mensuales de 270 euros EPA, 216 euros EPA y 200 euros EPA, respectivamente. A fin de hacer asequible la EAPI para todas las familias, se ofrecen deducciones en las tasas y exenciones para aquellos que lo necesitan. Además, en Noruega, los padres cuentan con deducciones fiscales vinculadas a la EAPI, mientras que Finlandia ofrece ayudas familiares si el niño asiste a un centro privado de EAPI.

Por el contrario, el sector privado independiente predomina en unos cuantos países en los que prima una concepción más liberal del estado del bienestar. En Irlanda, Chipre, Luxemburgo y el Reino Unido, los niños pequeños se consideran responsabilidad de los padres, minimizándose la “interferencia” del Estado. Las tasas pueden ser considerablemente altas en los centros privados de EAPI. Por ejemplo, en el caso de un niño de dos años, las cuotas mensuales medias correspondientes a una semana de 40 horas alcanzan los 866 euros EPA (754 GBP) en Inglaterra. Sin embargo, existen subvenciones específicas: algunos niños de 2 años procedentes de familias desfavorecidas pueden beneficiarse de algunas horas de oferta gratuita (de 10 a 15 horas semanales).

Tres países (Letonia, Lituania y Rumanía) ofrecen EAPI gratuita desde la edad de participación más temprana posible (niños menores de 1 año). Los padres solamente pagan el servicio de comedor. Las tasas también incluyen el comedor, en la mayoría de los casos, en Bulgaria (por una cuantía de 50 euros EPA). Sin embargo, en estos países la plaza no está garantizada (excepto en Rumanía a partir de los 5 años) y muchos niños carecen todavía de acceso a la EAPI. Además, el permiso por cuidado de hijos tiene una duración considerable (hasta los 2 años) y, por tanto, las madres suelen cuidar ellas mismas de sus hijos. Esta situación se refleja claramente en la considerablemente baja tasa de participación de los niños menores de 3 años (del 2 al 15%).

*El sector privado independiente predomina en unos cuantos países en los que prima una concepción más liberal del estado del bienestar. Las tasas pueden ser considerablemente altas.*

---

<sup>(4)</sup> Estándar de poder adquisitivo (EPA): Unidad monetaria artificial común de referencia utilizada en la Unión Europea para expresar el volumen de los totales económicos agregados y permitir comparaciones internacionales, eliminando las diferencias entre el nivel de precios de los distintos países. Por tanto, un euro EPA permitiría adquirir el mismo volumen de bienes y servicios en todos los países. Por ejemplo, en los países de la zona del euro 1 euro EPA varía desde 0,7 euros en Eslovaquia a 1,2 euros en Finlandia.

## CALIDAD

La calidad de la EAPI es un concepto sometido a un complejo y amplio debate. Aunque este documento no pretende ofrecer una definición exhaustiva del concepto, los siguientes son criterios aceptados de forma general como características básicas de los centros de calidad:

- un entorno seguro a la vez que estimulante;
- personal comprensivo y motivador;
- oportunidades para la interacción verbal y social intensiva;
- experiencias adecuadas para promover el desarrollo cognitivo, físico, social y emocional de los niños.

*Contar con personal capacitado es esencial para poder ofrecer EAPI de alta calidad.*

Este resumen destaca algunas de las áreas clave sobre las que los responsables políticos pueden tener una influencia directa y que ayudan a crear las condiciones adecuadas para la oferta de una EAPI de alta calidad.

### ¿Cómo se puede garantizar que el personal esté adecuadamente capacitado?

El personal de EAPI desempeña un papel fundamental a la hora de determinar la experiencia de los niños y el resultado de su aprendizaje (Bennett y Moss, 2011). La Comunicación de la Comisión de 2011 afirma que las competencias del personal son esenciales para lograr una EAPI de alta calidad <sup>(5)</sup>. Sin embargo, la tendencia sigue siendo asignar a personal cualificado el trabajo “educativo” destinado a los niños mayores y a dejar en manos de personal menos cualificado la “atención” de los más pequeños.

En la mayoría de los países, los profesionales que tienen contacto directo regular con los niños pertenecen a categorías distintas. En el informe de Eurydice, estos profesionales se han agrupado en tres grandes categorías:

- personal docente, normalmente titulados de nivel superior (Grado);
- personal de atención infantil a los que se les exige una cualificación mínima en educación secundaria superior o postsecundaria superior no terciaria; y
- personal auxiliar, por lo general sin ninguna cualificación o con una titulación mínima en secundaria superior.

*La educación ofrecida por personal cualificado superior se inicia por lo general cuando los niños tienen en torno a 3 años.*

Sin embargo, no todos los países europeos cuentan con profesionales en EAPI, especialmente en la oferta destinada a los niños menores de 3 años. En la República Checa, Alemania, Irlanda, Letonia, Malta, Austria, Eslovaquia, el Reino Unido (Escocia) y Liechtenstein todavía no se exige la presencia de al menos un profesional con una titulación mínima de nivel terciario (Grado) en educación durante toda la EAPI.

---

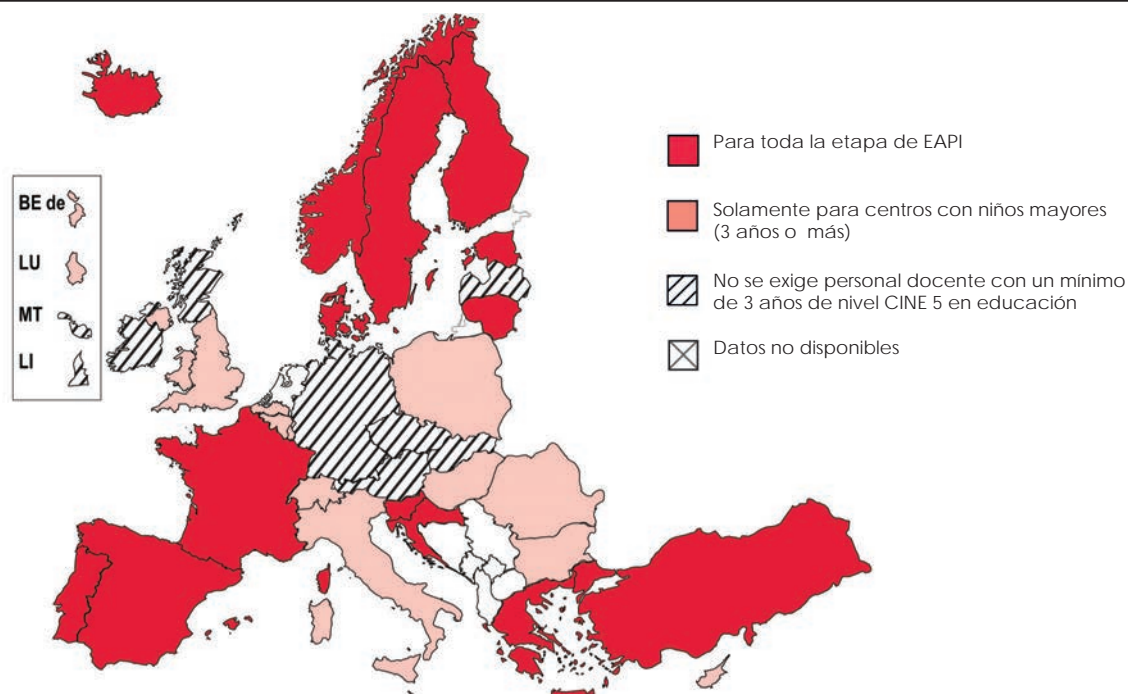
<sup>(5)</sup> Comunicación de la Comisión Europea (2011) – Educación y atención a la primera infancia: Ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana [COM (2011) 66 final].



Los requisitos de cualificación para el personal de EAPI en el hogar suelen ser inferiores. Lo más frecuente es que se les exija realizar un curso específico de formación. Por lo general, se trata de cursos de corta duración, aunque pueden variar enormemente – entre 18 y 300 horas. Solamente Dinamarca y Noruega exigen que personal con un título de Grado en educación de al menos tres años para ofrecer servicios de EAPI tanto en el hogar como en un centro escolar.

*Los cuidadores que trabajan en la oferta de EAPI en el hogar habitualmente deben realizar un curso específico de formación.*

Gráfico 7. Requisito de un título de nivel superior (al menos un título de Grado de 3 años) para el personal que trabaja en centros de EAPI, 2012/2013



Notas específicas de países: Véase el informe completo (Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014, pág. 102).

Fuente: Eurydice.

Determinar la cualificación mínima necesaria para trabajar con niños es solo el punto de partida para garantizar la existencia de personal bien cualificado. La formación permanente del profesorado (FPP) constituye un medio importante al que puede recurrir el personal para ampliar sus conocimientos y destrezas a lo largo de su carrera profesional. En algunos casos, la participación en dicha formación también les permite mejorar su nivel de titulación. Sin embargo, la formación permanente es una obligación profesional del personal docente y de atención en centros destinados a niños menores de 3 años solamente en la mitad de los países europeos. En el caso de los niños mayores, constituye una obligación profesional y/o es necesaria para la promoción en todos los países menos Dinamarca, Irlanda, Chipre, Suecia y Noruega.

*La FPP es un medio importante al que puede recurrir el personal para actualizar sus conocimientos y destrezas a lo largo de su carrera profesional.*

*Contar con ratios niño/adulto adecuadas y grupos de un tamaño ajustado a la edad de los alumnos se considera con frecuencia esencial tanto para reducir la tasa de rotación del personal como para facilitar una interacción significativa con los niños.*

Los demás tipos de personal de EAPI rara vez tienen las mismas oportunidades de participación en programas de formación permanente que los profesores.

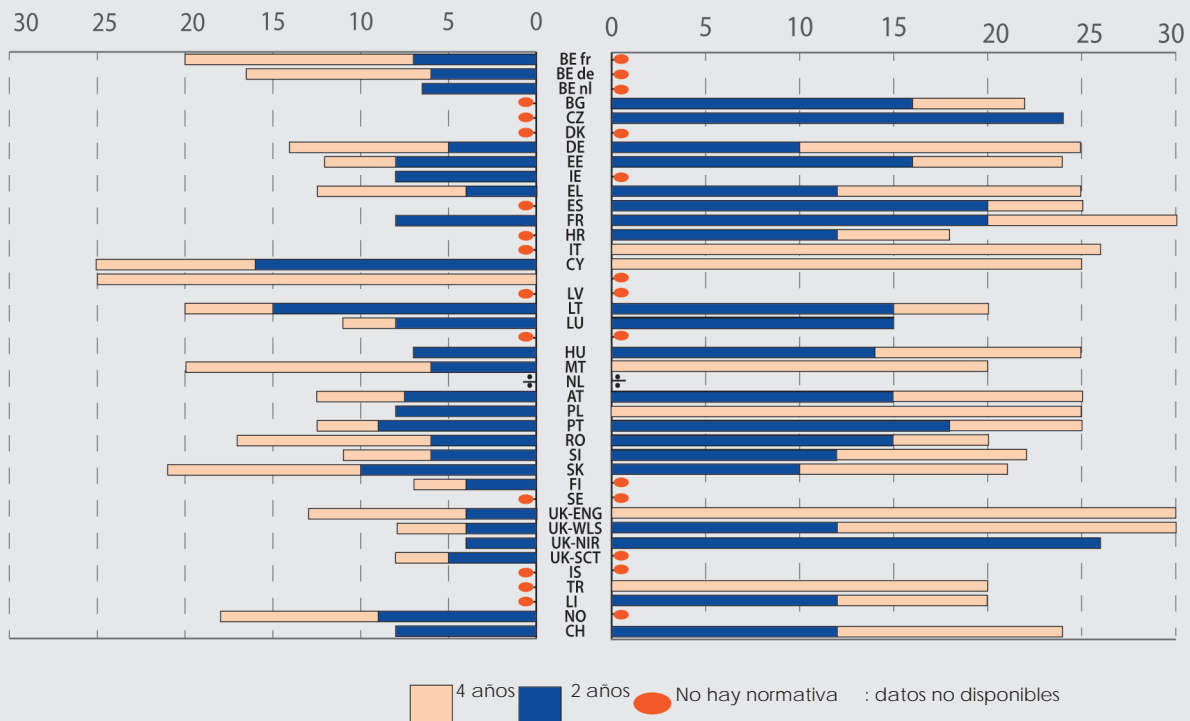
### ¿Por qué es importante la carga de trabajo?

La creación de un entorno de trabajo acogedor es otro factor importante que contribuye a la calidad de la EAPI. La carga de trabajo, contabilizada como el número de niños por profesional, es particularmente importante. Contar con ratios niño/adulto adecuadas y grupos de un tamaño ajustado a la edad de los alumnos se considera con frecuencia esencial tanto para reducir la tasa de rotación del personal como para facilitar una interacción significativa con los niños. Por eso, la mayoría de los países europeos cuenta con legislación de nivel central sobre el máximo de niños por cada profesional y/o por grupo en los centros de EAPI. Aunque en la práctica las cifras reales pueden ser inferiores a los topes establecidos, los niveles que figuran en la normativa proporcionan un indicador muy útil sobre los estándares que operan actualmente en Europa.

Gráfico 8. Número máximo de niños por cada profesional y por grupo para la edad de 2 y 4 años en centros de EAPI, 2012/13

Niños por profesional

Niños por grupo



Notas específicas de países: Véase el informe completo (Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014, págs. 45-46).

El límite fijado para el número de niños por adulto y por grupo suele formularse en consideración a la edad de los niños. A medida que los niños van haciéndose mayores y más independientes aumenta el número máximo permitido por profesional. Con el fin de ofrecer una panorámica, el Gráfico 8 muestra las ratios y tamaños de los grupos para los niños de 2 y 4 años. Las diferencias entre los distintos países europeos son significativas. En Grecia, Finlandia y la mayor parte del Reino Unido, un profesional no puede estar a cargo de más de 4 niños de 2 años, mientras que en Chipre y Lituania el límite está fijado en 16 y 15, respectivamente. El tamaño de los grupos puede variar desde 10 en Alemania y Eslovaquia hasta 26 en el Reino Unido (Irlanda del Norte). Habitualmente, con los grupos de niños más pequeños trabaja de forma conjunta un equipo de varios profesionales de EAPI.

El número máximo de niños de 4 años por cada profesional varía desde los 7 en Finlandia hasta los 25 en Chipre. El tamaño máximo de los grupos suele fijarse en torno a los 20 niños y alcanza los 30 en varios países. Habitualmente, con un grupo de niños de cuatro años trabajan dos profesionales, pero sólo se exige uno en Chipre, Lituania, Malta y Eslovaquia.

*El número máximo permitido de niños por cada adulto a menudo se duplica cuando los niños cumplen 3 años.*

Estudio de caso: Medios utilizados para garantizar la alta calidad de los profesionales en Noruega

En toda la oferta de EAPI en centros escolares o en el hogar, al menos uno de los miembros del equipo debe poseer como mínimo un título de Grado. En total, el 35,4% del personal de EAPI posee un título de Grado. Estos profesionales trabajan con personal auxiliar al que no se exige una cualificación mínima. Pese a ello, el 12% del personal auxiliar tiene un diploma de formación profesional como cuidadores de niños o jóvenes. La normativa que regula las ratios niño/adulto prevé que en los centros escolares haya un profesor de educación infantil con un título de Grado a cargo de cada 7-9 niños menores de 3 años, o 14-18 niños mayores. Incluidos los auxiliares, la ratio media de personal de EAPI por niño es de 4,9 (BASIL, 2012/13). En el caso de la EAPI en el hogar, un profesor de educación infantil con un título de Grado habitualmente reparte su tiempo entre varios hogares, fijándose la ratio total adulto/niño en 1:5. La formación permanente es opcional. Sin embargo, una reciente estrategia sobre la competencia y contratación en el ámbito de la EAPI (Kunnskapsdepartementet, 2013) subraya la necesidad de la formación permanente de todo el personal y destaca la necesidad de mejorar la situación de la profesión.

Noruega es uno de los países a la vanguardia en materia de equilibrio de género en EAPI: los hombres constituyen casi un 10% del personal auxiliar y un 7% del personal en posesión de un título de Grado. La normativa actual prevé que debe seleccionarse un hombre, en caso de que tenga un nivel de cualificación igual o casi igual al de una mujer, para un empleo en un centro de EAPI. Con el Plan de Acción para la Igualdad de 2014, Noruega se propone garantizar la presencia de al menos un 20% de personal masculino en EAPI (BLD, 2011).



*La efectividad del proceso de enseñanza y aprendizaje determina en gran medida la calidad de la oferta de EAPI.*

## ¿Cómo se puede influir sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje?

La efectividad del proceso de enseñanza y aprendizaje determina en gran medida la calidad de la oferta de EAPI. Una metodología de enseñanza eficaz y unas actividades de aprendizaje basadas en objetivos bien definidos, la adecuada comunicación entre los niños y el personal, la evaluación periódica del progreso de los niños hacia el logro de los resultados del aprendizaje deseados, junto con la participación de otros agentes, como las familias y la comunidad local, son factores que contribuyen a lograr una educación y atención de gran calidad (véase EACEA/Eurydice, 2009, y Comisión Europea, 2014). A nivel nacional, los responsables políticos pretenden influir sobre la calidad de la enseñanza y el aprendizaje a través de “documentos oficiales” en el ámbito de la EAPI, que incluyen orientaciones educativas sobre muy diversas cuestiones.

### Definición de directrices educativas

Para ayudar a los encargados de la EAPI a ofrecer un servicio de calidad se emiten directrices oficiales sobre una diversidad de aspectos. Las directrices educativas pueden hacer referencia a contenidos, objetivos y resultados del aprendizaje, así como a pautas sobre enfoques pedagógicos, actividades de aprendizaje y métodos de evaluación.

*Los centros de EAPI tienen a menudo libertad para desarrollar su propio currículo y escoger su metodología*

## ¿Qué forma adoptan las directrices educativas?

En algunos países, las directrices educativas se incorporan a la legislación como parte de un programa educativo, mientras que en otros constituyen un marco para las competencias, planes de educación y atención, estándares educativos, criterios para desarrollar currículos locales o bien constituyen directrices de naturaleza práctica para el personal de EAPI.

Estas recomendaciones suelen ser de carácter genérico, y los centros tienen normalmente libertad para desarrollar su propio currículo y escoger su metodología. En varios países europeos, los “documentos oficiales” de nivel central contienen los principios y los objetivos generales de la EAPI, y estos pueden servir como base para la normativa que se promulga posteriormente a nivel regional o local. Así pues, en sistemas de tipo federal, como en el caso de Alemania y España, las administraciones educativas de los Länder y de las Comunidades Autónomas son responsables de elaborar los currículos detallados de la EAPI, que incluyen, entre otras cosas, objetivos, contenidos y métodos de evaluación. En otros países (por ejemplo, Estonia, Dinamarca, Lituania (antes de los grupos de preescolar), Suecia y Finlandia), las directrices y principios establecidos en el marco nacional proporcionan un punto de referencia para elaborar currículos locales a nivel municipal o de los propios centros de EAPI.



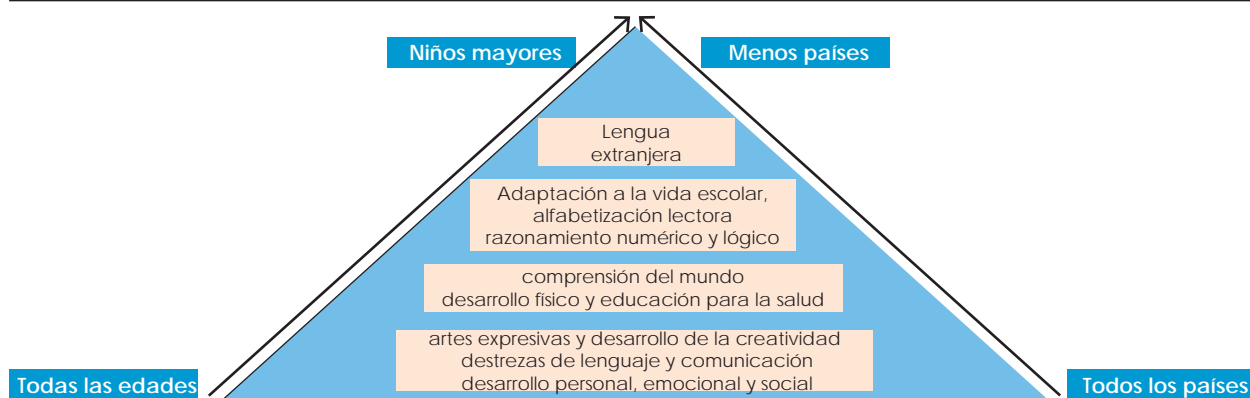
*Los objetivos relativos a la alfabetización lectora y el razonamiento numérico y lógico, así como la adaptación a la vida escolar, suelen proponerse con mayor frecuencia para los niños mayores.*

## ¿Qué aspectos cubren las directrices educativas?

Todos los países que cuentan con directrices educativas –ya sea solamente para los niños mayores o para toda la etapa de EAPI– establecen objetivos de aprendizaje relativos al desarrollo personal, emocional y social y las destrezas de lenguaje y comunicación, así como las artes expresivas y el desarrollo de la creatividad. Prácticamente en todos los países se hace referencia además al desarrollo físico y a la educación para la salud, además de la comprensión del mundo, en ambos grupos de edad (véase el Gráfico 10).

Los objetivos relativos a la alfabetización lectora y el razonamiento numérico y lógico suelen proponerse con mayor frecuencia para los niños mayores. Las directrices educativas para los niños mayores recomiendan el aprendizaje temprano de una segunda lengua/lengua extranjera en aproximadamente la mitad de los países europeos.

Gráfico 10. Áreas de aprendizaje y desarrollo en las directrices educativas de los países europeos



*Las recomendaciones sobre enfoques pedagógicos habitualmente tienen que ver con la búsqueda del equilibrio entre las actividades dirigidas por los adultos y las que realizan los niños de manera autónoma.*

En la mayoría de los países existen recomendaciones para los centros sobre enfoques pedagógicos. Normalmente tienen que ver con la búsqueda del equilibrio entre las actividades dirigidas por los adultos y las que realizan los niños de manera autónoma, así como entre las grupales y las individuales. En aproximadamente la mitad de los países se subraya la importancia del juego libre. Los documentos oficiales en ocasiones también incluyen directrices sobre métodos de evaluación, siendo la más común la observación directa. En el caso de los niños mayores, la observación con frecuencia sirve de base para la elaboración de informes escritos de evaluación. La realización de pruebas y la autoevaluación son poco frecuentes. Sin embargo, la autoevaluación está adquiriendo cada vez mayor relevancia en los países nórdicos.

Estudio de caso: Siolta — Documento Marco nacional de fomento de la calidad en la educación de la primera infancia en Irlanda

Las directrices educativas se expresan en forma de estándares en el Currículo dentro del Documento Marco nacional de fomento de la calidad en la educación de la primera infancia – Siolta. Según este documento, “estimular el desarrollo holístico y el aprendizaje de cada niño requiere la implementación de un currículo o programa verificable, amplio, documentado y flexible”. Además, seis de los componentes del Currículo se explican a través de un conjunto de “Puntos para la Reflexión” y “Think-about’s” que tienen por objeto apoyar a los profesionales de los centros de educación de la primera infancia para que tomen conciencia de su actividad y sean críticos con ella.

Este Documento Marco se publicó en 2006, tras un proceso de desarrollo de tres años durante el cual se consultó a más de 50 organizaciones distintas, a representantes de los profesionales encargados del cuidado de los niños, profesores, padres, responsables políticos, investigadores y otros agentes implicados. Los objetivos de Siolta son definir, evaluar y apoyar la mejora de la calidad en todos los ámbitos de la EAPI para todos los niños de hasta seis años. El documento va dirigido a todos los servicios de EAPI: servicios de guardería a tiempo parcial y completo, cuidadores que ofrecen su servicio en el hogar, servicios por sesiones y aulas infantiles integradas en los centros de primaria.

La página web ([www.siolta.ie](http://www.siolta.ie)) ha sido diseñada para apoyar el compromiso del personal de EAPI con el Documento Marco, tanto en su trabajo individual como en el realizado con los compañeros en su centro escolar, y también como medio de apoyo a la colaboración con otros profesionales que trabajan con niños pequeños.



## ¿Cómo se ofrecen los apoyos adicionales al aprendizaje?

La participación en EAPI desde una edad muy temprana mejora las probabilidades de que los niños procedentes de entornos desfavorecidos tengan éxito en su educación, y reduce el riesgo de exclusión social. Sin embargo, es posible que estos niños necesiten apoyo adicional para desarrollar su potencial al máximo. Por eso, todos los países europeos, sin excepción, han adoptado medidas para proporcionar apoyo a niños con necesidades especiales a nivel educativo y/o de desarrollo. Existen dos enfoques fundamentales para identificar a estos niños:

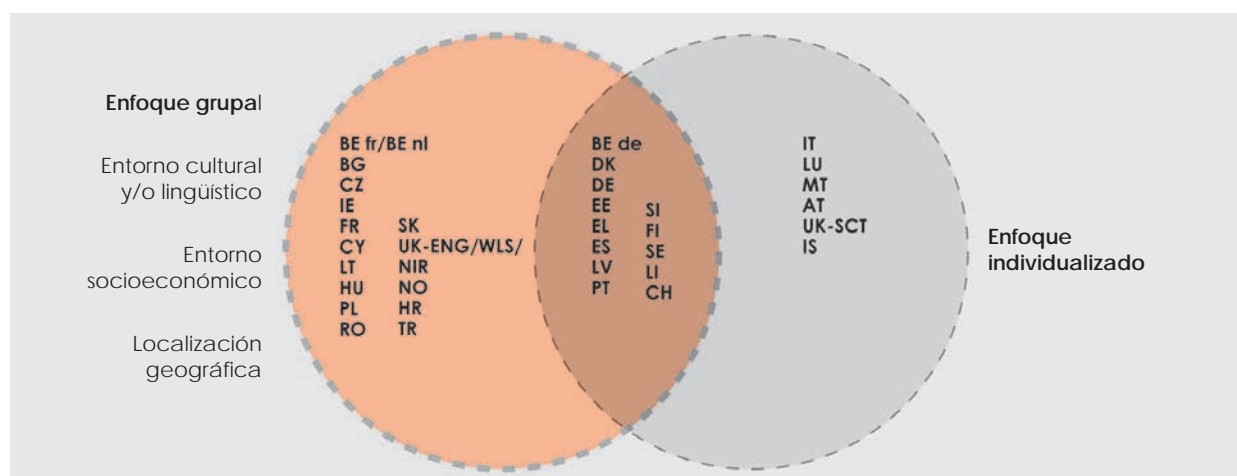
- pueden delimitarse **grupos** específicos que cumplen con determinados criterios; o
- puede seguirse un **enfoque individualizado**, evaluando y determinando las necesidades concretas de cada alumno.

*Los niños con necesidades especiales se identifican siguiendo criterios grupales o de forma individual.*

*La mayoría de los sistemas educativos recurren a criterios culturales y/o lingüísticos para dirigir sus actuaciones a los colectivos de mayor riesgo.*

Con el fin de atender a todos los niños y niñas con posibles dificultades de aprendizaje derivadas de su entorno, la mayoría de los sistemas educativos recurren a criterios culturales y/o lingüísticos para dirigir sus actuaciones a los colectivos de mayor riesgo. En muchos países europeos también se tienen en cuenta criterios socioeconómicos y geográficos. Un tercio de los países combina este enfoque hacia grupos específicos con un análisis de las necesidades individuales de cada niño. En contadas ocasiones se recurre exclusivamente al enfoque individualizado.

Gráfico 11. Enfoques utilizados para identificar a los niños con necesidades específicas, 2012/13



Existen tres mecanismos fundamentales de apoyo adicional a niños desfavorecidos:

- medidas específicas centradas en el desarrollo, el aprendizaje y el rendimiento de los niños, especialmente en el ámbito lingüístico;
- la intervención de personal de apoyo adicional o especializado;
- el establecimiento de fórmulas específicas para la organización y/o financiación.

*El apoyo en el ámbito lingüístico es la línea de actuación que con más frecuencia se impulsa desde el nivel central para ayudar a los niños desfavorecidos.*

El apoyo en el ámbito lingüístico es la línea de actuación que con más frecuencia se impulsa desde el nivel central para ayudar a los niños desfavorecidos y, por lo general, se dirige a niños inmigrantes o de minorías étnicas. En la mayoría de los países con un gran número de niños con nacionalidad extranjera o nacidos en otro país, la administración central formula recomendaciones sobre los programas de apoyo lingüístico. Sin embargo, es poco frecuente que en estos programas de apoyo a niños con dificultades de lenguaje participen profesionales procedentes de minorías étnicas o inmigrantes.





### Estudio de caso: Eslovenia

Eslovenia tiene una larga tradición de centros de EAPI bilingües en el contexto del derecho legal de las minorías a recibir educación en su propia lengua, conocer su cultura y desarrollar su identidad nacional. Así, en la zona donde reside la minoría italiana, la EAPI se ofrece siguiendo uno de estos dos modelos: la lengua de instrucción es el esloveno y los niños aprenden italiano como segunda lengua, o viceversa. También existen centros bilingües en las áreas habitadas por la minoría húngara, donde la educación se imparte tanto en esloveno como en húngaro. En total, en 2012/13, aproximadamente el 1% de los niños en EAPI asistían a centros en los que la lengua de instrucción era el italiano o en los que se impartía enseñanza bilingüe en esloveno y húngaro.

Las administraciones educativas han elaborado un Suplemento al Currículo para el trabajo desarrollado en las áreas bilingües. Este documento propone principios, objetivos específicos y ejemplos de actividades de apoyo a los profesionales que participan en la educación bilingüe. Estos profesionales no tienen una formación específica para la enseñanza en un contexto bilingüe; no obstante, deben hablar italiano (en aquellos centros en que el italiano es la lengua de instrucción) o ser bilingües (esloveno y húngaro).

Los centros bilingües tienen derecho a recibir fondos extraordinarios para programas de formación permanente de su personal, en relación con la oferta de EAPI en áreas con diversidad étnica. Además, estos centros pueden beneficiarse de ventajas como el menor tamaño de los grupos, la contratación de más personal o la exigencia de un mayor nivel educativo a los profesionales. Los centros reciben fondos adicionales por la matriculación de nuevos alumnos aunque no alcancen el número mínimo de niños requerido.

## ¿Cómo se realiza el seguimiento y evaluación de los centros de EAPI?

Un aspecto primordial en materia de gestión de la calidad es el control por parte de las autoridades competentes del cumplimiento con la normativa y los estándares establecidos. En la mayoría de los países existen dos procesos independientes para garantizar que todos los centros de EAPI

*Prácticamente todos los países europeos cuentan con un sistema de autorización y evaluación externa para los centros de EAPI.*

### Procesos de seguimiento y evaluación

La autorización es el proceso de evaluación mediante el cual los centros que desean ofertar EAPI acreditan su cumplimiento con las normas y requisitos mínimos establecidos en la legislación vigente.

La evaluación externa es el proceso de control de calidad realizado por personas o equipos ajenos al centro de educación/atención infantil con el fin de evaluar y efectuar un seguimiento del funcionamiento de la institución, informar sobre la calidad de la oferta y presentar propuestas para mejorar la práctica educativa.

*En muchos países se realizan evaluaciones más exhaustivas de los centros donde se escolarizan a niños mayores que de los destinados a los más pequeños.*

cumplen con los requisitos necesarios. Los centros de nueva creación han de recibir una autorización y los que ya están en funcionamiento tienen que someterse a evaluaciones periódicas, normalmente gestionadas por autoridades ajenas al centro (evaluación externa).

Prácticamente todos los países europeos cuentan con un sistema para la autorización y evaluación externa de los centros de EAPI. Además, en la mayoría de los casos, en sus normativas/recomendaciones de carácter central o nivel superior, los países prevén qué aspectos de la oferta deben contemplarse al evaluar los centros.

En aquellos lugares en los que la administración determina qué aspectos de la oferta han de evaluarse, por lo general se hace referencia al cumplimiento de la normativa, sobre todo en materia de seguridad y salud (en edificios, instalaciones y equipamiento, tanto de espacios interiores como exteriores), y en lo relativo a ratios niño/adulto y a las titulaciones exigidas al personal. No obstante, se aprecian diferencias significativas tanto entre países como entre tipos de centros en cuanto a los otros aspectos que pueden ser objeto de evaluación. En concreto, en muchos países se realizan evaluaciones más exhaustivas de los centros donde se escolariza a niños mayores que de los destinados a los más pequeños.

La forma en que se diseña y organiza el sistema de EAPI depende en buena medida de las administraciones responsables de ámbito central o del máximo nivel. Históricamente, la atención a la infancia ha formado parte del ámbito de los asuntos sociales y familiares, siendo responsabilidad del ministerio de sanidad, familia y bienestar social. Con la creciente orientación educativa que ha ido adquiriendo la atención a la primera infancia, la participación de los ministerios de educación en las políticas de EAPI ha aumentado, hasta en ocasiones llegar a asumir la responsabilidad formal de toda la etapa de educación y atención a la primera infancia. Algunos estudios de casos indican que reunir en un solo ministerio la coordinación política de toda la etapa de EAPI supone un beneficio económico global (Unesco, 2003).

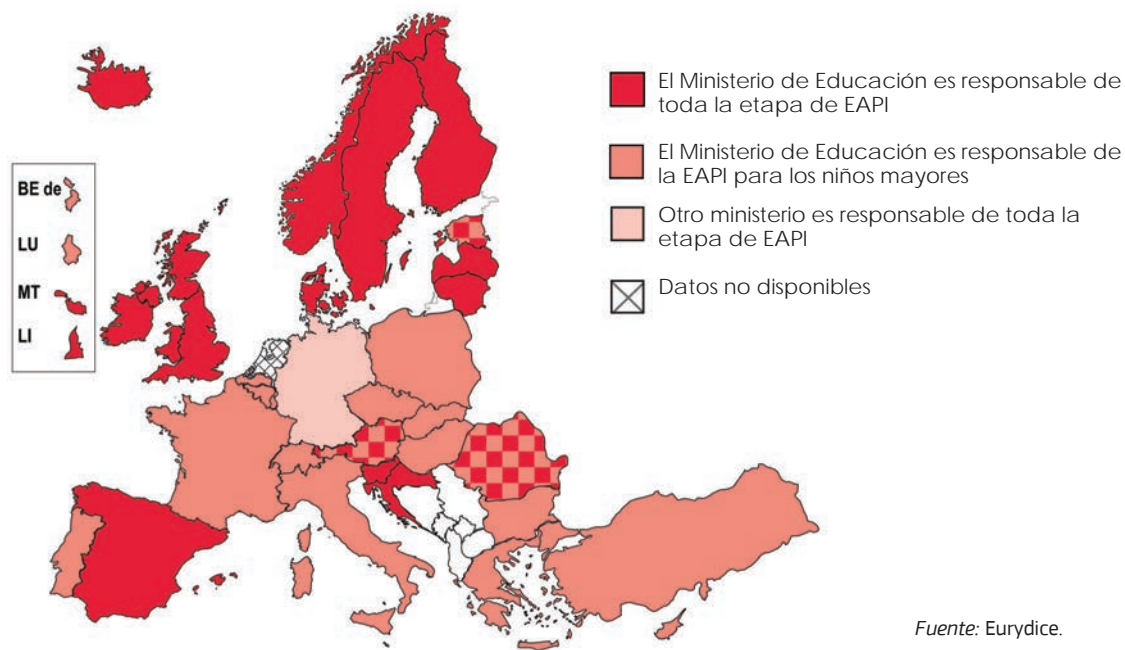
*Históricamente, la atención a la infancia ha formado parte del ámbito de los asuntos sociales y de la familia.*

## ¿Quién es responsable del desarrollo y coordinación de las políticas?

En la actualidad, los últimos dos o tres años de EAPI (previos a que los niños puedan acceder a centros de primaria) están bajo la responsabilidad de los ministerios de educación en todos los países europeos excepto Alemania, donde toda la etapa de EAPI es competencia del Ministerio Federal de Asuntos de Familia, Mayores,

*En aproximadamente la mitad de los países europeos, el ministerio de educación es responsable de toda la etapa de EAPI.*

Gráfico 12. Competencias relativas a las políticas de EAPI que recaen en el Ministerio de Educación, 2012/13



*En los sistemas unitarios estándar los niños no experimentan transiciones ni se trasladan hasta el inicio de la primaria.*

Mujeres y Juventud. Sin embargo, incluso en Alemania, a nivel de los Länder, con frecuencia la competencia reside en el ministerio de educación. En aproximadamente la mitad de los países europeos, el ministerio de educación es responsable de toda la etapa de EAPI. En la otra mitad, solamente participa en la última fase, la correspondiente a la educación infantil dirigida a niños mayores (habitualmente a partir de los 3 años). Cuando existen diferentes tipos de oferta, las responsabilidades pueden ser compartidas. Por ejemplo, en Estonia, el Ministerio de Educación e Investigación es responsable de la mayor parte de la oferta de EAPI destinada a niños de entre un año y medio y siete años, pero los servicios de atención adicionales dirigidos a los más pequeños competen al Ministerio de Asuntos Sociales (véase el Gráfico 12).

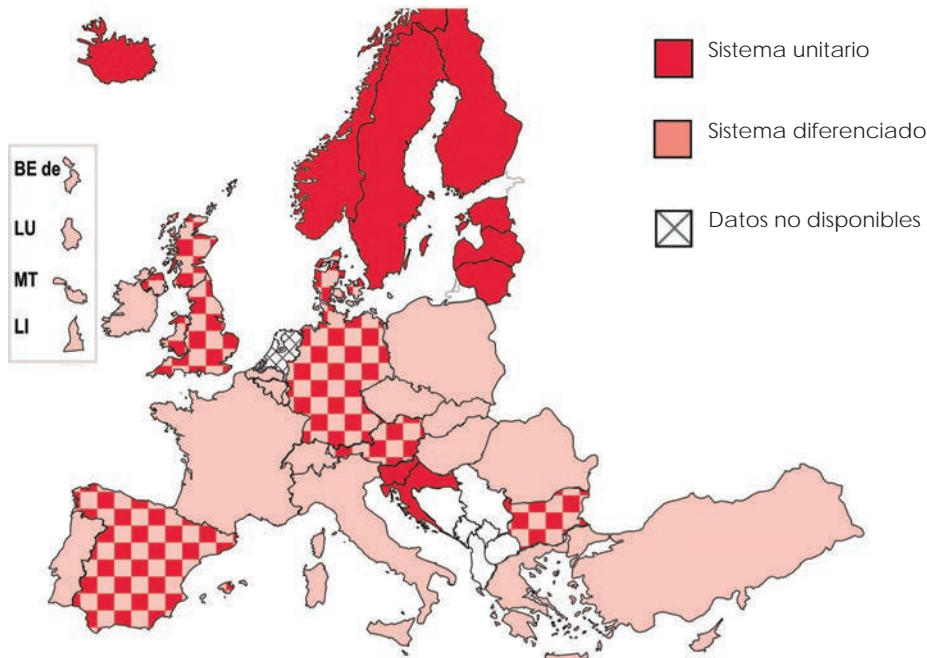
### ¿Cuál es la tendencia actual en relación con la estructura de la oferta de EAPI?

Muchas de las decisiones adoptadas por los responsables políticos en materia de acceso, asequibilidad y calidad de la EAPI que se exponen en este resumen se reflejan en el diseño general de los sistemas de EAPI. En Europa, la EAPI se estructura en torno a dos modelos principales. En algunos países se organiza en un sistema unitario o etapa única, mientras que en otros se divide en dos ciclos. En los sistemas unitarios los niños no experimentan transiciones ni se trasladan hasta el inicio de la primaria. En el sistema diferenciado, los niños pequeños y mayores asisten a centros diferentes. Por lo general, los pequeños cambian de centro sobre los tres años, aunque en algunos casos la transición se produce a partir de los dos y medio, o incluso a los cuatro en algunos países.

Tal como se observa en el Gráfico 13, la mayoría de los países europeos cuenta con sistemas diferenciados. Sin embargo, en la mayoría de los países nórdicos, los países bálticos, Croacia y Eslovenia los niños asisten a centros integrados antes de iniciar la escolarización obligatoria. Hay algunas excepciones donde el último o los dos últimos años de la educación infantil se ofrecen tanto en centros de primaria como de EAPI. Por ejemplo, en Suecia, el último curso de EAPI – las aulas de infantil para alumnos de seis años (förskoleklass) – solo se oferta en centros de primaria.

Asimismo, en varios países europeos existen tanto centros de EAPI integrados como diferenciados. En Bulgaria, Dinamarca, Alemania, España y Austria ( ), los servicios de EAPI se organizan tanto en entornos diferenciados para niños mayores y pequeños como en centros integrados en los que se atiende a ambos grupos. No obstante, incluso en los centros integrados se mantienen algunas distinciones entre los dos grupos de edad.

Gráfico 13. Organización de la oferta de EAPI en centros escolares, 2012/13



Fuente: Eurydice.

Notas específicas de países: Véase el informe completo (Comisión Europea/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014, pág. 35).

La transición física es solo uno de los aspectos que distinguen el sistema unitario del diferenciado. Habitualmente hay también diferencias relativas al ministerio responsable, las directrices educativas, la cualificación mínima exigida al personal, los límites de las ratios adulto/niño y la garantía de plaza (véase el Gráfico 15).

En los sistemas diferenciados es habitual que los niños más pequeños acudan a centros especialmente orientados a los servicios de carácter “asistencial” mientras que los mayores acceden a la “educación infantil”. Las competencias sobre gobierno, gestión y financiación de la EAPI se distribuyen entre distintas administraciones. Por lo general, la oferta para los más pequeños es responsabilidad de los ministerios de sanidad, familia y bienestar social, mientras que el ministerio de educación se ocupa de la de los mayores. En consecuencia, las directrices de carácter educativo habitualmente solo son de aplicación en la oferta para niños mayores. En este tipo de sistema también varían los requisitos relativos a la titulación del personal en función del ciclo, y lo más frecuente es que para trabajar en centros para niños mayores se exija un título de nivel superior. La ratio niño/adulto es habitualmente muy inferior para los niños más pequeños y se duplica o incluso triplica al acceder a los “servicios de educación infantil”. Asimismo, las condiciones de acceso

*En los sistemas diferenciados es habitual que el ministerio de sanidad, familia y bienestar social se ocupe de la oferta para los más pequeños.*

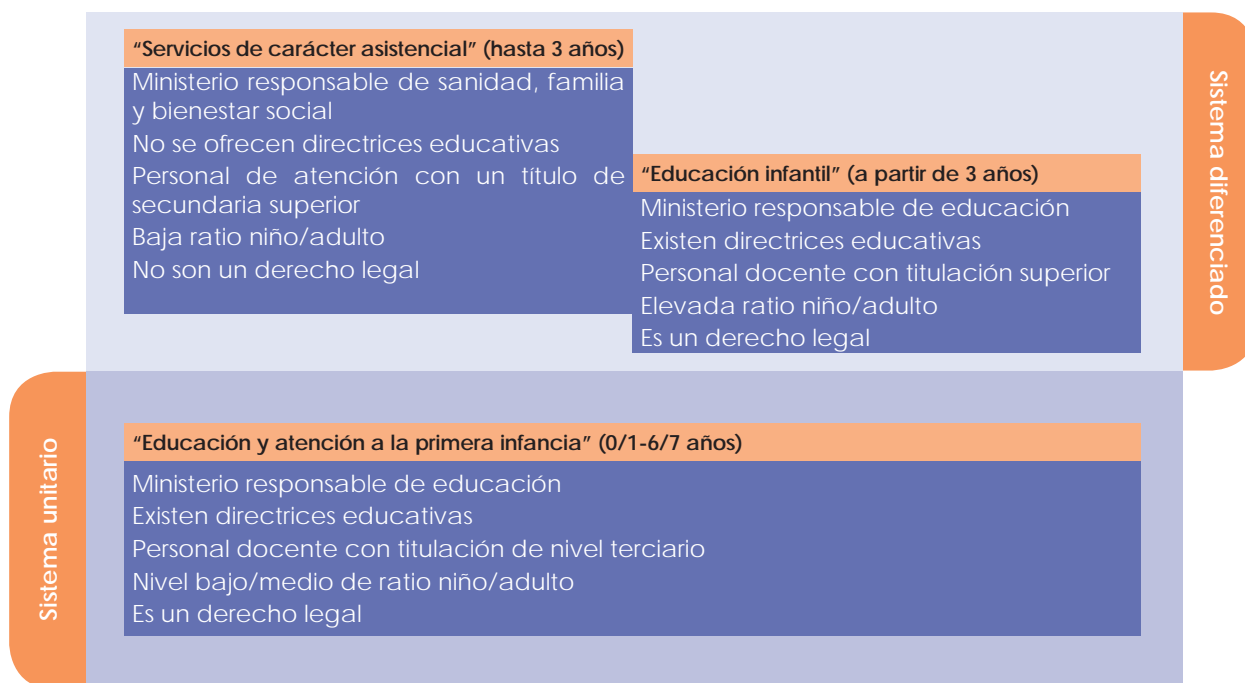
*Los centros integrados cuentan con un único equipo directivo encargado de gestionar la oferta educativa para niños de todas las edades y se exige el mismo nivel de cualificación.*

pueden variar considerablemente, siendo habitual que solo los niños mayores tengan derecho a una plaza, y no los más pequeños.

Por el contrario, en los sistemas integrados, la oferta de EAPI se estructura en una única etapa para todos los niños en edad preescolar y toda ella se desarrolla en los mismos centros. El ministerio de educación se ocupa del gobierno, gestión y financiación de la AEPI. La oferta se considera parte integrante de los servicios “de educación y atención a la primera infancia” y las directrices educativas cubren toda la etapa de EAPI. Los centros integrados cuentan con un único equipo directivo encargado de gestionar la oferta educativa para los niños de todas las edades y se exige el mismo nivel de cualificación (normalmente de nivel superior) para trabajar con todo el intervalo de edades. La ratio niño/adulto en todo el ciclo de EAPI tiende a ser inferior a la de la oferta de “educación infantil” en los sistemas diferenciados. Además, en los sistemas integrados el derecho legal a una plaza de EAPI, gratuita o no, con frecuencia se concede a edades muy tempranas.

En Bélgica (Comunidad flamenca y germanófona), la República Checa, Italia, Chipre, Luxemburgo, Polonia y Eslovaquia operan sistemas diferenciados que cumplen con todas las características mencionadas anteriormente. Otros países con sistemas diferenciados que aparecen en el Gráfico 14 presentan también algunas de las características habituales de los sistemas de EAPI unitarios.

Gráfico 14. Características de los sistemas diferenciados y unitarios



## Hacia una mayor integración

En la realidad, la división entre ambos tipos de sistema es cada vez más difusa, puesto que muchos de los países que cuentan con un sistema diferenciado están comenzando a aplicar también a los niños más pequeños algunas de las políticas introducidas inicialmente en los centros para niños mayores. El primer paso adoptado habitualmente es la introducción de directrices educativas para los más pequeños, directrices que pueden plasmarse en los mismos documentos oficiales que se aplican a todo el intervalo de edades (tal como sucede, por ejemplo, en Irlanda) y/o en documentos independientes para los niños pequeños y mayores (por ejemplo, en Bélgica –Comunidad francesa–, Grecia, España, Malta, Hungría, Rumanía y Turquía). Con frecuencia, las directrices educativas se definen en colaboración con el ministerio de educación. No obstante, en algunos sistemas diferenciados, la responsabilidad principal de la oferta tanto para niños pequeños como mayores corresponde al propio ministerio de educación. Por ejemplo, en todo el Reino Unido, los departamentos responsables de educación establecen los niveles de aprendizaje, desarrollo y cuidado de los niños desde que nacen hasta que alcanzan la edad de acceso a la educación primaria obligatoria en todos los tipos de oferta de EAPI.

En algunos sistemas diferenciados se exige que al menos un miembro del equipo que trabaja tanto con niños pequeños como mayores posea una cualificación de nivel superior. En Grecia, Francia, Portugal y Turquía, el personal docente que trabaja en centros para niños más pequeños debe tener un título de nivel terciario al menos.

Algunos países cuentan con centros integrados o eliminan la transición física de los niños de un centro a otro. Por ejemplo, en Austria, junto a los *Kinderkrippen* para niños de hasta 3 años y los *Kindergartens* para los de mayores, cada vez más niños acuden a centros con grupos de edades variadas (*Altersgemischte Betreuungseinrichtungen*). La oferta a estos grupos se realiza normalmente en los *Kindergartens*.

Estos ejemplos muestran que los sistemas europeos de EAPI se están acercando a un enfoque global de la “educación y atención a la primera infancia” a medida que van integrando algunos aspectos de la “educación infantil” en los centros orientados a la “atención” de los más pequeños. Además, a la vista de que muchos países están ampliando gradualmente la garantía de plaza a grupos de edad inferior, la EAPI se está constituyendo cada vez más claramente en parte integrante del sistema educativo en toda Europa.

*La división entre ambos tipos de sistema es cada vez más difusa, puesto que muchos de los países que cuentan con un sistema diferenciado están comenzando a aplicar también a los niños más pequeños algunas de las políticas introducidas inicialmente en los centros para niños mayores.*

*Los sistemas europeos de EAPI se están acercando a un enfoque global de la “educación y atención a la primera infancia” a medida que van integrando algunos aspectos de la “educación infantil” en los centros orientados a la “atención” de los más pequeños.*



#### Estudio de caso: Malta – Hacia una mayor integración

En Malta hay centros diferenciados para los niños pequeños y mayores. Las directrices educativas (llamadas “Directrices de buenas prácticas para el programa de actividades”) para los “centros de atención infantil y apoyo a la familia” dirigidos a los más pequeños (niños de 3 meses a 3 años) son de aplicación desde 2006. En el caso de los kindergarten centres, dirigidos a los niños mayores (de 2 años y 9 meses a 4 años y 9 meses), las directrices educativas están incluidas en el National Curriculum Framework. En 2009, la competencia sobre los “centros de atención infantil y apoyo a la familia” se trasladó al Ministerio de Educación y Empleo.

Todos los niños de cuatro años tienen garantizado por ley desde 1975 el derecho a una EAPI gratuita, mientras que la oferta para los niños de tres años existe desde 1988. La asistencia es casi universal, con un 98% de niños de tres años y un 100% de niños de cuatro en centros kindergarten en 2012/12 (MEDE, 2012/13). Por contraste, hasta hace poco los servicios de atención infantil han sido infrutilizados en Malta, acudiendo solamente un 11% de los niños de 1 año y un 26% de los de 2 a los centros de atención infantil y apoyo a la familia en 2011 (DSWS, 2011). Los principales problemas identificados tienen que ver con la asequibilidad, las creencias culturales relativas a la educación de los hijos y la falta de servicios cualificados. Con el fin de abordar los problemas derivados de la escasa asequibilidad y facilitar el empleo femenino, desde abril de 2014, el Gobierno maltés amplió el derecho legal a recibir EAPI gratuita a los centros de atención infantil y apoyo a la familia tanto públicos como privados, asignando a dicho fin 5,1 millones de euros EPA (3,8 millones de euros). Sin embargo, en la actualidad el plan de atención gratuita a la infancia (Free Child Care Scheme) solamente se encuentra a disposición de aquellos niños cuyos padres tienen un empleo y/o trabajan en educación. En este momento se está debatiendo la posibilidad de convertirlo en un derecho universal.

### Dónde encontrar más información

Los países europeos ofrecen soluciones muy diferentes y variadas a la educación y atención a los niños que todavía no alcanzan la edad de escolarización obligatoria. El presente documento ha resumido los principales desafíos que plantea la mejora de la calidad y el acceso a la EAPI, y ha mostrado cómo están abordando en la actualidad estos desafíos los responsables políticos de toda Europa.

Para más datos acerca de estos y otros asuntos importantes, así como información detallada de los diversos países, consulte el informe completo: “Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa – Edición 2014” ([http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/166EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf)).



---

## Bibliografia

---

BASIL (Barnehage Statistikk Innrapporterings Løsning). Statistics Norway, 2012/13.

Bennett, J. and Moss, P., 2011. Working for inclusion: how early childhood education and care and its workforce can help Europe's youngest citizens. [pdf] Disponible en: <http://www.childrenscotland.org.uk/>

BLD (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet [Ministerio de Infancia, Igualdad e Inclusión Social (NO)], 2011. Likestilling 2014: Regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene. [pdf] Disponible en: [http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Likestilling/likestilling\\_2014.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Likestilling/likestilling_2014.pdf)

Comisión Europea, 2014. Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care. Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission. [pdf] Disponible en: [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/archive/documents/ecec-quality-framework_en.pdf)

DSWS (Departamento de Estándares de Bienestar Social (MT)), 2011. [Online] Disponible en: <https://mfss.gov.mt/en/DSWS/Pages/default.aspx>

EACEA/Eurydice, 2009. Early childhood education and care in Europe. Tackling Social and Cultural inequalities in Europe. Bruselas: EACEA/Eurydice.

Kunnskapsdepartementet [Ministerio de Educación e Investigación (NO)], 2013. Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014–2020. [pdf] Disponible en: [http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rapporter%20og%20planer/Kompetanse\\_for\\_fremtidens\\_barnehage\\_2013.pdf#search=GLØD&regj\\_oss=1](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/Barnehager/Rapporter%20og%20planer/Kompetanse_for_fremtidens_barnehage_2013.pdf#search=GLØD&regj_oss=1)

MEDE [Ministerio de Educación y Empleo (MT)], 2012/13. STS Database [Student, Teacher and School Database] (for State Schools) & Quality Assurance Department Database (for non-State schools).

SOU (Statens Offentliga Utredningar), 2013. SOU 2013:41. Förskolegaranti. [pdf] Disponible en: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/21/93/38/686e0675.pdf>

Sveriges Riksdag [Parlamento sueco], 2010. Skollag 2010:800 (Education Act, only available in Swedish). [Online] Disponible en: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Skollag-2010800\\_sfs-2010-800/?bet=2010:800#K8](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Skollag-2010800_sfs-2010-800/?bet=2010:800#K8)

THL [Instituto Nacional de Salud y Bienestar (FI)], 2011. Lasten päivähöito 2010 – Kuntakyselyn osaraportti. Barnomsorgen 2010 – Delrapport om kommunenkäten. Tilastoraportti – Statistikrapport – Statistical Report. [pdf] Disponible en: [http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr37\\_11.pdf](http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr37_11.pdf)

La Red Euridyce se encarga de analizar y explicar la organización y el funcionamiento de los diferentes sistemas educativos europeos. La Red elabora descripciones de los sistemas educativos nacionales, estudios comparativos sobre distintos temas específicos, indicadores y estadísticas. Todas las publicaciones de Eurydice están disponibles de manera gratuita en la página web de Eurydice y en formato impreso previa petición. El objetivo de Eurydice es promover el entendimiento, la cooperación, la confianza y la movilidad a nivel europeo e internacional. La Red está integrada por unidades nacionales de distintos países europeos, coordinadas por la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural de la UE. Para más información referente a Eurydice, véase <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice>.

