



Internacional de la Educación

# La educación de la primera infancia en Europa

## Logros, desafíos y potencialidades



Dr Mathias Urban

Universidad Martín Lutero de Halle-Wittenberg  
Facultad de Educación

Septiembre de 2009





Internacional de la Educación

# La educación de la primera infancia en Europa

Logros, desafíos y potencialidades

Dr. Mathias Urban

Universidad Martín Lutero de Halle-Wittenberg  
Facultad de Educación

Preparación de algunas partes del Capítulo 2 por:  
Maria O'Dwyer, PhD - Framework Research - Irlanda

Halle, septiembre de 2009

## PRÓLOGO

Todos los niños y las niñas tienen derecho a la educación, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, y la educación de la primera infancia debe considerarse parte de ese derecho. La Internacional de la Educación tiene la firme convicción de que la educación de la primera infancia reviste un gran valor para todos los niños y niñas y debería estar disponible para todos. Proporciona una base sólida para el aprendizaje y ayuda a desarrollar aptitudes, conocimientos, competencias personales, confianza y un sentido de responsabilidad social. Por estos motivos, todos los niños y niñas, incluidos los privados de medios socioeconómicos y otros grupos desfavorecidos, deberían tener acceso a servicios destinados a la educación de la primera infancia de buena calidad. La Internacional de la Educación encomendó este estudio con el fin de lograr una mejor comprensión tanto de las problemáticas actuales como de aquellas que se plantean en Europa en relación con la educación de la primera infancia, las pautas de buenas prácticas, los retos y las oportunidades. Los resultados de este estudio reflejan la diversidad y la complejidad de la educación de la primera infancia en el continente europeo. Aun cuando se ha incrementado continuamente su acceso y provisión en numerosos países, todavía queda mucho por hacer, tanto en términos de accesibilidad como de calidad. Es probable que la mayor parte de los países europeos no logren cumplir los objetivos de Barcelona en lo que concierne a la atención a la infancia. Estos objetivos requieren de los Estados miembros de la Unión Europea la provisión de servicios de guardería al menos para el 33 por ciento de los niños y niñas de 0 a 3 años de edad y al menos el 90 por ciento de los niños y niñas de 3 años a la edad de escolarización obligatoria para 2010.

En numerosos países, la calidad sigue siendo motivo de preocupación, lo que a veces se debe a las desigualdades existentes en relación con las cualificaciones del personal, lo que se ve agravado por la división de los sistemas que existe en algunos países entre la educación y el cuidado de los niños y niñas. Los servicios privados también siguen siendo predominantes en muchos países, lo que dificulta la posibilidad de algunos padres de costear los gastos. El estudio, por tanto, refuerza la necesidad de garantizar que la educación de la primera infancia sea financiada con fondos públicos y forme parte integral del sistema educativo de cada país. Asimismo, no cabe duda alguna de que es preciso garantizar a todo el personal de la educación de la primera infancia una formación tanto inicial como continua, en el ejercicio de la profesión, y mejorar sus condiciones de trabajo.

Deseamos agradecer al autor, Mathias Urban, su pormenorizado análisis de los temas abordados y a todas las organizaciones miembros de la IE que participaron en este estudio. Alentamos a los sindicatos de docentes de Europa y de otros lugares del mundo a estudiar el presente documento, a utilizarlo como un instrumento para desarrollar o mejorar sus políticas relativas a la educación de la primera infancia y aprovechar sus resultados como instrumento de promoción y defensa.

Fred van Leeuwen  
Secretario General de la Internacional de la Educación



# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	3
<b>RESUMEN</b> .....	6
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	11
1.1 De la AEPI a la EPI en su sentido más amplio: más que una mera opción terminológica	14
1.2 Compromiso de la Internacional de la Educación con una educación de calidad para la primera infancia	16
1.3 Descripción del informe: datos básicos, posibilidades y limitaciones evidentes de este estudio	16
<b>2. CONTEXTO: EL PANORAMA DE LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN EUROPA</b> .....	19
2.1 Sistemas educativos de la primera infancia en Europa: algunas características importantes	20
2.2 Aprender con los demás y de los demás: enfoques positivos y puntos fuertes de los sistemas educativos de la primera infancia en Europa .....	23
2.2.1 Acceso y provisión en continuo aumento .....	23
2.2.2 Reconocimiento de la importancia del personal .....	27
2.2.3 Mayor hincapié en la participación y colaboración de los padres .....	30
2.2.4 Políticas centradas en mejorar la gobernanza de la educación de la primera infancia	31
2.2.5 Centrarse en un plan de estudios holístico .....	33
2.3 Insuficiencias de los sistemas educativos de la primera infancia en Europa .....	36
2.4 La financiación pública para la educación de la primera infancia: algunas tendencias	38
2.5 El personal y las cualificaciones .....	41
2.6 La educación de la primera infancia y la disparidad de género entre los profesionales	43
2.6.1 Alentar a los hombres a incorporarse a la educación de la primera infancia	45
<b>3. 3 CAMBIAR LAS PRÁCTICAS EN LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA: SIETE CASOS EUROPEOS</b> .....	48
3.1 La muestra para el estudio de siete países .....	51
3.2 Metodología .....	52

3.3 CROACIA .....	54
3.3.1 Paso a paso hacia “escuelas adaptadas a los alumnos” .....	54
3.3.2 La perspectiva sindical: Sindikat Radnika u Predškolskom Odgoju I Obrazovanju Hrvatske .....	57
3.4 ALEMANIA .....	60
3.4.1 Bildung:elementar: desarrollo y evaluación curricular como investigación participativa.....	60
3.4.2 La perspectiva sindical: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft .....	63
3.5 IRLANDA.....	66
3.5.1 Organizar a los trabajadores y trabajadoras de las guarderías: Association of Childcare Professionals.....	66
3.5.2 La perspectiva sindical: Irish National Teachers' Organisation .....	68
3.6 POLONIA .....	72
3.6.1 La educación de la primera infancia en transición: Donde no hay centros preescolares (todavía) .....	72
3.6.2 La perspectiva sindical: Związek Nauczycielstwa Polskiego .....	75
3.7 ESPAÑA .....	78
3.7.1 Una necesidad, un deseo, una responsabilidad compartida: la escuela de maestros Rosa Sensat .....	78
3.7.2 La perspectiva sindical: Federación de Enseñanza de CC.OO.....	82
3.8 SUECIA.....	85
3.8.1 Desarrollo sostenible en el centro preescolar de la localidad .....	85
3.8.2 La perspectiva sindical: Lärarförbundet.....	89
3.9 PAÍSES BAJOS .....	93
3.9.1 Cambio sostenible en la comunidad de aprendizaje profesional .....	93
3.9.2 La perspectiva sindical: Algemene Onderwijsbond .....	96
<b>4. MEDIDAS A TOMAR: ALGUNAS CUESTIONES CLAVE Y POSIBILIDADES     PARA LA POLÍTICA, LA PRÁCTICA Y LA INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>99</b>
<b>5. REFERENCIAS</b> .....	<b>106</b>
<b>6. PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO DE LOS SIETE PAISES</b> .....	<b>110</b>



## RESUMEN

**El presente documento es el informe de un estudio encomendado por la Internacional de la Educación. Las conclusiones del estudio fueron presentadas a los sindicatos afiliados de la IE en el seminario internacional *Quality Early Childhood Education: Every Child's Right* - Educación de la primera infancia de calidad: derecho de todo niño, celebrado en Malta en noviembre de 2008. Este informe final ha sido elaborado tras el debate con los representantes de la IE en el seminario.**

- Las niñas y niños pequeños son ciudadanos con derechos propios, que es preciso respetar. Son, al mismo tiempo, especialmente vulnerables y se ven afectados por la injusticia social y la desigualdad.
- Es una responsabilidad pública respetar los derechos del niño y garantizar que todos los niños y niñas puedan vivir para alcanzar su pleno potencial. La atención y educación de la primera infancia es también una necesidad fundamental de toda sociedad humana. A través del cuidado y educación de las niñas y niños pequeños construimos y reconstruimos la comunidad, se garantiza la continuidad de la tradición y se hacen posibles la innovación y la transformación.
- En los últimos años, la educación de la primera infancia ha recibido una atención sin precedentes en la esfera pública y política a escala internacional, pero sobre todo por razones económicas. La relación entre la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea y los objetivos de Barcelona para el cuidado de los niños ilustra esta lógica con toda claridad.
- La igualdad, el nivel de estudios alcanzado y el inicio temprano del aprendizaje a lo largo de la vida procuran motivos adicionales para invertir en la atención y educación de la primera infancia, al igual que un reconocimiento cada vez mayor de los derechos de las niñas y los niños a escala nacional e internacional.
- Los responsables políticos están cada vez más inclinados a reconocer que la calidad de la mano de obra dedicada a la primera infancia es fundamental para el logro de objetivos ambiciosos. Las investigaciones a nivel internacional sustentan este reconocimiento.
- En la Unión Europea, los “objetivos cualitativos en los servicios para niños” de 1996 procura un marco multidimensional para la calidad, estableciendo, entre otros, los objetivos para la política, las inversiones, la participación y la profesionalización. Lamentablemente, nunca se llevó a cabo un programa de acción de diez años para alcanzar los objetivos, tal como lo propuso la Red de Cuidado de Niños de la Comisión Europea.
- Hoy día, la diversidad de Europa es más acusada que nunca. La riqueza de las tradiciones, experiencias, prácticas y aspiraciones debe considerarse como un activo para el desarrollo futuro de Europa. Por otra parte, la diversidad europea se refleja en agudas desigualdades entre sus países y regiones y en el seno de los mismos.

- El objetivo de este estudio es arrojar luz sobre la diversidad y complejidad de la educación de la primera infancia en Europa, encomiar las evoluciones positivas y poner de relieve las potencialidades para dar lugar a un cambio sostenible a favor de instituciones societales mejores y más equitativas para las niñas y los niños pequeños.
- El estudio fue encomendado por la Internacional de la Educación en el marco de su compromiso con la calidad de la educación de la primera infancia tal como lo contempla el documento de política de su estructura paneuropea sobre la educación de la primera infancia, aprobado por la Conferencia Paneuropea de la IE en diciembre de 2006.

### **Descripción del informe: base de datos, posibilidades y limitaciones evidentes de este estudio**

- El objetivo de este estudio es presentar lo que caracteriza esencialmente a los sistemas educativos de la primera infancia en Europa con el fin de poner de relieve los puntos fuertes y enfoques positivos así como determinar los principales retos y ámbitos que requieren una actuación urgente. Con esta finalidad, el presente informe consta de dos partes principales.
- La primera, el Capítulo 2 – *Contexto*, proporciona información sobre la riqueza de los diversos *panoramas* de la educación de la primera infancia en Europa y en particular en los 27 Estados miembros de la Unión Europea, en un país candidato a la adhesión, Croacia, así como Noruega y Rusia. Esta parte se basa esencialmente en los informes y estudios publicados con anterioridad, por ejemplo, *Starting Strong I y II* (OCDE, 2001, 2006), el informe de “*Educación para Todos*” sobre la educación de la primera infancia (UNESCO, 2007), la red europea de información sobre la educación, Eurydice ([www.eurydice.org](http://www.eurydice.org)) y las actas de dos conferencias europeas sobre la consecución de los “objetivos de Barcelona”.
- La segunda parte, el Capítulo 3 – *Cambiar las práctica en la educación de la primera infancia: siete casos europeos*, presenta siete estudios de caso de proyectos y programas que han elaborado respuestas a las necesidades de la práctica educativa de la primera infancia en sus diversos contextos. Todos ellos ilustran cómo lograr un cambio en la vida de los niños y de los profesionales en su práctica cotidiana.
- En ambas partes se han expuesto *las cuestiones clave* así como *los retos y posibilidades* para la acción conjunta, los cuales se someten a debate en el Capítulo 4.

### **Contexto: el panorama de la educación de la primera infancia en Europa**

#### **Preocupaciones comunes en materia de políticas**

- Las políticas educativas de la primera infancia en Europa, y particularmente en la Unión Europea, aunque diversas y en muchos contextos socioculturales incomparables, comparten preocupaciones comunes acerca de varias cuestiones. Cabe observar un progreso significativo y constante en cinco áreas políticas relativas a la educación de la primera infancia:





- Acceso y provisión en continuo aumento
- Reconocimiento de la importancia del personal
- Mayor hincapié en la participación y colaboración de los padres
- Políticas centradas en mejorar la gobernanza de la educación de la primera infancia
- Centrarse en un plan de estudios holístico

### **La financiación pública para la educación de la primera infancia: algunas tendencias**

- Las diferencias entre los sistemas educativos de la primera infancia se manifiestan, entre otros, en la creación de instituciones, la conceptualización de la mano de obra y en el equilibrio entre las responsabilidades tanto en el ámbito público como privado respecto a la atención y educación de la primera infancia en los distintos niveles gubernamentales.
- Todas ellas se reflejan en la política de financiación de la educación de la primera infancia en los distintos países.
- Aun cuando las agendas de organismos transnacionales e internacionales parecen sugerir un consenso sobre los fines y objetivos de los servicios educativos para la primera infancia, las diferencias en la política de financiación tienden a persistir.
- Reflejan los modelos socioeconómicos que determinan, por ejemplo, las creencias económico-culturales en una gobernanza regida sea por la “demanda” o por la “oferta” y la financiación de los servicios públicos.
- La financiación destinada al “lado de la demanda”, es decir, asignar recursos primordialmente a los padres (considerados como clientes) está vinculada a la conceptualización del cuidado de los niños como una mercancía (en contraposición con el servicio público), que puede ser comprada en el mercado. A menudo depende de proveedores privados con fines de lucro y cree firmemente en las fuerzas autorreguladoras del mercado.
- En realidad, este modelo genera servicios de baja calidad con un elevado coste para los padres.
- Los estudios e investigaciones internacionales demuestran, con “pruebas contundentes” (OECD, 2006) que existen claros vínculos entre una inversión *pública* adecuada de los *servicios* y la calidad de la educación de la primera infancia.
- Aun cuando el gasto público (en porcentaje del PIB) varía notablemente entre los países y sólo son pocos los que cumplen el objetivo del 1,0 % establecido por la Red de cuidado de niños de la Comisión Europea, la tendencia global parece ser positiva: la mayoría de los países están incrementando a ritmo constante su gasto en la educación de la primera infancia.
- Todavía existe una división entre el gasto destinado a la educación de la primera infancia (percibido cada vez más a menudo como una *inversión*) y el que corresponde a la atención o cuidado de los niños (que tiene más probabilidades de incluirse entre los costes). Existe poco compromiso con el derecho de todo niño a una educación de calidad (en su sentido más amplio) desde su nacimiento. Los países prefieren gastar en el cuidado de niños por razones socioeconómicas, por ejemplo, para facilitar la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

- Estas políticas no son sostenibles. En toda Europa existen claros ejemplos de que en épocas de desaceleración económica o recesión, la atención o cuidado de los niños, entendido como un servicio para las madres que trabajan, es lo primero que desaparece de las agendas políticas

### El personal y las cualificaciones

- Al igual que en sus pautas de financiación, los países aplican enfoques notablemente distintos a la conceptualización y desarrollo de la mano de obra, lo que refleja “la estructura, finalidad y valores subyacentes en los servicios [...] y las ideas dominantes que se tienen de los niños pequeños y de los trabajadores de la primera infancia” (Moss, 2000).
- Actualmente, las cualificaciones del personal y la futura distribución de la mano de obra dedicada a la primera infancia es un debate multifacético y complejo en Europa.
- Cada vez se reconoce más que la calidad de la educación de la primera infancia no puede lograrse sin una inversión importante en la cualificación tanto inicial como continua de los trabajadores y trabajadoras.
- Sin embargo, en la realidad de Europa se encuentran cualificaciones desde las literalmente inexistentes (especialmente en el cuidado de niños) hasta formaciones diplomadas. La mayoría de los países aún distinguen entre una menor cualificación (así como remuneración y situación) para los profesionales que trabajan con los niños más pequeños y una formación postsecundaria o de licenciatura para los profesionales (maestros de la primera infancia) que trabajan con niños de 3 años hasta la edad de escolarización obligatoria.

### La educación de la primera infancia y la disparidad de género entre los profesionales

- De acuerdo con las investigaciones recientes, la *igualdad entre los sexos* es una cuestión casi *invisible* en el ámbito de la primera infancia (Cameron y Moss, 2007). Rara vez ha sido puesta de manifiesto, ni siquiera por los trabajadores varones, y los datos disponibles son raros.
- La escasez de hombres en la educación de la primera infancia resulta problemática desde diferentes perspectivas: afecta a las posibilidades de las autoridades públicas a cumplir los objetivos relativos al cuidado de niños, a la igualdad de oportunidades y la diversidad así como a la calidad global de la provisión (Rolfe, 2006).
- La Red de Cuidado Infantil de la Comisión fijó en 1996 un objetivo del 20 % de representación masculina en la educación de la primera infancia. Hasta la fecha, ningún país lo ha alcanzado.
- Sin embargo, en algunos países, las campañas de contratación han logrado ciertos resultados.
- Para que el trabajo en la educación de la primera infancia resulte atractivo para los hombres, es preciso que la creación de oportunidades de empleo y el aumento de salarios se complementen con otras medidas, especialmente un aumento en el nivel y contenido de la formación (Men in childcare, 2008).



## Cambiar las prácticas en la educación de la primera infancia: siete casos europeos

- Se seleccionaron siete países para participar en un subestudio cualitativo destinado a complementar el panorama general de la educación de la primera infancia en Europa: Croacia, Alemania, Irlanda, Polonia, España, Suecia y los Países Bajos.
- Cada uno de los siete países cuenta con un proyecto o programa que ilustra por sí solo cómo puede materializarse un cambio y lograr mejores prácticas en los distintos estratos del sistema educativo de la primera infancia.
- A fin de complementar y dar un marco a los ejemplos proporcionados por estos proyectos, se pidió a los sindicatos de docentes de los siete países participantes compartir sus puntos de vista sobre la educación de la primera infancia en sus países.
- Tanto los proyectos como los sindicatos señalan *los factores clave del éxito, los principales retos y obstáculos* y comparten *las enseñanzas aprendidas y sus recomendaciones*.

### Medidas a tomar: algunas cuestiones clave y posibilidades para la política, la práctica y la investigación

- Crear marcos para una educación democrática e innovadora desde el comienzo
- Paradigmas del cambio: fomentar el cuestionamiento crítico
- Promover las pedagogías holísticas – la educación en su sentido más amplio
- Paliar la subrepresentación de trabajadores dedicados al cuidado de niños en los sistemas divididos
- Centrarse en la interrelación del cambio y la sostenibilidad
- El cambio continuo: el reto del principio de integración de la reforma educativa
- Desarrollar el profesionalismo en todo el sistema educativo de la primera infancia y en una amplia diversidad de establecimientos
- Promover la diversidad y mostrarse proactivos respecto a la igualdad entre los sexos y otras disparidades en la educación de la primera infancia
- Dejar de competir y más bien unir fuerzas
- Invertir en la investigación y apoyar un espíritu inquisitivo en la profesión
- Revitalizar los objetivos cualitativos europeos

# 1. INTRODUCCIÓN

La primera infancia es un período muy importante en la vida humana. En la actualidad, es ampliamente reconocido, además de ser un tópico repetido a menudo, que las experiencias de un niño pequeño, desde el primer día de su vida, sientan las bases de su aprendizaje y desarrollo a lo largo de la vida. Sin embargo, las experiencias diarias de los niños no pueden reducirse a ser simplemente una preparación para algo que aún no ha llegado. Su interacción con los padres y las personas que los cuidan en el seno de su familia, con los profesionales de las instituciones de la primera infancia y especialmente con otros niños, tiene un valor propio. Los niños y las niñas no son seres incompletos, futuros alumnos y futuros adultos, que se forman a través de la educación a fin de satisfacer las necesidades asumidas de una sociedad de adultos. Sin bien las niñas y los niños pequeños son especialmente vulnerables y se ven afectados por la injusticia social y la desigualdad, también son ciudadanos con derechos propios que debemos respetar. Sin embargo, como afirma Martin Woodhead (1996), la primera infancia es sobre todo una oportunidad:

*Cada niño tiene un potencial insustituible para el desarrollo de las capacidades humanas, para la comunicación y la cooperación, la aptitud y el sentimiento, la razón y la imaginación, para el sentido práctico y la espiritualidad, para la determinación y la compasión. (p. 12)*

La responsabilidad social de respetar los derechos del niño a fin de velar por que cada niña y niño pueda vivir para alcanzar todo el potencial de que es capaz es sólo un aspecto (pero crucial) de una situación compleja. La educación de la primera infancia no solamente es lo que una sociedad hace por los niños, es una necesidad fundamental también para la sociedad humana:

*A través de la atención y la educación de los niños pequeños, una sociedad construye y reconstruye la comunidad y la economía, vela por la continuidad de la tradición entre las generaciones y hace posibles la innovación y la transformación. (ibid)*

En el curso de los últimos años, la educación de la primera infancia ha recibido una atención sin precedentes tanto en la esfera pública como política y son numerosos los países que se han fijado metas ambiciosas para incrementar la cantidad y la calidad de su provisión. Si bien cabe aplaudir este interés, hay que tener en cuenta que la lógica detrás de estas metas y objetivos rara vez concierne a los niños y es esencialmente económica. Lo que mueve las agendas políticas son las preocupaciones comunes acerca del empleo, la competitividad y la igualdad entre hombres y mujeres. Como señala la OCDE (2006), en su informe sobre las políticas relativas a la educación de la primera infancia en veinte países, existen circunstancias fácilmente comprensibles para atraer la atención de los gobiernos hacia los centros y servicios destinados a los niños pequeños. Estas incluyen:



*El deseo de aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo; conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares de forma más equitativa para las mujeres; enfrentar los desafíos demográficos ante los que se encuentran los países de la OCDE (en particular el descenso de las tasas de fecundidad y el envejecimiento general de la población) y la necesidad de abordar los problemas de la pobreza infantil y las desventajas educativas. (p. 12)*

Es precisamente en este clima económico y político, que, por ejemplo, la Unión Europea manifiesta la necesidad de aumentar el número de plazas de guardería y, en la cumbre de Barcelona de 2002, se aprobó proveer plazas de guardería totalmente subvencionadas para el 33 % de los niños y niñas de 0 a 3 años de edad y el 90% de los 3 años a la edad de escolarización obligatoria para 2010.

La principal preocupación, al menos desde la perspectiva de los gobiernos de los países a los que suele denominarse “desarrollados”, es que “la prosperidad económica depende de unos índices de empleo y natalidad elevados” (OCDE, 2006, p. 78) y es preciso establecer en la mayoría de los países de la OCDE políticas encaminadas a incorporar a un mayor número de mujeres a la población activa. Cabe preguntarse, pues, si es legítimo hablar de servicios *para los niños* cuando los factores que motivan la inversión en ellos son ante todo tan claramente económicos.

No obstante, la incorporación de las instituciones para la primera infancia tanto en las agendas políticas como en las electorales también obedece a otras motivaciones. Además de ser una condición para la igualdad entre hombres y mujeres en una sociedad dominada por la economía, la expansión de las instituciones para la primera infancia se considera crucial para alcanzar un buen nivel de estudios así como para el aprendizaje a lo largo de la vida, la inclusión social y la equidad. Al mismo tiempo, el contexto político presta mayor atención tanto a escala internacional como nacional a los derechos y la participación de los niños en el marco de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño, reconocidos explícitamente en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El compromiso político de dispensar educación para la primera infancia a escala europea va a la par del reconocimiento de que ésta debe ser de buena calidad. Tanto a escala europea como nacional han tenido lugar importantes debates sobre lo que implica la calidad, dando lugar en 1996 a la publicación de los *Quality Targets in Services for Young Children* (Objetivos cualitativos en los servicios para niños) por parte de la *European Commission Network on Childcare and other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities* (Red de la Comisión Europea de cuidado de niños y otras medidas para conciliar el empleo y las responsabilidades familiares). Estos “objetivos cualitativos” son un documento importante, ya que ofrecen un marco multidimensional de la calidad, que incluye, entre otros aspectos, los objetivos de las políticas, la inversión, la participación y la profesionalización. Además, el reconocimiento de la necesidad desde el punto de vista socioeconómico de la provisión de la educación para la primera infancia puede haber allanado el camino para que ahora se generalice el reconocimiento de que se requiere una inversión sustancial para obtener más y mejores servicios (Urban, 2005, 2008)

Europa ha cambiado considerablemente desde 1996 y ahora presenta una diversidad más importante que nunca. La Unión Europea comprende actualmente 27 Estados miembros, con otros tres países en espera de su adhesión en un futuro próximo. Aun cuando la Unión Europea puede ser la expresión más visible de Europa como entidad política, son muchos los países que, de Islandia y Noruega en el norte, Albania y Bosnia y Herzegovina en el sudeste, a Rusia y Ucrania en el este, están contribuyendo a la diversidad de Europa (Comunidades Europeas, 2009). Su diversidad se refleja en una riqueza de tradiciones, experiencias, prácticas y aspiraciones presentes en toda Europa en su conjunto y en cada uno de sus países, en el ámbito regional y en ocasiones local. Si bien es un activo importante para el desarrollo futuro de la Unión Europea, así como por el papel que desempeña en el contexto mundial, la diversidad de Europa se refleja también en las acusadas disparidades que se observan dentro de cada país y región así como entre ellos. Las situaciones vitales no sólo son muy *diferentes (e inequitativas)* para los niños y las familias de Rumania a Suecia, de Francia a Estonia; la diversidad e inequidad también son pauta común dentro de los países.



***La educación de la primera infancia físicamente, mentalmente, socialmente y económicamente beneficiosa.***

El objetivo del presente estudio es arrojar luz sobre la diversidad y la complejidad de los sistemas de atención y educación de la primera infancia en Europa. No es, deliberadamente, una comparación o clasificación sistemática. Por el contrario, la intención es valorar la evolución y las experiencias satisfactorias y prometedoras así como poner de relieve las posibilidades de fomentar un cambio sostenible a favor de instituciones societales mejores y más equitativas para los niños y niñas pequeños de Europa.



Este estudio, siendo modesto, y por naturaleza propia circunscrito, “está de pie sobre hombros de gigantes”. No habría sido posible sin la inmensa cantidad de trabajo realizado por los autores de los estudios anteriores, en particular, el estudio pionero *Starting Strong* de John Bennett, Collette Tayler y Michelle Neuman. Durante años, John Bennett ha sido un gran apoyo y me siento profundamente en deuda con él por ofrecerme su tiempo, conocimientos e inspiración al discutir el proyecto *Strategies for Change* (Urban, 2006, 2007). Peter Moss ha sido y es un invaluable apoyo, mentor y amigo crítico.

Irene Balaguer, Anke van Keulen, Maelis Karlsson Lohmander, Monica Löfquist, Nives Milinovič, Gesine Nebe, Teresa Ogrodzinska y Kathryn O’Riordan han tomado el tiempo en su apretada agenda de trabajo para compartir sus experiencias en siete fascinantes proyectos europeos. Deirbhile Nic Craith, Bernhard Eibeck, Francisco Mirones Morales, Dorota Obidniak, Irene Leijten, Božena Strugar y Anna Tomberg, todos ellos representantes de sindicatos de los docentes y la enseñanza y organizaciones miembros de la Internacional de la Educación, han compartido la perspectiva de sus organizaciones sobre la evolución de la educación de la primera infancia en su país. Sin ellos, este estudio no habría sido posible.

Mi especial agradecimiento a Dennis Sinyolo y Guntars Catlaks de la Internacional de la Educación por su compromiso para hacer posible este estudio, por su apertura a la hora de discutir el enfoque y el marco y por su apoyo desde el principio.

## 1.1 De la AEPI a la EPI en su sentido más amplio: más que una mera opción terminológica

La mayor parte de las fuentes y documentos de política de los que se ha obtenido información para el presente informe se refieren a los servicios destinados a los niños antes de cumplir la edad de escolarización obligatoria como *Atención y educación de la primera infancia* y AEPI es la abreviatura más común y con la que está familiarizada la mayoría de los lectores. Sin embargo, a lo largo de este informe nos referiremos a las instituciones, centros, prácticas y políticas en este campo como *Educación de la primera infancia* (EPI).

Existen buenas razones para añadir la “atención” a la descripción de las instituciones y servicios en cuestión: podría entenderse como un reconocimiento de la complejidad de las tareas e intenciones de las instituciones creadas para los niños pequeños por las sociedades modernas. Las relaciones e interacciones entre niños y adultos tienen más implicaciones de las que puede captar un estrecho concepto de educación. El concepto de *educación* es estrecho y limitado, sobre todo en el idioma inglés, donde por lo general se entiende como algo que tiene que ver con el aprendizaje y la enseñanza formal en un ámbito tipo escolar<sup>1</sup>. De ser así, cabría replicar que la parte correspondiente a la *atención* (o cuidado) de la AEPI supone la existencia de una reali-

<sup>1</sup> NdT: En español, abarca ambos sentidos. El DRAE define la educación como “instrucción por medio de la acción docente” y la “crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes”.

dad mucho más amplia y compleja en la vida de los niños pequeños que debe ser abordada por las prácticas y políticas relativas a la primera infancia. Desde este punto de vista, la atención podría ser la llave capaz de abrir las limitaciones de la *educación*; la “EPI” y la “A” se complementarían. De hecho, cada vez está más aceptado, en los documentos de política y de investigación, la estrecha e indisoluble relación entre ambas (Cameron y Moss, 2007). La OCDE (OCDE, 2001, 2006) utiliza deliberadamente educación y cuidado de la infancia temprana así como educación y atención preescolar (*Early Childhood Education and Care* – ECEC) como los términos que prefiere para destacar esta cuestión.

Sin embargo, las conceptualizaciones de la *atención* también pueden ser reducidas y estrechas, lo que casi siempre ocurre cuando la *atención* y la *educación* son definidas como una dicotomía. “Nosotros no nos ocupamos de pañales, nos ocupamos de educación”, como alguien dijo alguna vez en el ámbito de la educación de la primera infancia, y que refleja este tipo de limitación conceptual. La escisión entre la *atención* y la *educación* es más que meramente conceptual. Esta óptica se refleja en la disposición de las instituciones y servicios en numerosos países, en los que se hacen distinciones claras entre las instituciones y servicios para los niños más pequeños (generalmente hasta la edad de 3 años) y los que trabajan con niños entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria. Las consecuencias son de gran trascendencia, ya que el trabajo de cuidado de niños, en el marco de este paradigma dividido, “puede entenderse fácilmente y, por tanto, tratarse como la comercialización de lo que las mujeres hacen sin ser remuneradas [y sin cualificación profesional, M.U.] en casa por los niños [...]” (Cameron y Moss, 2007, p. 10).

Algunos países, sin embargo, están adoptando un enfoque distinto. Han integrado los servicios para todos los niños, así como la responsabilidad administrativa, en un solo ámbito, ya sea en la educación (p.ej., Inglaterra, España, Eslovenia, Suecia), o el bienestar (p.ej., Dinamarca, Finlandia). “En países como España y Suecia, la atención de los niños se ha transpuesto al sector educativo y ya no hay trabajadores que se ocupen del cuidado de los niños sino solamente profesores y asistentes” (Cameron y Moss, 2007, p. 9). Las instituciones para la primera infancia en los países escandinavos (así como en Alemania y otros países de Europa continental, hasta cierto punto) trabajan al margen del marco conceptual de la *pedagogía*, donde la educación, el desarrollo y la formación de las niñas y los niños se consideran inseparables y se abordan mediante políticas y prácticas holísticas en el sentido más amplio.

Algunos países han avanzado hacia un sistema plenamente integrado para la primera infancia y se refieren deliberadamente a las instituciones integradas como *centro preescolar* o *escuela* (como es el caso en Suecia y en el norte de Italia). Con ello, no sugieren que las prácticas de enseñanza y aprendizaje formales y circunscritos de la escolarización general deban extenderse para abarcar a los niños más pequeños. Por el contrario, al denominar “escuela” a sus instituciones afirman contundentemente: que las *escuelas* pueden ser definidas de forma diferente y que la *educación* debe y puede ser recuperada como una práctica holística, liberadora y democrática. Esta es la *educación en su sentido más amplio* simbolizada por el término de la educación de la primera infancia (EPI) en el presente informe.





## 1.2 Compromiso de la Internacional de la Educación con una educación de calidad para la primera infancia

La Internacional de la Educación es un baluarte mundial de la educación pública de calidad y representa a casi 30 millones de docentes y trabajadores y trabajadoras de la educación en 171 países. Su principal objetivo es promover la educación pública y gratuita de alta calidad para todos, lo cual es un derecho humano fundamental. La Internacional de la Educación exige que este derecho se cristalice en la creación, protección y promoción de sistemas educativos reglamentados y financiados por las autoridades públicas, que garanticen la igualdad de oportunidades educativas.

La educación se considera la clave para erradicar todas las formas de discriminación por motivos de género, raza, estado civil, discapacidad, orientación sexual, edad, religión, opinión o filiación política, condición social o económica así como origen nacional o étnico.

Con arreglo a los objetivos de la Educación para Todos (EPT) establecidos por la comunidad internacional en el Marco de Acción de Dakar en el año 2000, la IE trabaja a fin de “extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos” (objetivo núm. 1 de la EPT, en UNESCO, 2007).

**Todo niño, independientemente de su edad, sexo, origen, grupo étnico o social, tiene derecho a aprender y a desarrollar plenamente su potencial.**

(Compromiso de la IE a una educación de calidad para la primera infancia, mayo de 2006)

La Internacional de la Educación hace hincapié en que la provisión de una educación de la primera infancia accesible, asequible y equitativa corresponde principalmente a los gobiernos nacionales y regionales, y que también les incumbe la responsabilidad de financiar y proveer recursos para la investigación de las prácticas existentes en todos los aspectos de los sistemas educativos de la primera infancia. Sin embargo, como parte de su compromiso, la Internacional de la Educación también pone en marcha iniciativas para determinar y abordar las cuestiones cruciales en este ámbito.

## 1.3 Descripción del informe: datos básicos, posibilidades y limitaciones evidentes de este estudio

El objetivo de este estudio es presentar lo que caracteriza esencialmente a los sistemas educativos de la primera infancia en Europa con el fin de poner de relieve

los puntos fuertes y enfoques positivos así como determinar los principales retos y ámbitos que requieren una actuación urgente. Con esta finalidad, el presente informe consta de dos partes principales.

La primera (Capítulo 2) lleva como título “Contexto” y proporciona información sobre la riqueza de los diversos “panoramas” de la educación de la primera infancia en la Unión Europea y en uno de los países candidatos, Croacia. Asimismo, se incluyen otros dos países no miembros de la UE, Noruega y Rusia. Esta parte se basa esencialmente en los datos disponibles así como en los informes y estudios publicados con anterioridad. La fuente más importante para llevar a cabo esta presentación es el informe *Starting Strong II* publicado por la OCDE en 2006. Aun cuando sólo 14 de los 20 países incluidos en *Starting Strong (I y II)* son Estados miembros de la Unión Europea, proporciona el panorama y el debate más completo sobre las políticas y prácticas en el ámbito de la atención y educación de la primera infancia de que se dispone hasta la fecha.

Otra valiosa fuente de información son los datos recopilados en el *Informe Mundial de Seguimiento de la “Educación para Todos”* de 2007 (UNESCO, 2007), centrado en la realización de los objetivos de la EPT en materia de educación de la primera infancia. Los “perfiles de países” que han sido preparados para el Informe Mundial de Seguimiento de 2007 proporcionan información adicional sobre los países europeos no miembros de la OCDE, por ejemplo, los países bálticos o Rumania, (UNESCO, 2006a, 2006c, 2006d, 2006e, 2006f).

La base de datos sobre Europa de la red europea de información sobre la educación, Eurydice ([www.eurydice.org](http://www.eurydice.org)) también ha proporcionado información específica a cada país en particular.

Dos conferencias europeas sobre las políticas nacionales y europeas encaminadas a la consecución de los “objetivos de Barcelona”, aprobados por los Estados miembros de la UE en 2002, han constituido un foro internacional para discutir la evolución, las tendencias y pautas en la UE de los 27. La primera de ellas: *Childcare in a Changing World* (La atención a la infancia en un mundo cambiante), se llevó a cabo en Groningen, Países Bajos, y fue organizada por el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo de ese país en 2004. La segunda: *Putting Children First: Implementing the Barcelona Childcare Targets at Local, Regional and National Levels* (Los niños primero: aplicación de los objetivos de Barcelona sobre atención a la infancia a escala local, regional y nacional), fue organizada por el Partido de los Socialistas Europeos en 2007. Las actas de ambas conferencias han proporcionado una valiosa información que pudo ser utilizada para el presente informe.

Aun cuando éstas y otras fuentes proporcionan gran cantidad de información, los datos relativos a la provisión y la práctica de los servicios educativos de la primera infancia en Europa siguen acusando una gran fragmentación, y no sólo debido a



las importantes variaciones que existen en los enfoques de investigación de los estudios y bases de datos disponibles. Por consiguiente, si bien el presente informe alude continuamente a las fuentes antes mencionadas, en modo alguno tiene la intención de reproducir sus planteamientos.

El objetivo de la primera parte del presente informe consiste más bien en dar una idea de la riqueza y diversidad de los sistemas de atención y educación de la primera infancia en toda Europa. El resultado puede asemejarse a un caleidoscopio, donde múltiples y coloridos objetos individuales forman distintos contornos e imágenes, pero que están muy lejos de ser estáticos, ya que cambian con arreglo a la perspectiva del observador y con cada movimiento.

La segunda, además de principal, parte del presente informe (Capítulo 3) adopta un planteamiento distinto. Resume siete casos, o “relatos” sobre distintos proyectos prácticos, Croacia, Alemania, Irlanda, Polonia, España, Suecia y Países Bajos. Al compartir las experiencias de estos proyectos, la imagen del caleidoscopio se sustituye por un microscopio que permite ver los detalles de proyectos y programas capaces de introducir un cambio en la vida de los niños y de los profesionales en su práctica cotidiana. El enfoque cualitativo adoptado en esta parte del estudio tiene como finalidad equilibrar las limitaciones evidentes propias a las comparaciones a gran escala en el plano internacional. Su visión panorámica sobre las políticas y estructuras conlleva el riesgo de perderse lo fundamental, o como resume Moss (2001) sucintamente, “los estudios transnacionales sobre la primera infancia pueden perder de vista al niño”. Es preciso añadir, sin embargo, que también pueden perder fácilmente de vista al profesional en lo individual.

Cada uno de los siete proyectos es un ejemplo, y en modo alguno un modelo, de una respuesta contextualizada a las necesidades y particularidades de la práctica educativa de la primera infancia. Las descripciones de los proyectos que figuran en esta sección se sitúan en el contexto social, político y económico específico a los sistemas destinados a la primera infancia en un determinado país, facilitado por la presentación complementaria de un sindicato de docentes miembro de la IE en cada uno de los siete países.

De las temáticas planteadas por los siete casos, así como de las perspectivas, a veces superpuestas y a veces radicalmente diferentes, de los proyectos y de los sindicatos de cada país se han extraído los aspectos fundamentales, los retos y las posibilidades de acción común.

Por último, la parte final del presente informe (Capítulo 4) propone once cuestiones clave y líneas de actuación para las políticas, la práctica y la investigación en este ámbito.

## 2. CONTEXTO: EL PANORAMA DE LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN EUROPA

Todo intento de describir la compleja realidad de los sistemas educativos de la primera infancia en Europa es una tarea de titanes, y resulta un tanto insuperable. Semejante cometido conlleva cierta futilidad innata, al menos si el objetivo es proporcionar una visión completa y actualizada de todos los países europeos. Aun cuando el presente estudio puede basarse en una excelente perspectiva general proporcionada por organizaciones internacionales como la OCDE y la UNESCO, por ejemplo, y en fuentes electrónicas como Eurydice ([www.eurydice.org](http://www.eurydice.org)), la información relativa a la provisión y la práctica de los servicios de educación de la primera infancia en Europa sigue siendo fragmentada, y no solamente debido a las importantes variaciones que existen en los temas de investigación planteados en los estudios y bases de datos disponibles. El objetivo de este capítulo es, más bien, trazar una especie de mapa del “panorama” europeo de la educación de la primera infancia, que detalle el “cómo” y el “dónde”, para así identificar y clasificar temáticamente las pautas y las tendencias observadas. Es importante tener en cuenta que este panorama se establece a guisa de sinopsis de algunas de las principales características de los sistemas educativos de la primera infancia en Europa, el cual, debido a su propia naturaleza, no pretende ser exhaustivo ni completo. Su objetivo consiste únicamente en identificar las tendencias y pautas y registrarlas en consecuencia, en un intento de ofrecer un material útil para el debate futuro.

El objetivo de esta presentación se mantendrá esencialmente dentro de los lindes de los actuales 27 Estados miembros de la Unión Europea. No obstante, en un intento por demostrar las variaciones y similitudes en el panorama actual de la educación de la primera infancia en estos países, parece pertinente incluir un país cuya candidatura a la adhesión ha sido aceptada formalmente: la República de Croacia. Asimismo, se han incluido Noruega y Rusia, dos países europeos que mantienen estrechos vínculos con la Unión Europea. De este modo, se pone de relieve aún más la diversidad de los sistemas educativos de la primera infancia (en términos de financiación, cualificaciones del personal, plan de estudios, etc.) en una Europa en constante evolución.

Las principales conclusiones de la labor de presentación se presentan en el marco de siete temas:

- características notables
- deficiencias
- cualificaciones del personal
- enfoques satisfactorios y puntos fuertes
- tendencia en materia de financiación
- igualdad y desigualdad entre los sexos



No se incluyen todos los temas para cada país, más bien, se ha optado por describir brevemente ejemplos de cada tema cuando se considera oportuno. Así, la combinación de información y datos procedentes de una multiplicidad de sistemas tiene como finalidad procurar conclusiones generales y facilitar una visión de conjunto.

## 2.1 Sistemas educativos de la primera infancia en Europa: algunas características importantes

Con el fin de describir las principales características de los sistemas de atención y educación de la primera infancia en 30 países diferentes, podría sugerirse, naturalmente, elaborar categorías para facilitar la comparación. Los países podrían agruparse (p.ej., de acuerdo con los modelos de gobernanza, estructuras de financiación, nivel oficial de cualificación del personal, tradiciones pedagógicas, etc.) No obstante, habida cuenta de la diversidad de la Unión Europea, y de Europa en su conjunto, nos parece importante tener también en cuenta algunas de las características distintivas de cada país. Todas ellas contribuyen a crear con sus particularidades el rico y colorido, aunque en cierta medida contradictorio, mosaico de las tradiciones y prácticas en materia de educación de la primera infancia en Europa. A continuación se señalan algunas de “instantáneas” específicas a los países seleccionados:

PAÍS	ALGUNAS CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS
AUSTRIA	Sólo el 12 % de los niños de 0 a 3 años de edad utilizan los servicios de guardería. (Objetivos de Barcelona, 2007:51).
BÉLGICA	La educación experiencial se ha convertido en un modelo que ejerce influencia en la educación de la primera infancia en Flandes (y en los Países Bajos). Se trata de utilizar la EPI como punto de partida para: <i>el desarrollo de (futuros) adultos seguros de sí mismos, curiosos e inquisitivos, expresivos y comunicativos, imaginativos y creativos, bien organizados y con espíritu empresarial, con intuiciones desarrolladas acerca del mundo físico y social y un sentimiento de pertenencia y conexión con el universo y todas sus criaturas</i> (OCDE, 2004b, p. 7).
REPÚBLICA CHECA	La financiación pública se dirige casi exclusivamente a las políticas de baja parental para el nacimiento y hasta los tres años. En la práctica, ya no existe un servicio organizado durante el día de atención para los niños de este grupo etario, en comparación con un índice de cobertura del 20 % en 1989 (OCDE, 2006, p. 304).
DINAMARCA	Los servicios para niños recién nacidos hasta los 6 años de edad se consideran parte integrante del sistema de bienestar social. Cada institución se establece con arreglo a la Ley de Servicio Social (1998). Según esta ley, la finalidad de las instituciones es pedagógico, social y relacionada con los cuidados (OCDE, 2006, p. 310). El personal de los centros daneses para la primera infancia tienen elevados niveles de afiliación sindical y los sindicatos han desempeñado un papel importante en la evolución de los servicios, no sólo en relación con la remuneración y las condiciones de trabajo de sus miembros, sino también con respecto a la formación (Moss, 2000, p. 33).
ESTONIA	La progresión de la EPI en Estonia se caracteriza por una serie de avances legislativos. Los objetivos y las tareas de la educación preprimaria se establecen en la Ley de instituciones preescolares para el cuidado de los niños (1999), (UNESCO, 2006b). La Ley de instituciones preescolares infantiles (1993) determina las funciones y procedimientos de funcionamiento de los centros preescolares. La nueva Ley de

PAÍS	ALGUNAS CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS
	instituciones preescolares para el cuidado de los niños (1999) precisa los objetivos y la organización de la labor de los centros preescolares (ibid). El plan de estudios regula el trabajo de las instituciones preescolares y también es la base de los servicios de asesoramiento familiar. Aunque todos los niños en Estonia hasta la edad de 7 años tienen derecho a esta educación preescolar (sea en un jardín de infancia o un centro preescolar) no todos lo ejercen.
FINLANDIA	Todos los niños en Finlandia tienen derecho antes de la edad de escolarización obligatoria a una plaza de guardería a cargo de la autoridad local una vez terminada la baja parental (OCDE, 2006, p. 320).
FRANCIA	Los niños tienen jurídicamente derecho a una plaza en una <i>école maternelle</i> (preescolar) desde la edad de tres años. La tasa de inscripción alcanza aproximadamente el 90 % de la cohorte de edad (OCDE, 2006, p. 327).
ALEMANIA	La EPI alemana presenta tres características importantes. En primer lugar, se concede prioridad a las organizaciones privadas sin fines de lucro para la prestación de servicios ( <i>subsidiariedad</i> ), en principio, las autoridades locales intervienen sólo cuando las organizaciones privadas no pueden prestar el servicio. En segundo lugar, en 2005 se aprobó una ley sobre la ampliación de las guarderías ( <i>Tagesbetreuungsausbaugesetz</i> - TAG). Con esta ley se trata de responder a la demanda de servicios de guardería para niños menores de 3 años. Pese al derecho formal que existe actualmente a contar con una plaza en una guardería, sólo el 10 % de los niños menores de 3 años la consiguen, en comparación con el 64 % en Dinamarca y el 48 % en Suecia (Partido de los Socialistas Europeos, 2007, p. 50). Por último, Alemania es uno de los pocos países europeos, que sólo recientemente empezó a examinar la adopción de directrices curriculares formales en los servicios de la primera infancia. Hasta la fecha, se han introducido 16 documentos curriculares diferentes a nivel de los Estados ( <i>Länder</i> ).
GRECIA	Pese a la evolución actual de la EPI en Grecia, ésta parece relativamente estacionaria. El final de la década de 1980 representó una era de progresos significativos en términos de educación de la primera infancia. Se crearon departamentos de educación de la primera infancia en las universidades, sustituyendo así a los institutos o escuelas de maestros. El Instituto de Educación de Grecia, en colaboración con el Ministerio de Educación, desarrolló un nuevo currículo para los jardines de infancia en 1987 y todos los educadores de jardín de infancia actualizaron sus conocimientos teóricos y prácticos asistiendo a centros regionales designados de estudios superiores (Kondoyianni, 1998, p. 57).
IRLANDA	Antes de la puesta en marcha de una Estrategia Nacional de Cuidado Infantil (1998) hubo un restringido debate sobre la calidad de la prestación de la EPI en Irlanda. En los últimos años se ha observado un creciente interés a escala nacional, comunitaria y local sobre la educación de la primera infancia. Ejemplos notables de ello son el Foro Nacional sobre la Educación de la Primera Infancia (1998), el Libro Blanco, <i>Ready to Learn</i> (1999), La Estrategia Nacional de la Infancia (2000), la Estrategia Nacional de Cuidado Infantil (1999) y el establecimiento de la Centro de Desarrollo y Educación de la Primera Infancia (CECDE, por sus siglas en inglés) (2002). Lamentablemente, el gobierno irlandés ha decidido no prorrogar el mandato de la CECDE después de 2008.
ITALIA	Las relaciones y la comunicación son el núcleo fundamental de la pedagogía asociada a menudo con Italia: la de <i>Reggio Emilia</i> . La importancia de la comunidad local como contexto para desarrollar un plan de estudios es fundamental, conjuntamente con un plan de estudios que permite el desarrollo de cada niño (Bertram y Pascal, 2002, p. 36). Lo más importante es que los servicios en Reggio Emilia se basan en la participación democrática "como un valor, un elemento de identificación de toda la experiencia, una manera de percibir a los que participan en el proceso educativo y el papel de la escuela" (Cagliari, Barozzi y Giudici, 2004).
LETONIA	La educación preescolar para los niños menores de 7 años es parte de la educación general. La educación preescolar para los niños de 5-6 años de edad es obligatoria desde 2002 en Letonia (UNESCO, 2006c). El Ministerio de Educación y Ciencia establece los planes de estudio para la educación preescolar, el objetivo principal es preparar a los niños a la enseñanza básica.

PAÍS	ALGUNAS CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS
LITUANIA	La educación preescolar se dispensa con arreglo a dos programas estatales iniciados en 1993: las Directrices para la educación preescolar (un programa educativo para educadores y padres) y el programa educativo para jardines de infancia, <i>Vėrinėlis</i> . Teóricamente, ambos programas persiguen los mismos objetivos: fomentar, en colaboración con la familia, la autoconfianza de los niños, la autoevaluación positiva, la iniciativa y creatividad; ayudar a los niños a adquirir experiencias de vida positivas (UNESCO, 2006d). Sin embargo, desde un contexto legislativo (artículo 7, parte 3 de la Ley de Educación de la República de Lituania), la finalidad de la educación preescolar es la misma que la de Letonia: permitir al niño estar bien preparado para cumplir el plan de estudios de la enseñanza primaria.
NORUEGA	Entre los países de la OCDE, Noruega cuenta con la “baja parental efectiva” más importante (dura aproximadamente diez veces más que en Irlanda o España, y cinco veces más que en Reino Unido (Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, 2008, p. 16). Los servicios educativos de la primera infancia, conocidos como <i>barnehage</i> (traducción del <i>Kindergarten</i> alemán) se organizan a nivel de la comunidad y son subsidiados en gran medida por el Estado. Como resultado, los padres suelen pagar no más del 10-15 % de los costes; las familias de bajos ingresos están exoneradas de todo pago ( <i>ibid.</i> , p. 20). Sólo recientemente, el gobierno noruego ha puesto en marcha un ambicioso plan estratégico “para aumentar la competencia en el sector” (Ministerio de Educación e Investigación, 2007). En 2007, se invirtieron 60 millones de coronas noruegas en mejorar el <i>liderazgo pedagógico, la participación de los niños, la estimulación del lenguaje</i> y el desarrollo de un programa de <i>investigación práctica</i> . En la Ley de Educación Preescolar se especifican explícitamente los derechos y las garantías de acceso de los niños de la minoría indígena sami.
PAÍSES BAJOS	En este país existe una relación evidente entre la empresa y la EPI. Los empleadores intervienen de manera importante en el ámbito de la atención infantil, sea mediante la creación de sus propios servicios de guardería o, más generalmente, la compra o alquiler de plazas para la empresa en guarderías (OCDE, 2006, p. 390).
RUSIA	Rusia es uno de los pocos países donde la accesibilidad general a la educación preescolar es un derecho constitucional. El estatuto jurídico comparativamente elevado de la EPI está vinculado a su larga historia, que data de mediados del siglo XIX. Durante el siglo XX, los psicólogos y pedagogos de Rusia (por ejemplo, Lev Vygotsky) hicieron importantes contribuciones al desarrollo de una educación de la primera infancia moderna y con fundamentos científicos. En la actualidad, sin embargo, la EPI rusa se enfrenta a importantes retos de transformación. El sistema educativo unificado soviético, con una reglamentación y programa educativos centralizados empezó a experimentar una diversificación y democratización desde mediados de la década de 1980 (Perestroika). Hoy día, los servicios de EPI en Rusia siguen un amplio abanico de programas y planteamientos educativos, aprobados por el Ministerio de Educación. El acceso a los servicios es cada vez más inequitativo y excluye sobre todo a los niños de zonas rurales y familias de bajos ingresos (Taratukhina, et al., 2006)..
ESLOVAQUIA	En Eslovaquia, los niños asisten a jardines de infancia desde la edad de dos años. Los jardines de infancia están regulados por el Programa de educación y formación de los niños en jardines de infancia, un documento vinculante para los jardines de infancia estatales y municipales (Eurybase, 2006).
ESLOVENIA	El reconocimiento de los niños de grupos minoritarios es un componente importante de la EPI en Eslovenia. La enseñanza preescolar está reglamentada por dos leyes, la “Ley de organización y financiación de la educación”, que regula las condiciones de aplicación y especifica el método de gestión y financiación, y la “Ley de instituciones preescolares”, que regula este tipo de instituciones tanto públicas como privadas. La enseñanza en los centros preescolares y las escuelas en las zonas étnica y lingüísticamente mixtas se dispensa con arreglo a la Constitución de la República de Eslovenia, la legislación educativa y la ley que regula los derechos especiales de educación de las minorías étnicas italiana y húngara (UNESCO, 2006f).

PAÍS	ALGUNAS CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS
ESPAÑA	España fue el primer país europeo en integrar oficialmente los centros para niños menores de tres años como parte del sistema de educación pública. Esta decisión ha implicado un cambio importante en la forma de conceptualizar los servicios destinados a los niños menores de tres años de edad, ya que "son reconocidos como entes tanto públicos como educativos, no solamente como una cuestión social que atañe únicamente a los padres que trabajan o a los niños desfavorecidos" (Moss, 2000 , p. 41).
SUECIA	En el sistema de la EPI sueca se destacan dos componentes principales. En primer lugar, el sistema de cuidado de los niños está diseñado para lograr el doble objetivo de apoyar la educación de la primera infancia y promover la igualdad entre los sexos. En segundo, la provisión de servicios de guardería para menores de tres años es principalmente pública, o está subvencionada y controlada en gran medida por las autoridades públicas (Da Roit, 2007, p. 37). La práctica se guía por un plan de estudios nacional basado en los derechos de la persona, que se destaca por su brevedad (22 páginas) y es explícito en lo que concierne a los valores en los que se fundamenta: " Toda la actividad preescolar debe llevarse a cabo de conformidad con los valores democráticos fundamentales" (Ministerio de Educación y Ciencia de Suecia. Agencia Nacional para la Educación, 2002).
REINO UNIDO	Los servicios sociales públicos de educación para los niños menores de 3 años están reservados a los hijos de familias económica y socialmente desfavorecidas (Partido de los Socialistas Europeos, 2007, p. 37). Por este mismo motivo, la prestación de estos servicios para los hijos de padres que trabajan es muy limitada y la cobertura de los niños en edad preescolar (es decir, aquellos con edades comprendidas entre 3 y 4 años) es muy baja. Se han hecho considerables esfuerzos para proporcionar servicios altamente integrados (centros infantiles) a un número cada vez mayor de familias (Department for Education and Skills, 2004).

## 2.2 Aprender con los demás y de los demás: enfoques positivos y puntos fuertes de los sistemas educativos de la primera infancia en Europa

Aunque diversas, y en numerosos aspectos incomparables, debido a los diferentes contextos socioculturales, las políticas educativas de la primera infancia en la Unión Europea comparten actualmente preocupaciones comunes con respecto a varias cuestiones. La importancia que se da al acceso universal, el enfoque en la *formación y la cualificación* así como el reconocimiento unánime de la importancia que reviste la *mano de obra*, las políticas de participación de los padres, la reforma de la *gobernanza de la educación de la primera infancia* y un acusado interés en el *contenido y los planes de estudio* destacan los elementos fundamentales de los puntos fuertes de las políticas y prácticas educativas de la primera infancia. Los ejemplos de los países, proporcionados dentro de cada categoría, ayudan a presentar estas políticas y avances.

### 2.2.1 Acceso y provisión en continuo aumento

En 2002, la Unión Europea adoptó, como elemento esencial de su Estrategia de Lisboa, un ambicioso programa para incrementar significativamente el acceso a los servicios de la primera infancia para el año 2010:





*“Los Estados miembros deberán suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mano de obra femenina y, teniendo en cuenta la demanda de servicios de cuidado de niños y en consonancia con los modelos nacionales de asistencia, esforzarse en prestar para 2010 servicios de cuidado de niños al menos al 90 % de los niños de edad comprendida entre los 3 años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33 % de los niños de menos de 3 años.”*  
(Conclusiones de la Presidencia, Barcelona, marzo de 2002, citado en Plantenga, 2004)

En Europa, suele aceptarse por lo general el concepto de acceso universal para los niños entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria. Según cifras de la OCDE, la mayoría de los países europeos ofrecen al menos dos años de servicios gratuitos para la primera infancia, sostenidos con fondos públicos, antes de que los niños entren a la enseñanza primaria.

En las décadas de los años 1980 y 1990, varios países establecieron jurídicamente el derecho a la educación de la primera infancia. En Bélgica, Francia, Italia y los Países Bajos, por ejemplo, la legislación nacional autoriza el acceso a los servicios preescolares gratuitos desde la edad de 30 meses, 36 meses y 4 años, respectivamente (Neuman, 2005). En la Unión Europea, el acceso es un derecho legal desde la edad de 3 años, con la excepción de los Países Bajos e Irlanda (OCDE, 2006, p. 77). Sin embargo, existe una clara división entre el acceso a programas de educación de la primera infancia, a menudo gratuitos, pero dirigidos a los niños procedentes de colectivos desfavorecidos, y los servicios de guardería, que suelen considerarse un producto de primera necesidad para los padres que trabajan. Los servicios destinados a niños menores de 3 años de edad suelen ser de pago, y en muchos casos son prestados por organizaciones con fines de lucro.

No es de extrañar que los mayores índices de matriculación de niños menores de 3 años en establecimientos autorizados y subvencionados se observen en **Dinamarca y Suecia**, donde existe un sistema educativo de la primera infancia bien establecido y financiado con fondos públicos que se inserta en un contexto más amplio de la política de equidad de género y de ayuda a la familia. En general, la demanda de servicios asequibles para los niños menores de 3 años de edad es significativamente superior a las plazas disponibles (OCDE, 2006, p. 87).

Aun cuando la accesibilidad y las tasas de inscripción son generalmente inferiores en comparación con los servicios para niños entre 3 y 6 años, los países europeos están redoblando esfuerzos para aumentar la provisión. La OCDE identifica cinco países que ya han alcanzado los “objetivos de Barcelona” para ambos grupos de edad (Bélgica [Flandes], Dinamarca, Francia, Noruega y Suecia) y señala que “varios países están en camino de alcanzar una cobertura similar” (ibid, p. 78).

Asimismo, hay otros ejemplos de países europeos que están mejorando eficazmente la accesibilidad:

En **Finlandia**, donde la inversión pública está garantizada y se aplican las reglamentaciones relativas a la calidad, el acceso universal a servicios de guardería ha sido un derecho subjetivo de todo niño menor de 3 años desde 1990 y de todos los niños en edad preescolar desde 1996 (OCDE, 2006, p. 323). Este acceso a los servicios educativos de la primera infancia es parte del sistema nacional de ayuda para las familias con niños pequeños y se aprovecha para promover la salud de los niños, su desarrollo y competencias de aprendizaje.

Del mismo modo, en **Hungría**, la ley garantiza el acceso a una plaza de guardería para todos los niños menores de 3 años y la responsabilidad de la provisión para satisfacer la demanda corresponde a las autoridades locales. Este derecho se diluye en la práctica, como lo experimentan los padres sin empleo, a quienes se niega el acceso a los servicios, y debido a la situación real de las municipalidades, que no pueden permitirse financiar los servicios para niños menores de 3 años (OCDE, 2006, p. 345).

Hasta 2002, los jardines de infancia y guarderías de los **Países Bajos** atendían aproximadamente la mitad de los niños de 2,5 a 3 años de edad y el gobierno cubría la mitad de sus gastos (Bertram y Pascal, 2002, p. 12). Hasta 2004, los servicios para los niños menores de 4 años recibían fondos directamente del gobierno. El sistema ha ido modificándose para convertirse en un sistema de "mercado", financiado por créditos fiscales a los padres. La matriculación en los servicios autorizados de niños de 0-4 años de edad ha aumentado del 22,5 % en 2001 al 29 % en 2003. Las cifras para el grupo de edad de 2,5 a 4 años han aumentado un 9 % desde 2001 hasta el 89 % (2006, p. 388). No existe el derecho a una plaza en un servicio de guardería.

En **España**, las escuelas de educación infantil se desarrollaron como elemento integral del sistema escolar. Pese a la importante laguna que representa el hecho de que la asistencia no sea obligatoria, uno de los puntos fuertes de las "escuelas infantiles" de este país es la flexibilidad que ofrece el horario para asegurar que cumple su función eminentemente social para los menores de 3 años. Como se señaló anteriormente, España fue el primer país europeo en designar oficialmente las estructuras destinadas a los menores de 3 años como parte del sistema de enseñanza pública. En consecuencia, se ha producido un cambio importante en la conceptualización de los servicios para esta categoría de edad; se les considera a la vez educativos y públicos, "*no solamente como una cuestión social que atañe únicamente a los padres que trabajan o los niños desfavorecidos*" (Moss, 2000, p. 41).

En **Irlanda**, el Marco Nacional de Calidad para la Educación de la Primera Infancia (Siolta), creado en 2006, se centra en la educación para los niños desde su nacimiento hasta los 6 años e interviene en tres categorías de edad: del nacimiento a los 18 meses, de 1 a 3 años y de 2,5 a 6 años. Por tanto, las normas que figuran en el Marco nacional son adaptables a las diferentes necesidades de los niños menores de 3 años, a la vez que se mantiene inequívoco el enfoque glo-



bal en lo relativo a la calidad (Centre for Early Childhood Development and Education, 2006). Aun cuando es un buen modelo teórico, visto que el Marco Nacional de Calidad no ha sido establecido por ley y todavía se encuentra en la fase de aplicación voluntaria, hasta la fecha no ha demostrado sus logros ni resultados.<sup>2</sup>

El sistema preescolar de **Eslovenia** presenta una tasa de asistencia del 60 %, y en los últimos diez años ha aumentado progresivamente. La asistencia de niños de 1 a 3 años representa poco más del 40 % (Umek, Kranjc, Urska y Bajc, 2006, p. 134). La mejora de la provisión para esta categoría de edad se ha visto reforzada por los cambios sistémicos en la educación preescolar, tales como la reducción en el número de niños por grupo y por profesional, el aumento del nivel de educación y formación de los educadores y ayudantes de preescolar y los mayores niveles de formación para el personal administrativo de los centros preescolares.

La educación estatal en los jardines de infancia en **Malta** es gratuita y accesible a todos, (Eurybase, 2006a, p. 29). En 1999, se introdujo un nuevo Plan de Estudios Mínimo Nacional, que abarca la educación preprimaria y la enseñanza obligatoria (de 3 a 16 años de edad). Su labor consiste en garantizar el derecho de cada niño a la educación y establecer normas nacionales. La aplicación del plan de estudios mínimo nacional es financiado por el Consejo del Plan de Estudios Nacional (ibid, p. 10).

La Ley de Educación de la República de **Lituania** dispone la provisión de educación preescolar para los niños de 1 a 5 años de edad (UNESCO, 2006d), mientras que en **Inglaterra**, los niños de 3 y 4 años de edad tienen derecho a un servicio preescolar de 15 horas semanales durante 33 semanas al año (OCDE, 2006, p. 421).

A partir de 2013, en **Alemania**, los padres tendrán legalmente derecho a una plaza de guardería desde que el niño cumpla su primer año (Partido de los Socialistas Europeos, 2007, p. 51). En 1996, ya se había introducido el derecho a una plaza en un jardín de infancia (*Kindergarten*) desde los 3 años de edad).

**Suecia** representa el “modelo socialdemócrata” en lo relativo a la atención y educación de la primera infancia en los países escandinavos. Se caracteriza por mayores índices de provisión para la primera infancia que la media europea. Desde la edad de 4 años (3 años, si el niño tiene necesidades adicionales, es decir, niños que hablan una segunda lengua), los servicios preescolares matutinos de tres horas son gratuitos (Da Roit, 2007). Por tanto, Suecia se ha convertido en el segundo país europeo en optar por un sistema educativo de la primera infancia universal

<sup>2</sup> En septiembre de 2008, poco después de llevada a cabo la investigación para el presente informe, el Gobierno irlandés decidió cerrar el centro dedicado al desarrollo y educación de la primera infancia, Centre for Early Childhood Development and Education (CECDE). Los expertos de la educación de la primera infancia de Irlanda temen que ahora se pierdan la experiencia y competencias acumuladas durante la elaboración y desarrollo del Marco de calidad.

e integral. No obstante, a diferencia de **España**, Suecia ha tenido la ventaja de basarse en un sistema ya bien desarrollado e integrado desde hace muchos años. El Estado sueco ofrece la educación de la primera infancia universal y gratuita para los niños de 4 a 6 años de edad, con un mínimo de 525 horas al año (Partido de los Socialistas Europeos, 2007, p. 57).

En **Croacia**, como reflejo del ritmo impresionante con el que el país se encamina hacia la integración europea, la educación de la primera infancia ha progresado resueltamente en el curso de los últimos años. En 2001, por ejemplo, la tasa de participación preescolar era inferior al 30 %, pero en 2005, este porcentaje aumentó al 43 % (UNESCO, 2006a) y se espera que siga aumentando (el 60 %) para 2010. Aun cuando globalmente representa menos de la mitad de la población preescolar, Croacia tiene una solución un tanto singular para garantizar que todos los niños participen en cierta forma de educación preescolar. Un elevado porcentaje asiste a programas breves (de 100 a 150 horas) en “escuelas pequeñas” en las que aquellos que no participan en programas del jardín de infancia están obligados a seguir la Preparación preescolar para el programa escolar antes de cursar el primer grado de la enseñanza básica. Este programa ha estado en vigor desde la década de los años 1970 y el 95 % de los niños completa las 100 a 150 horas obligatorias.

## 2.2.2 Reconocimiento de la importancia del personal

El vínculo indisoluble que existe entre las cualificaciones de los profesionales de la educación de la primera infancia y la prestación de servicios de calidad ha sido un debate capital en el ámbito europeo en el curso de los últimos años. Generalmente se reconoce, además de contar con el aval de estudios e investigaciones realizados a nivel internacional, que la mano de obra es un elemento fundamental para el logro de los objetivos de la política encaminada a incrementar tanto la cantidad como la calidad de la provisión (Dalli, 2003, 2005; Mac Naughton, 2005; Oberhuemer, 2005; Siraj-Blatchford, Sylva y Muttock, 2002). El estudio sobre la pedagogía eficaz en la educación preescolar llevado a cabo en el Reino Unido, por ejemplo, llegó a la conclusión de que a mayor nivel de cualificación entre los directores de establecimiento, mejores resultados obtenía dicho establecimiento en relación con la calidad (Silva, et al., 2005). Otro documento de política de gran influencia en el Reino Unido sintetiza un punto de vista respecto a la mano de obra dedicada a la primera infancia, que ahora es ampliamente aceptado en todos los Estados miembros de la Unión Europea:

*“El personal que se ocupa de la primera infancia es fundamental para dar a los niños el mejor arranque en la vida. Una mano de obra mejor cualificada y un mayor número de trabajadores con una formación de nivel profesional, desempeña un papel crucial en la determinación de la calidad de la provisión.” (Department for Education and Skills, 2005, p. 24)*



Aun cuando es innegable que los países europeos se encuentran ante retos capitales respecto a la mano de obra, especialmente en lo que concierne a los que trabajan con niños menores de 3 años en los sistemas que hacen la división entre los servicios de atención y cuidado de niños y los de educación de la primera infancia, es preciso reconocer que los países constatan cada vez más la necesidad de reformar y dar una nueva conceptualización a la mano de obra que trabaja con la primera infancia.

A partir de 2006, el informe *Starting Strong II* afirma que “la formación y las condiciones de trabajo para el personal de la atención y la educación de la primera infancia a menudo contradicen el discurso público sobre el valor atribuido a los niños pequeños y la importancia de su desarrollo y aprendizaje temprano” (OCDE, 2006, p. 158). No cabe sino corroborarlo, por lo que es preciso que los grupos de presión y las asociaciones profesionales mantengan inscrito en un lugar preponderante de la agenda política la inversión en la formación inicial y continua de los educadores, las condiciones de trabajo (p.ej., la proporción de niños por adulto, el tiempo en que no están en contacto con el niño) y los salarios.

Sin embargo, el panorama general en Europa muestra una tendencia a mejorar y profesionalizar la mano de obra que trabaja con la primera infancia. Si bien este proceso es a veces relativamente lento y sin recursos suficientes en la mayoría de los países, aun en los más ricos (por ejemplo, Irlanda, Bélgica (Flandes), Alemania), y ha progresado bien en otros, especialmente en los escandinavos, debe destacarse como uno de los puntos fuertes de los sistemas educativos europeos de la primera infancia, que toda persona que trabaja con niños de 3 a 6 años tiene una cualificación apropiada. La gran mayoría posee una formación de nivel terciario, con una tendencia a contar con un personal que ya posee un diploma universitario, o está por obtenerlo.

Esta tendencia general se aplica solamente a los que trabajan con los niños más pequeños en los países que han adoptado un sistema totalmente integrado de atención y educación de la primera infancia (desde el nacimiento hasta la edad de escolarización obligatoria como, por ejemplo, Dinamarca). En países con sistemas divididos, los profesionales que trabajan con los niños fuera del sector de la educación de la primera infancia tienen más probabilidades de contar con diversos bagajes: desde “ninguna formación” a un título de enseñanza superior de dos años (OCDE, 2006, p. 158). Sin embargo, aun en los sistemas divididos, no hay país en la Unión Europea donde no haya un mayor reconocimiento de que este colectivo de trabajadores y trabajadoras requiere una atención urgente y medidas concretas.

La propia Unión Europea ha desempeñado un papel importante al influir en los debates de política nacional relativos a los trabajadores que se ocupan de la primera infancia, aunque no tiene autoridad legal en este ámbito político (Peeters, 2008). Además, también influye el hecho de que reconoce explícitamente, como puede observarse en la explicación de motivos de un seminario sobre políticas organizado por la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea en octubre de 2008, “la importancia de la educación preescolar” y pide “pasar de los actuales proyectos experimentales a la aplicación generalizada, apoyada mediante inversiones, sobre todo en personal cualificado”.

Aun cuando no puede subestimarse el reconocimiento concedido a la importancia que reviste la mano de obra que se ocupa de la primera infancia en relación con la calidad educativa de los servicios para los niños pequeños en Europa, también existen otros motivos para mantener su inclusión en la agenda política europea. Cameron y Moss, en su estudio *Care Work in Europe* (2007) sobre la prestación de cuidados en Europa, demuestran que "la UE considera la prestación de asistencia y cuidados no sólo como una condición previa para incrementar el empleo, sino también como una fuente de dicho empleo. Entre 1980 y 1996, el empleo en el sector servicios en la UE aumentó aproximadamente 19 millones (p. 4). La Comisión Europea (1999) ha identificado la prestación de cuidados y la educación como dos de los cinco sectores de crecimiento (los otros tres son las actividades comerciales, hoteles y restaurantes y el comercio al por menor).



*Docentes de calidad proporcionan servicios para la Educación de la Primera Infancia de calidad.*

En los jardines de infancia y guarderías de **Austria**, cada grupo tiene que ser dirigido por un pedagogo diplomado (*Kindergartenpädagogin*), una norma vinculante que parece aplicarse en todos los *Bundesländer* (Estados) (OCDE, 2006, p. 278). En **Letonia** existe una especificación similar donde, desde el año 2000, sólo las personas que han superado una formación profesional superior están autorizadas a trabajar en la enseñanza preescolar (UNESCO, 2006c). Los jardines de infancia de **Dinamarca** son supervisados por los asesores pedagógicos diplomados, quienes asisten a los pedagogos para mejorar la calidad de los servicios, o para aplicar programas especiales, por ejemplo, la participación de los niños en un programa denominado "*Children as Citizens*" (Los niños como ciudadanos) (OCDE, 2006, p. 314). Esos esfuerzos reflejan lo que quieren decir Oberhuemer y Ulich (1997, p. 32) al afirmar que "*las decisiones tomadas en relación con la dotación de personal serán decisiones que afectarán a la calidad de los servicios*".

En **Croacia**, el sistema de formación y cualificación del profesorado está experimentando cambios significativos (con arreglo al proceso de Bolonia) y se centra esen-



cialmente en la valoración y la evaluación. Los educadores que trabajan en la educación preescolar están obligados a poseer un título (dos años de estudio) y sus capacidades para la enseñanza están sujetas a una evaluación por parte de la inspección escolar. Esta unidad de inspección se encarga de supervisar los centros de enseñanza preescolar, las escuelas primarias y secundarias y evalúa las normas educativas y profesionales (Pavin, Vidovič y Miljevič-Ridički, 2006). El personal profesional de los jardines de infancia son educadores de preescolar y niñeras graduadas (que poseen un Grado Asociado tras superar un programa de dos años), además de pedagogos, psicólogos y defectólogos (todos con un nivel de licenciatura universitaria) (UNESCO, 2006a).

En **Noruega**, alrededor del 35 % del personal que trabaja directamente con niños de 0 a 6 años son pedagogos cualificados en educación de la primera infancia. Si bien estas cifras son bajas en comparación con otros países escandinavos, el Ministerio de Educación e Investigación, que asumió en 2006 la responsabilidad de la *barnehage*, que antes incumbía al Ministerio para la Niñez y la Familia, ha destinado fondos considerables para aumentar el número de personal cualificado (OCDE, 2006, p. 397).

### 2.2.3 Mayor hincapié en la participación y colaboración de los padres

**Los derechos de los padres a participar activamente, y con la libre adhesión a los principios estatutarios, en las experiencias de crecimiento, atención y formación de sus hijos confiados a la institución pública.**

(Loris Malaguzzi en: Edwards, Gandini y Forman, 1998)

La cooperación coordinada entre los padres/tutores y los profesionales que se ocupan de la primera infancia deberá abarcar los cinco primeros años de vida de un niño (Reynolds y Clements, 2005). El reconocimiento del papel de los padres como los educadores primordiales de sus hijos es un elemento integrante de esa colaboración. Reconociendo esta realidad, la baja de maternidad en la **República Checa** es seguida por una prestación parental fija hasta que el niño tiene cuatro años, con lo cual "*la inclusión de los padres como parte en pie de igualdad ha mejorado considerablemente*" (OCDE, 2006, p. 308).

La participación de los padres en los programas de la educación de la primera infancia maximiza los resultados para los niños y es un elemento añadido de calidad en los programas. **Hungría** se ha mostrado sumamente progresista en sus intentos por impulsar este modelo de colaboración, con la introducción de la Ley de Educación (2003), que formalmente propicia la participación de los padres en el proceso educativo de los niños de 3 a 6 años de edad (OCDE, 2006, p. 348).

En **Austria**, se ha pedido en varias ocasiones una ley federal que establezca las normas generales de calidad de atención al niño a nivel nacional. Una de las iniciativas propuestas es fomentar la comunicación entre el hogar y el entorno, mediante el desarrollo de un indicador de compatibilidad de las exigencias de la vida familiar y profesional como norma para todos los servicios de guardería infantil (Partido de los Socialistas Europeos, 2007, p. 53).

El sistema educativo de la primera infancia en **Rusia** está batallando con los dramáticos desafíos de la transformación y, en la última década, el número de plazas en los centros destinados a la educación de la primera infancia se ha reducido drásticamente. Sin embargo, los cambios en las estructuras de las familias rusas modernas están impulsando una nueva colaboración entre el centro educativo de la primera infancia y el entorno del hogar del niño. Los datos demográficos muestran un aumento de familias nucleares, de familias monoparentales (en su mayoría encabezadas por mujeres) así como la ausencia de la ayuda de los abuelos para cuidar a los niños en toda la sociedad rusa, lo que provoca una elevada demanda de plazas en el ámbito de la educación de la primera infancia. Sólo una pequeña minoría de padres (7,8 %), cuyos hijos no asisten a ningún centro educativo de la primera infancia preferirían educar a sus hijos exclusivamente en casa, cualquiera que sean los cambios en las condiciones externas (Taratukhina, et al., 2006, p. 14). Habida cuenta que los padres rusos modernos manifiestan cada vez con más facilidad su necesidad de diversos servicios educativos flexibles para la primera infancia, los centros de educación infantil se ven obligados a desarrollar nuevas formas de servicios que respondan a esas necesidades y un nuevo tipo de colaboración con los padres.

## 2.2.4 Políticas centradas en mejorar la gobernanza de la educación de la primera infancia

La educación de la primera infancia adquirió protagonismo en la agenda política de la Unión Europea y sus Estados miembros durante la década de 1990. Neuman (2005) identifica, al comentar la evolución de los países de la OCDE, un mayor hincapié en incrementar el acceso, mejorar la calidad y formular políticas y programas de la primera infancia más coherentes. Aun cuando se han introducido políticas más coherentes y coordinadas en relación con los servicios de la primera infancia, los modelos de gobernanza en los distintos países de la Unión Europea son muy diferentes. Desde una perspectiva externa, los países europeos tienden a distinguirse en tres dimensiones institucionales básicas de la gobernanza: la *integración administrativa*, la *descentralización* y la *privatización* (Kammerman, 2000).

El informe *Starting Strong* de 2001 de la OCDE se centró en la gobernanza de la educación de la primera infancia. El aspecto más preocupante señalado por el informe, pese a la complejidad existente sobre el terreno, atañe al problema de que las responsabilidades administrativas tienden a ser fragmentadas en numerosos países,





donde es posible que hasta siete ministerios u organismos públicos diferentes participen en la gobernanza de "uno u otro aspecto de los servicios infantiles", por ejemplo, en el caso de Irlanda (OCDE, 2001, 2004a, 2006). Aun cuando los servicios de "pre-primaria" o "preescolar" a menudo están reglamentados por un mismo ministerio (el de educación), en los sistemas divididos de la educación de la primera infancia la fragmentación surte graves efectos en los servicios de "atención y cuidado infantil":

*"El resultado puede ser una ausencia de coherencia para los niños y sus familias, con una confusa diversidad de fuentes de financiación, procedimientos operativos, marcos normativos, formación del personal y cualificaciones."*  
(OECD, 2006, p. 46)

Con la integración de los servicios de la primera infancia para los niños desde su nacimiento hasta los tres años como objetivo global, el informe *Starting Strong* de 2001 recomendó a los países tomar las siguientes medidas:

- formular y trabajar con marcos políticos coordinados tanto a nivel centralizado como descentralizado
- designar un ministerio de tutela
- adoptar un enfoque colaborativo y participativo de la reforma
- forjar fuertes vínculos entre los servicios, los profesionales y los padres en cada comunidad. (OECD, 2001, pp. 126-128)

Al cabo de seis años, los países parecen haber aplicado estas recomendaciones (hasta cierto punto). Si bien es evidente que la tradicional separación entre "atención" y "educación" está aún por superarse, el informe *Starting Strong II* de 2006 identifica "numerosos ejemplos interesantes de progresos nacionales hacia la integración de los servicios" (OCDE, 2006, p. 48).

En la UE, **Dinamarca, España, Inglaterra, Finlandia, Escocia y Suecia** han desarrollado sistemas administrativos integrados. Los estudios sugieren que este tipo de enfoque unificado puede proporcionar experiencias más coherentes de la primera infancia para los niños, como resultado de una menor fragmentación y menos desigualdades (Oberhuemer y Ulich, 1997).

En **Irlanda**, en diciembre de 2005, el gobierno creó la Oficina del Ministro de la Infancia con el fin de maximizar la coordinación de las políticas para los niños y los jóvenes, incluida la educación de la primera infancia (OCDE, 2006, p. 352). Se aplicaron normativas preescolares a los centros preescolares y guarderías infantiles en 1996 y se revisaron en 2006 para reglamentar las estructuras (Hayes, 2007).

En **Bélgica**, pese a que los servicios de guardería y educación de la primera infancia permanecen bajo auspicios diferentes, tanto la Comunidad Francesa como la Flamenca han conseguido crear una continuidad coherente de servicios para infantes y niños pequeños. En el contexto de la descentralización y la desregulación belga, se promueve la integración y una gestión más eficaz de los servicios a través de consultas a nivel municipal (OCDE, 2006, p. 48).

**Hungría** ha demostrado significativos progresos en la provisión de servicios para esta categoría de edad. Para los niños de 3 a 6 años, el Ministerio de Educación supervisa la elaboración y promulgación de leyes y reglamentos y ha elaborado un proyecto de plan de estudios nacional, acompañado de un sistema de inspección (OCDE, 2006, p. 343). Además, la asistencia a los jardines de infancia preescolares es obligatoria para los niños de 5 años de edad y se han hecho enmiendas legislativas para hacer obligatorio que los jardines de infancia revisen y adapten sus programas educativos de acuerdo con las necesidades locales (lo que facilita una mayor participación parental).

**Noruega** transfirió en 2006 la responsabilidad de la educación de la primera infancia del Ministerio de la Infancia y Asuntos Sociales al Ministerio de Educación e Investigación. Este cambio significa que ahora una sola instancia gubernamental se ocupa de la educación de la primera infancia desde el nacimiento hasta la edad de escolarización obligatoria, de los servicios extraescolares así como de la preparación profesional de los pedagogos. Este cambio se refleja asimismo a nivel local, donde ahora incumbe a los gobernadores de condado la competencia tanto de las escuelas como de la educación de la primera infancia (OCDE, 2006, p. 395). En 2006, con arreglo a la reforma organizacional se introdujo una versión revisada del marco normativo nacional (*Ley de Barnehaage*) y un *Plan Marco* Estratégico, además de anunciarse importantes mejoras. Entre éstas se incluyen la cobertura total de la población infantil para 2007, nivelar las tasas pagadas por los padres, el derecho a una plaza y un mayor número de personal cualificado (Ministerio de Educación e Investigación, 2007).

En Finlandia, los ministerios y organismos gubernamentales han hecho un gran esfuerzo para que investigadores, municipios, proveedores y padres participen en todos los aspectos de la reforma del sistema. La capacidad de liderazgo, la orientación financiera y la consulta son los elementos clave de este enfoque. La información para todos los interesados se proporciona a través de un portal web que contiene una base de datos completa de los proyectos y estudios actuales.

<http://varttua.stakes.fi/FI/index.htm>

**Rumania** no cuenta con una política educativa para los niños menores de 3 años ni para las instituciones que atienden a este grupo etario, pero ha introducido importantes cambios legislativos respecto a la provisión de servicios para los niños mayores. Así, el jardín de infancia es ahora un servicio educativo público para niños de 3 a 6 años de edad, estructurado por un plan de estudios nacional y un personal educativo cualificado, con un acceso gratuito en los centros públicos (UNESCO, 2006e).

## 2.2.5 Centrarse en un plan de estudios holístico

Bertram y Pascal (2002) identifican como rasgo común de los planes de estudio para la educación de la primera infancia en los países europeos el hecho de que "la mayoría está en proceso de elaboración" (p. 18).



En 2006, la OCDE señaló una aceptación general de cierta "estructuración y orientación del aprendizaje de los niños" y afirmó que "la mayoría de los países de la OCDE utilizan ahora un plan de estudios en los servicios de la primera infancia" (p. 146). Este elemento es considerado como parte de un importante cambio que ha tenido lugar en la política de la primera infancia en la última década. A partir de los años de 1990, numerosos países europeos introdujeron marcos educativos para los servicios destinados a los niños pequeños. A partir de 2003, otros pudieron aprovechar las experiencias obtenidas en estos países y Alemania, en particular, desarrolló lo que OCDE denomina como "planes de estudio de segunda generación".

Casi todos los países han optado por introducir planes de estudio más formales para los servicios próximos a la escuela primaria, es decir, para los niños a partir de la edad de 3 años, y algunos han elaborado un marco específico aparte para los niños desde el nacimiento hasta los 3 años (por ejemplo, Inglaterra, 2005). Sin embargo, los países con un sistema de educación de la primera infancia plenamente integrado tienden a desarrollar marcos pedagógicos para toda la franja de edad desde el nacimiento hasta los 6 años (Dinamarca en 2004, Finlandia en 1995/2003, Suecia en 1998). Aun cuando los marcos pedagógicos identifican generalmente los objetivos fundamentales de los servicios de la primera infancia a nivel nacional (o, en el caso de los Estados federales, a nivel regional o estatal), éstos varían no sólo en volumen (de 2 páginas en Dinamarca a 320 páginas en el Estado alemán de Baviera), sino también en su alcance. Los documentos suelen centrarse en los valores y actitudes hacia los niños y en aquellos que el país desea inculcar en la educación de la primera infancia. Sin embargo, algunos son más explícitos que otros. El plan de estudios de Suecia, por ejemplo, hace claramente hincapié en los valores democráticos, ya que establece: "Toda la actividad preescolar deberá llevarse a cabo en concordancia con los valores democráticos fundamentales" (Ministerio de Educación y Ciencia de Suecia, Agencia Nacional para la Educación, 2002). Otros, como Inglaterra, insiste en los ámbitos de aprendizaje y los resultados que se consideran importantes o, como en el caso de Francia, incluso fijan normas sobre la lectura, la escritura y el cálculo aritmético (OCDE, 2006, p. 134).

En consonancia con las distintas tradiciones de los sistemas educativos de la primera infancia en Europa, pueden identificarse fundamentalmente dos enfoques distintos en la formulación del plan de estudios: la adopción de un "enfoque secuencial del aprendizaje" en los centros formales de enseñanza preescolar, como contrapartida a un "enfoque holístico del aprendizaje", que sigue la tradición de la pedagogía social de los países nórdicos (OCDE, 2006, p. 135). (OECD, 2006, p. 135).

#### **Aprendizaje secuencial:**

Se seleccionan distintas áreas de desarrollo, incluidos los primeros rudimentos de la lectura, la escritura y el cálculo aritmético, y se espera que los educadores ayuden a los niños a avanzar con pasos cuidadosamente secuenciados. El docente sabe en qué nivel se encuentran los niños en un momento dado durante el año y puede aumentar la complejidad cuando juzgue que los niños están listos para avanzar.

Sin embargo, "[...] el enfoque secuencial es principalmente dirigido por el docente y ofrece oportunidades limitadas para que los niños desarrollen su autorregulación. Las actividades a menudo no logran aprovechar la motivación intrínseca de los niños, porque no satisfacen genuinamente las necesidades e intereses de los niños. [...] El aprendizaje se vuelve artificial y carece de interés" (van Kuyk, 2006, citado en OCDE 2006).

#### **Enfoque holístico:**

Todas las áreas de desarrollo se abordan a través del juego y un amplio trabajo por proyectos que estimula el aprendizaje activo y las experiencias múltiples. Con la ayuda de educadores experimentados, y la participación del grupo, los niños pequeños pueden elegir sus actividades y organizar proyectos, una excelente experiencia de autorregulación y gestión, que resulta sumamente motivadora. El trabajo por proyectos también ofrece a los educadores una verdadera oportunidad de cuestionar y ampliar la búsqueda de significado por parte de los niños en distintas áreas de desarrollo. El lenguaje, la negociación y la comunicación también son fundamentales en el trabajo de grupo. (OECD, 2006, pp. 135-136)

En **Polonia**, se introdujo en 2002 un "tronco común para la educación preescolar" destinada a los centros preescolares y las clases de preescolar en las escuelas primarias (Eurybase, 2006b, p. 6). La educación preescolar no cuenta con asignaturas tal como se entienden en el sistema escolar. La educación es considerada en su globalidad y se basa en la actividad principal: el juego (ibid, p. 7). Este enfoque en el juego y la búsqueda efectiva de significados también es fundamental para el plan de estudios sueco, el cual concluye que la búsqueda de conocimientos del niño deberá desarrollarse a través del "*juego, la interacción social, la exploración y la creatividad así como mediante la observación, la discusión y la reflexión*" (OCDE, 2004b, p. 21).

En **Eslovenia**, se creó un Plan de estudios nacional para las instituciones preescolares y se implantó en todas las estructuras de enseñanza preescolar para el año 2001/2002. Las directrices del plan de estudios nacional se prepararon para los niños de las dos minorías nacionales (italiana y húngara) y para los niños con necesidades especiales (UNESCO, 2006f).

En **Croacia**, el Marco del Plan de estudios para la educación preescolar, la educación general obligatoria y la enseñanza secundaria (2007) determina el objetivo de la educación preescolar nacional de la siguiente forma:

*crear y sincronizar todas las condiciones necesarias para un desarrollo integral completo de los niños en edad preescolar, intensificar la cooperación con los padres, con los aspectos culturales, económicos y que atañen a la comunidad local, respetando los modelos de comportamiento de los niños, los principios de los derechos del niño y las necesidades de los niños en edad preescolar, así como los criterios (normas) de las condiciones óptimas para el desarrollo de los niños desde la edad de un año a la edad de escolarización (Ministerio de Ciencia, Educación y Deportes, 2007, p. 15).*

En **Croacia**, pues, la educación preescolar cuenta en su plan de estudios o currículo con tres componentes importantes: la promoción y protección de la salud, un componente educativo y otro cognitivo. A diferencia de sus homólogos de Polonia



y España, no hace abiertamente hincapié en la importancia del juego detallada en el plan de estudios preescolar.

La sólida tradición pedagógica social de **Austria** para los niños en la categoría de 3 a 6 años se refleja en la atención y planificación adecuada de los edificios y espacios al aire libre (OCDE, 2006, p. 279), concediendo mucha importancia a la relación entre entorno, aprendizaje y desarrollo

## 2.3 Insuficiencias de los sistemas educativos de la primera infancia en Europa

Utilizar el término de "puntos débiles" para describir las insuficiencias evidentes en los sistemas educativos de la primera infancia es ignorar la capacidad de ese sistema a progresar o a mejorar. Al utilizar deliberadamente el término "insuficiencias" en su lugar, esperamos que dichas insuficiencias o defectos se perciban como temporales, y no como impedimentos a largo plazo, y que estén abiertos a la influencia y experiencia de sus homólogos de la Unión Europea. En los ámbitos en los que se utilizaron temas generales para clasificar los puntos fuertes de los sistemas educativos de la primera infancia en la Unión Europea, tal vez sea más pertinente poner de relieve algunas de las insuficiencias más transparentes de cada país en lo individual:

En **Austria**, menos del 10 % de los niños menores de 3 años se encuentran en servicios autorizados, las cualificaciones de la plantilla de personal formal se encuentran entre las más bajas de Europa y no existe un plan de estudios marco a nivel nacional para el sistema de la educación de la primera infancia (OCDE, 2006).

La insuficiencia fundamental del sistema educativo de la primera infancia de **Croacia** parece residir en el apartado de la financiación. El gasto dedicado a la educación constituye apenas el 4 % del PIB global y, según Bejakovic (2004), las principales características del gasto educativo de Croacia son "*una financiación insuficiente crónica, ausencia de equidad y transparencia en la asignación presupuestaria, una estructura desequilibrada del presupuesto educativo en lo relativo a las categorías de gastos y fuentes de financiación*" (p. 18).

En **Alemania**, la financiación del gobierno central para la educación de la primera infancia sólo es posible en circunstancias estrictamente definidas. Como consecuencia, existen diferencias significativas en los recursos asignados a los niños pequeños en todo el país (OCDE, 2006, p. 336) y las tasas pagadas por los padres difieren en gran medida entre las regiones (OCDE, 2006). Pese a existir el derecho a una plaza en una guardería, sólo el 10 % de los niños menores de 3 años pueden tener un lugar, debido a la falta de estos servicios (Partido de los Socialistas Europeos, 2007, p. 50).

El acceso a los servicios educativos de la primera infancia para los niños menores de tres años en **Hungría**, a menudo se niega a los padres que están desempleados o viven en municipios sin recursos que no pueden permitirse financiar un servicio de guardería: "*Los criterios de prioridad a menudo niegan el acceso a niños en situación de riesgo que necesitan estos servicios más que nadie.*" (OCDE, 2006, p. 345).

**Irlanda** no dispone de un sistema nacional de educación preescolar y, como consecuencia, su principal fuente de financiación son las tasas pagadas por los padres. El coste para los padres se sitúa entre los más altos de Europa y representa una media superior al 30 % de la renta disponible de un trabajador medio de la producción. Además, el coste del cuidado de los niños está aumentando mucho más rápidamente que la inflación. Una de las deficiencias más evidentes del sistema irlandés radica en el hecho de que los requisitos para la cualificación del personal en el sector de la educación de la primera infancia no se especifican en las recientes modificaciones legislativas, a saber, los Reglamentos sobre el cuidado de los niños (Servicios preescolares) introducidas en 2006 (Hayes, 2007, p. 5, OCDE, 2006).

En **Malta**, los servicios para la primera infancia no están regulados y se estima que actualmente alrededor de 1.000 niños asisten a guarderías no reglamentadas del sector privado (Partido de los Socialistas Europeos, 2007, p. 72).

En los **Países Bajos** todavía no existen planes de estudio nacionales a ningún nivel educativo (OCDE, 2006, p. 391).

Se han identificado graves tendencias negativas en **Rusia**, como consecuencia de la desintegración del sistema público de educación de la primera infancia:

*[...] el deterioro de la salud infantil, la insuficiente contratación de personal en la educación preescolar como una etapa de la educación permanente, el hecho de que no sea obligatoria, la ausencia de continuidad en la enseñanza preescolar y primaria de la escuela, los crecientes cambios en la accesibilidad de las diferentes etapas de la educación y en el nivel y la calidad de la educación recibida. (Taratukhina, et al., 2006, p. 31)*

El reto más acuciante para la educación pública de la primera infancia rusa parece ser un drástico aumento de la desigualdad debido a la estratificación social y las enormes diferencias existentes entre las zonas rurales y urbanas:

*Básicamente, se está produciendo la desintegración del sistema unificado en dos partes que apenas tienen una relación entre sí: un sistema de élite y un sistema de masas (ibid)*

En general, la mayor debilidad en los países europeos parece ser todavía su incapacidad para crear "un número suficiente de plazas autorizadas de guardería, sostenidas con fondos públicos, para niños menores de 3 años" (OCDE, 2006, p. 115) y, en consecuencia, la falta de inversión en una cualificación y profesionalización apropiadas de los trabajadores que se ocupan de los niños más pequeños.

La prioridad del gobierno de **España** ha sido proporcionar una provisión universal para los niños de 3 a 6 años, por lo cual, se ha prestado menos atención a los servicios destinados a los niños menores de 3 años. Para este grupo etario, la oferta todavía no responde a la demanda de plazas disponibles (Moss, 2000, p. 41).

A pesar de una creciente inversión en la educación de la primera infancia en el Reino Unido, aún existen importantes deficiencias, especialmente en los servicios para los niños menores de 3 años. Esta situación se debe, en parte, a una demanda sin precedentes de servicios educativos para la primera infancia (OCDE, 2006, p. 104).



## 2.4 La financiación pública para la educación de la primera infancia: algunas tendencias

Las diferencias entre los sistemas educativos de la primera infancia en Europa se manifiestan en la creación de instituciones para los niños pequeños y las familias, la conceptualización y el papel asignado a la mano de obra y en las responsabilidades tanto en la esfera pública como privada respecto a la atención y la educación de la primera infancia en los distintos niveles gubernamentales. Asimismo, se reflejan en la forma en que se aprovisionan y financian los servicios, las instituciones y todo el sistema en su globalidad en un determinado país. Pese a las agendas cada vez más predominantes de organismos y organizaciones transnacionales e internacionales que apuntan a incrementar la cantidad y la calidad de los servicios de la primera infancia (lo que sugiere un consenso sobre los fines y los objetivos, por ejemplo, a nivel europeo), estas diferencias tienden a persistir. Los servicios de la primera infancia no sólo están arraigados culturalmente y "profundamente influidos por los supuestos subyacentes sobre la infancia y la educación" (OCDE, 2001, p. 63), sino que también están integrados en los modelos socioeconómicos de los países poderosos en la medida en que, por ejemplo, determinan la creencias económico-culturales en una gobernanza dominada por parte de la "demanda" o de la "oferta" y la financiación de los servicios. Mahon (2006, citado en OCDE 2006, p. 118) se refiere a este fenómeno como "Ruta de la dependencia".

No es la intención de este capítulo, ni tampoco el lugar adecuado para proporcionar un análisis detallado de los riesgos y desventajas de los sistemas de la primera infancia que asignan recursos principalmente al "lado de la demanda", sobre todo en las guarderías, confiándola a menudo a proveedores privados con fines de lucro y que muestran una firme creencia en la autorregulación de las fuerzas del mercado. Por el contrario, la finalidad es subrayar la importancia de una financiación pública adecuada para una educación pública equitativa. El razonamiento está en consonancia con las conclusiones de la OCDE, las cuales muestran, con "pruebas contundentes", que existe una clara relación entre una inversión pública adecuada y la calidad de los servicios:

"... sin una inversión pública importante en la política, los servicios y la gestión, tiende a socavarse tanto la asequibilidad para los padres como la calidad de los servicios. Esta situación se corrobora no solamente en lo relativo a los servicios públicos, sino también para los proveedores privados autorizados. **Sin una financiación pública continua** (sea dirigida directamente a los servicios o indirectamente a través de subsidios a los padres) y una reglamentación de la autoridad pública a la intención de todos los proveedores, **los servicios de la atención y educación de la primera infancia están destinados a ser desiguales y de mala calidad en todos los lugares, salvo en los barrios más acomodados**, socavando así la finalidad más importante de los sistemas educativos de la primera infancia, es decir, proporcionar una atención, un desarrollo y aprendizaje de calidad para todos los niños y, en particular, para mejorar las oportunidades de los niños que se encuentran en situación de riesgo." (OCDE, 2006, p. 118, el subrayado es nuestro)

El gasto público, expresado en porcentaje del producto interno bruto (PIB), en los servicios educativos de la primera infancia varía notablemente entre los países europeos. Los países escandinavos ocupan la categoría más alta. Dinamarca invierte el 2,0% del PIB, seguida por Suecia, con el 1,7 %.

El significado de estas cifras se hace evidente cuando se evalúan comparativamente con el porcentaje de inversión recomendado por la Red de cuidado de niños de la Comisión Europea (1996). Para los países europeos, se recomienda como adecuada una inversión de por lo menos el 1,0 % del PIB. Una estimación de la OCDE (2006, p. 105), basada en las respuestas de los propios países a una encuesta realizada en 2004, muestra que sólo cuatro países de la UE cumplen este objetivo: **Dinamarca, Suecia, Finlandia y Francia**. De acuerdo con la tabla de clasificación publicada recientemente por UNICEF, **Noruega e Islandia** también cumplen con el objetivo de referencia del 1 % (Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, 2008). Las estimaciones de la OCDE indican que **Bélgica** (Flandes) también se aproxima al nivel del 1,0 %, probablemente seguida por **Hungría**.

En **Estonia**, la asignación financiera del Estado y de los municipios locales para el desarrollo de infraestructuras y servicios a nivel preescolar también se ha incrementado al 1,0 % del PIB. El objetivo es aumentar la proporción de niños de 3 a 6 años que tienen acceso a los servicios escolares a un 90 % y la proporción de niños de 1 a 3 años al 33 %, es decir, cumplir con los objetivos de Barcelona. (Sotsiaal Ministerium, 2004).

La mayoría de los países europeos todavía tienen un largo camino por andar antes de alcanzar el objetivo del 1,0 %, que en 1996 se consideró realizable en un plazo de diez años. Sin embargo, en el curso de los últimos diez años se observa una clara tendencia a incrementar la inversión pública en la educación de la primera infancia en toda Europa, lo que puede considerarse como un denominador común de los modelos de financiación. Según cifras de la OCDE, aquellos países en particular que presentan un gasto público relativamente bajo han incrementado significativamente la inversión pública.

En **Dinamarca**, a finales de 1997, el 55 % de los niños menores de 3 años y el 88% de los niños de 3 a 6 años (con exclusión de la asistencia a las clases de preescolar) recibieron servicios financiados públicamente (Moss, 2000, p. 33). Hoy día, Dinamarca encabeza la clasificación de la OCDE con un gasto público del 2,0 % de su PIB, al que debe añadirse otro 0,3 % si se tienen en cuenta las clases preescolares para niños de 6 a 7 años.

En los **Países Bajos**, el gasto público destinado a la educación de la primera infancia se ha incrementado de 617 millones de euros en 2003 a 800 millones de euros en 2005. Este aumento está relacionado con una mayor utilización de servicios de cuidado de niños (OCDE, 2006, p. 390).





En **Portugal**, el presupuesto para la educación preescolar se ha más que duplicado desde 1996 (Ibíd., p. 104).

Puede observarse una tendencia similar también en el **Reino Unido**: entre 1998 y 2005, el gobierno británico asignó 14 mil millones de libras esterlinas a las familias y los niños. Se previó duplicar la inversión en los servicios de la primera infancia (excluidos los créditos fiscales) entre 2004 y 2008, lo que indica un aumento anual del 23 % del gasto (ibíd., p. 420).

Todo parece indicar que la tendencia general es positiva en Europa. No obstante, se observa una serie de factores comunes a la mayoría de los sistemas de la primera infancia que pueden poner en peligro los recientes logros y obstaculizar la realización de la plena integración del sistema público de la educación de la primera infancia para todos los niños desde su nacimiento hasta la edad de escolaridad obligatoria. A menudo, los presupuestos tienen un carácter fragmentado y se financian diferentes tipos de servicios con fuentes también distintas y en el marco de normativas heterogéneas. Además, los países tienden a dividir las inversiones entre servicios preescolares, servicios educativos y servicios para niños menores de 3 años, reforzando así la división conceptual e institucional artificial entre la "atención o cuidados" y la "educación".

Aun cuando el gasto público destinado a la educación de la primera infancia cada vez se percibe más como una inversión que a final de cuentas devengará importantes rendimientos financieros y económicos (¡la sociedad del conocimiento!), el gasto dedicado al cuidado de los niños tiene más probabilidades de incluirse en el balance como un "coste". La mayoría de los países no dedican fondos a los servicios para los niños menores de 3 años porque no están comprometidos con el ideal del derecho de todo niño a la educación de calidad (en su sentido más amplio) desde su nacimiento. La causa es un aumento sin precedentes de la demanda debido a un número creciente de mujeres que se han integrado al mercado de trabajo. A principios de la década de los años 1990, los países de Europa del Este, entre ellos la antigua Alemania Oriental, son un excelente ejemplo de los riesgos que implica tal enfoque: en tiempos de desaceleración o recesión económica, mantener a las mujeres fuera del mercado de trabajo puede convertirse rápidamente en una prioridad en las agendas gubernamentales, y puede convertirse posteriormente en una justificación útil para cerrar guarderías infantiles. Otro ejemplo aún más reciente de esta política contradictoria puede observarse en **Irlanda**: una de las primeras reacciones del gobierno irlandés ante la deterioración económica ha sido retirar la financiación de iniciativas para el cuidado de los niños y cerrar el centro dedicado a la educación de la primera infancia *Centre for Early Childhood Development and Education* (CECDE) en septiembre de 2008.

Por ende, la declaración formulada por la Red de cuidado de niños de la Comisión Europea en 1996 debe permanecer en las agendas políticas europeas y nacionales como uno de los puntos que requieren medidas de acción:

“sin un sistema coherente y coordinado de financiación pública, en el que se tomen en consideración todos los aspectos del gasto en los servicios para la primera infancia en su conjunto, las políticas tienen menos probabilidades de ser aplicadas, los objetivos seguirán sin cumplirse, la evaluación resulta incompleta y es probable que se agraven las ineficiencias y duplicaciones en el sistema.” (p. 13)

## 2.5 El personal y las cualificaciones

No resulta fácil circunscribir un debate sobre las cualificaciones de los trabajadores y trabajadoras de la primera infancia. ¿Debería, por ejemplo, centrarse en la formación básica del personal y la forma en que se relaciona con la estructuración de los servicios de la primera infancia y de su mano de obra? De ser así, se sostendría que es preciso examinar los planteamientos que aplican los países a la formación del personal “*en relación con la estructura, finalidad y valores subyacentes en los servicios de dicha sociedad y las ideas dominantes que se tienen de los niños pequeños y de los trabajadores de la primera infancia*” (Moss, 2000). ¿O debería extenderse el debate sobre las cualificaciones más allá de los auspicios de la formación, en la medida en que el propio término contradice “*la esencia misma de la práctica educativa como una práctica transformadora de dependencia y respeto mutuos, de co-construcción y búsqueda común de significado entre los seres humanos?*” (Urban, 2008, p. 150). En ese caso, sería preciso traer a colación la cuestión del desarrollo profesional continuo. Este es un debate multifacético y complejo, actualmente vigente en conferencias y simposios europeos e internacionales que abordan la educación de la primera infancia y supera con mucho los límites del presente informe. En consecuencia, a continuación se presentan algunas instantáneas de algunos de los datos cuantitativos disponibles para los distintos niveles de cualificación entre los trabajadores y trabajadoras de la primera infancia en toda la Unión Europea.

En **Austria**, más del 60 % de la plantilla de personal, tanto en los jardines de infancia como en las guarderías posee un diploma profesional. Los pedagogos del jardín de infancia reciben una formación de cinco años de educación de la primera infancia (OCDE, 2006, p. 278). Del mismo modo, en la comunidad francesa de **Bélgica**, los puericultores que trabajan en las guarderías tienen una cualificación posterior a la formación profesional de tres años y, en la *école maternelle* (preescolar), los educadores tienen un diploma de docencia de tercer nivel con una especialización de tres años (ibid., p. 282). No obstante, en la comunidad **flamenca**, sólo alrededor de una cuarta parte de los puestos de trabajo para el cuidado de niños requiere un diploma o certificado (Peeters, 2008).

En **Irlanda**, las cualificaciones van desde inexistentes (en el cuidado de niños) hasta el nivel terciario. Se estima que el 30 % del personal carece de cualificación alguna (OCDE, 2006, p. 352). Esta situación se deriva de la ausencia de todo requisito legal que exija que el personal debe tener una cualificación formal para trabajar con los niños pequeños en los establecimientos educativos de la primera infan-



cia, salvo en el caso de los educadores de la primera infancia en las escuelas primarias. Esta situación contrasta notablemente con sus homólogos de **Hungría**, en la medida en que el 98 % de los educadores de jardín de infancia tienen un título de enseñanza superior de tres años emitido por un establecimiento de enseñanza superior universitaria autorizado. En los centros para niños menores de 3 años, el 90 % de los trabajadores del servicio de cuidado de los niños, que trabajan directamente con los niños tienen una cualificación (OCDE, 2006, p. 347). **Portugal** concede la misma importancia a las cualificaciones. La cualificación mínima requerida para los puericultores de la primera infancia que trabajan en las guarderías es un título universitario de cuatro años. Las guarderías son atendidas por "educadores" (con una formación universitaria o politécnica de 4 años), puericultores y trabajadores sociales, quienes tienen a su vez cualificaciones profesionales de nivel terciario. Los jardines de infancia son atendidos por *educadores de infância*, que poseen un título universitario o politécnico de cuatro años (OCDE, 2006, p. 401).

Algunos países de Europa del Este han sido notablemente progresistas en lo relativo a los requisitos establecidos para la formación del personal de la primera infancia. En **Lituania**, los educadores de preescolar y los docentes se forman en instituciones de enseñanza superior y escuelas superiores de formación del profesorado. A finales de 1997, el personal docente ascendía a 12.200, de quienes el 91 % poseía un título emitido por instituciones de enseñanza superior. Entre éstos, 8.100 tenían una especialización en educación preescolar (UNESCO, 2006d). En **Letonia**, desde 2000, sólo las personas que han superado la enseñanza superior profesional están autorizadas a trabajar en los centros preescolares.

En general, pueden identificarse en la educación de la primera infancia dos principales "perfiles profesionales" (OCDE) en Europa. En los países con sistemas divididos (es decir, donde existe una separación institucional entre los servicios de guardería y educación de la primera infancia), por lo general se encuentran educadores cualificados que trabajan con niños mayores de 3 años hasta la edad de escolarización obligatoria. Cada vez un mayor número de estos educadores tienen un título de enseñanza superior de tres años y suelen tener una formación de docentes de enseñanza primaria que puede o no conllevar una especialización en la primera infancia. En la parte correspondiente al "cuidado de los niños" de los sistemas divididos, resulta difícil identificar un núcleo profesional central que trabaje con los niños más pequeños hasta la edad de 3 años:

*[...]una gran proporción del personal de plantilla se encuentra en puestos auxiliares y mal pagados [...] (OECD, 2006, p. 161)*

*[...] en el sector del cuidado de los niños es corriente la contratación de una elevada proporción de mujeres no cualificadas y con bajos salarios. (ibid, p. 163)*

*Otra razón que explica el bajo nivel de cualificación es la falta de un marco que vincule claramente el desarrollo de competencias con la progresión de la carrera profesional. (ibid)*

Los países con sistemas que integran plenamente la educación de la primera infancia para los niños desde el nacimiento (o la edad de 1 año) a la edad de escolarización obligatoria han introducido por lo general un núcleo profesional central para trabajar con los niños de todas las edades. Los *pedagogos* con una formación terciaria (p.ej., Dinamarca), los educadores (p.ej., Alemania) o los *profesores de la primera infancia* (p.ej., Suecia) trabajan directamente con los niños. A menudo cuentan con la ayuda de asistentes cualificados que son considerados igualmente profesionales que los pedagogos (véase Kinos, 2008 para Finlandia).

No es de extrañar, que las condiciones de los trabajadores de la educación de la primera infancia sean considerablemente mejores en países con sistemas educativos de la primera infancia integrados, ya que "se ha previsto establecer claramente los perfiles profesionales así como los salarios y las condiciones de trabajo" (OCDE, 2006, p. 163).

## 2.6 La educación de la primera infancia y la disparidad de género entre los profesionales

La cuestión del trabajo de representantes masculinos en la educación de la primera infancia siempre ha estado al orden del día. Los argumentos van de los tradicionalmente conservadores a los emotivos (del cuidado de los niños como "trabajo femenino" a las denuncias de maltrato infantil) y en el medio se habla de obstáculos tales como los bajos salarios, las limitadas oportunidades de formación y una clara falta de redes de apoyo (Cameron, 2006).

Por otro lado, los investigadores intentan explorar el fenómeno fundamental de que la mayoría de los profesionales de la primera infancia sean mujeres, aun cuando los niños siempre sean de ambos sexos y se vean confrontados con una extendida cuestión de "invisibilidad". En su estudio comparativo sobre la atención y los cuidados en Europa, Cameron y Moss (2007) se encontraron con el sorprendente hecho de que "este desequilibrio de la mano de obra y las posibles repercusiones que implica para la práctica profesional rara vez había sido observado, ni aun por los trabajadores de sexo masculino" (p. 101).

La "invisibilidad" de los trabajadores varones de la primera infancia sigue vigente en las estadísticas y los estudios de investigación. Cameron y Moss (2007) concluyeron que los datos disponibles sobre las cuestiones de género en la educación de la primera infancia son "muy variables" entre los países (p. 102), es decir, desde literalmente inexistentes en Hungría y España hasta "algo más" disponibles en los Países Bajos. La mayor parte de la información puede encontrarse en los estudios de Dinamarca, Suecia y Reino Unido.

No es de sorprender, pues, la escasez de documentación disponible sobre los varones que trabajan, o siguen una formación con miras a una carrera profesional, en la educación de la primera infancia. Es sintomático el hecho de que los varones que trabajan en servicios de la primera infancia constituyen un grupo minoritario,

tanto en lo relativo a la educación de la primera infancia, en particular, como en las "profesiones no tradicionales" (Cameron, 2001, p. 449) en general. Gran parte de las publicaciones acerca de los trabajadores varones de la educación de la primera infancia carece de una base empírica, o son menoscabadas por un análisis teórico limitado y la retórica vigente sobre la masculinidad y la política de género.

En el panorama europeo en general, sólo **Dinamarca** se destaca con un porcentaje significativo de profesionales masculinos que trabajan con la primera infancia. Según Jensen y Hansen (2003), el 25 % de los estudiantes matriculados en los cursos de *Paedagog* son hombres y el número de profesionales varones en la educación de la primera infancia en Dinamarca es el más alto de Europa. En el otro extremo, en **Hungría y España**, los trabajadores varones de la primera infancia son literalmente inexistentes (Cameron y Moss, 2007). En **Rusia**, se observa un cuadro similar (Taratukhina, et al., 2006).

La escasez de varones en el sector de la educación de la primera infancia es problemática desde diversos puntos de vista. Rolfe (2006, p. 104) resume los tres principales problemas que genera esta segregación de género: para los planes de trabajo del gobierno a fin de cumplir los objetivos de empleo de los padres y cuidado de los niños; para la igualdad de oportunidades y la diversidad en el sector y, por último, para la calidad en general de los servicios de cuidado de niños. La OCDE, en el informe *Starting Strong I* de 2001, abogó por promover la participación de ambos sexos entre los trabajadores a causa de los efectos positivos sobre el desarrollo infantil gracias a la posibilidad de contar con modelos que cumplan una doble función en su vida y al valor añadido que aporta la presencia masculina a la atención y la pedagogía en los centros de primera infancia (p. 133).

En 1996, la Red de cuidado de niños de la Comisión Europea fijó un objetivo del 20% de representación masculina para el cuidado de los niños y previó diez años como plazo suficiente para lograrlo. Hasta la fecha, ningún país europeo ha cumplido ese objetivo (Peeters, 2007). Uno de los puntos fuertes más notables de los objetivos de la red reside en el hecho de que se fijaron para incluir a los trabajadores varones en todos los niveles, incluidos los que se ocupan directamente de los niños y no exclusivamente en los puestos de gestión (objetivo 29). Antes de esa especificación, es posible que las estadísticas hayan sido sesgadas y no totalmente representativas de la situación en Europa. Además, la formulación de estos objetivos fomentó numerosas campañas e iniciativas interesantes centradas en la incorporación y retención de los varones en el cuidado de los niños. Entre estas iniciativas, las que mayor éxito tuvieron fueron las llevadas a cabo en los países escandinavos, el Reino Unido y Bélgica.

En la UE, es **Dinamarca** el país que cuenta con la mayor proporción de trabajadores varones al cuidado de los niños, y representan el 8 % de la mano de obra (Rolfe, 2005). Van Ewijk, et al. (citado en Cameron, 2006, p. 71) estima que entre estos trabajadores, una minoría (2 %) trabaja en las guarderías con niños menores de 3 años, el 6 % en jardines de infancia y la mayoría (41 %) en los clubes con niños mayores. Esta presencia más importante de varones al cuidado de los niños cabe atribuirse en gran parte a las campañas de incorporación nacional, destinadas a incre-

mentar el número de representantes masculinos que ingresan en el sector como estudiantes de pedagogía.

En la actualidad, una cuarta parte de los pedagogos daneses diplomados son hombres. Estos pedagogos están cualificados para trabajar en una serie de establecimientos con niños y jóvenes de edades comprendidas entre el nacimiento hasta "los cien años". Rolfe (2005) considera que esta cifra no es el mero resultado de campañas publicitarias eficaces, sino un reflejo de la naturaleza del trabajo, que cada vez más "se basa en el conocimiento y es educativo", que en el cuidado de los niños, como se observa en otros países europeos (p. 6).

Aunque muy por detrás de Dinamarca, **Noruega** posee un considerable 8 % de personal masculino en la educación de la primera infancia, que trabaja directamente con los niños. Por otra parte, **Noruega** se había propuesto alcanzar la meta del 20% para finales de 2007.

Otros países de la Unión Europea muestran fluctuaciones en las estadísticas de los hombres que trabajan en el cuidado de los niños, pero son constantes en su escasa representación. En **España**, por ejemplo, no existen estadísticas en este ámbito. Moss (2000) lo atribuye al hecho de que la cultura española tiene una percepción tradicional que considera la actividad laboral con los niños como un "trabajo para mujeres" y, en consecuencia, apenas hay estudiantes o trabajadores de sexo masculino.

Cameron y Moss (2007) añaden un aspecto elocuente a esta imagen de sesgo sexista: un formador español, comentan, considera que los raros hombres que se encuentran en los cursos de formación son "o muy talentosos y comprometidos, o más bien perezosos que piensan que [el cuidado de los niños] es una actividad profesional fácil" (p. 101).

En **Austria**, la proporción de hombres entre los pedagogos de la primera infancia es del 0,8 % (OCDE, 2006). En Inglaterra y el País de Gales, esta cifra alcanza los 2 % y 3 % (Farquhar, 2007, p. 18), semejante al 2,3 % en la región de Flandes de Bélgica (Peeters, 2007). En 2001, en Finlandia, los varones constituyeron el 4% de los trabajadores de la primera infancia (Cameron, 2001, p. 4).

**Croacia** muestra la misma poca representación masculina que sus homólogos de la UE: de los casi 13.000 educadores empleados en instituciones preescolares, el 96,3 % son mujeres (Pavin, et al., 2006, p. 258). No se dispone de cifras para el grupo de edad de niños menores de 3 años.

### 2.6.1 Alentar a los hombres a incorporarse a la educación de la primera infancia

Como se indicó en el caso de Dinamarca, las campañas de incorporación han tenido cierto éxito. El gobierno inglés, por ejemplo, inició en el año 2000 una campaña nacional para incorporar interesados en el sector del cuidado de los niños (Childcare Recruitment Campaign). Fue diseñada para elevar el perfil de los servicios de atención al niño como



actividad profesional, a través de la televisión y la prensa nacionales. Las asociaciones locales, deseosas de fomentar la incorporación masculina, incluyó en su documentación imágenes y ejemplos de hombres trabajando en guarderías. La campaña se fijó como objetivo el 6 % de trabajadores varones en 2004, pero como lo demuestran las estadísticas anteriores, no ha logrado cumplirse.

En 2005, el objetivo fijado del 6 % de hombres dedicados profesionalmente al cuidado de los niños se reemplazó por un llamamiento más general a aumentar la diversidad de la mano de obra en este sector, consiguiendo así "desviar la atención de la representación de trabajadores específicamente masculinos" (Cameron y Moss, 2007, p. 102).

El éxito de la campaña inicial radica más en el ámbito del simbolismo que en la incorporación efectiva, en la medida en que (por primera vez en Inglaterra) las imágenes de los servicios de guardería incluyeron tanto hombres como mujeres, apartándose así de los estereotipos tradicionales. También ha habido algunas iniciativas por parte de los medios de comunicación en los Países Bajos.

"La formación puede tener un mayor potencial para atraer a los hombres que únicamente los puestos de trabajo" (Rolfe, 2005, p. 36). En los países escandinavos, en la década de los años 1990, por ejemplo, un aumento en el nivel y contenido de la formación incrementó el interés del cuidado de los niños entre los hombres (Cameron, 2006).

**Escocia** presenta un modelo interesante en lo relativo a sus esfuerzos para incorporar trabajadores varones para ocupar puestos de trabajo en la educación de la primera infancia a través de la formación: se modificaron los métodos de ingreso y las características de los planes de formación, sin introducir ningún proceso de profesionalización en particular (Hansen, Jensen y Moss, 2004). Los varones susceptibles de trabajar en guarderías completan por lo menos un curso de formación totalmente financiado destinado exclusivamente a los hombres, y puede tener diversos niveles diferentes. Los cursos brindan apoyo y asesoramiento en torno a las oportunidades de empleo y se ha instaurado un programa de tutorías para los estudiantes de tiempo completo. La red *Men in Childcare* (Hombres al cuidado de los niños) del Reino Unido, (por ejemplo, sus proyectos en Edimburgo) es igualmente innovadora en su labor de diseñar e impartir programas orientación para el cuidado de los niños exclusivamente masculinos. El proyecto ha realizado cursos de iniciación y programas de acceso que facilitan una formación más avanzada (Men in Childcare, 2008).

Estas iniciativas de Escocia disipan algunos de los mitos tradicionales, demostrando que no hay necesariamente una relación, o conflicto, entre la profesionalización y la incorporación de trabajadores varones a la educación de la primera infancia.

La Red sobre cuidado de niños de la Comisión Europea (1996) argumenta, en su "propuesta de programa de acción de diez años", que para incrementar la participación de los hombres en la formación y el empleo en la educación de la primera infancia se precisa la aportación de autoridades y organizaciones para formular la política y la acción. Estas innovaciones basadas en las prioridades de actuación han tenido un éxito relativo hasta la fecha en la comunidad flamenca de Bélgica, donde el gobier-

no inició una campaña para atraer un mayor número de hombres al sector del cuidado de los niños en colaboración con diversas organizaciones coordinadoras de la educación de la primera infancia y la Universidad de Gante. La asociación ha orientado la política hacia una mayor neutralidad de género en las definiciones de la profesión del cuidado de los niños. Por ejemplo, la referencia al "cuidado" en el nombre del trabajador, se ha sustituido por una palabra más pedagógica: así "cuidador infantil" (*kinderverzorger*) se ha convertido en (*kinderbegeleider*) "acompañante del niño". La campaña ha sido eficaz para aumentar el número de hombres que trabajan en guarderías, en 2002, antes de la campaña, sólo el 0,9 % de la mano de obra era masculina. Esta cifra casi se había triplicado en 2006, cuando un 2,3 % de los trabajadores del cuidado de los niños eran varones (Peeters, 2007).

A la par de todos los beneficios indiscutibles que los hombres pueden aportar al sector, tales como satisfacer la creciente demanda de cuidado infantil, facilitar la diversidad de género, los modelos del papel social desempeñado por ambos sexos (Rolfe, 2006), la igualdad y el equilibrio (Cameron, 2001), los obstáculos se cuentan por igual, como bajos salarios, poco reconocimiento de la contribución que hace el sector, las limitadas vías de acceso, las actitudes de los empleadores y los padres, etc. Las diferentes iniciativas europeas, como el *Sheffield Children's Centre* en el Reino Unido, *Acidules et Croques* en París y *Menn I barnehager* en Noruega (VBJK, 2004) constituyen buenos modelos, que pueden proporcionar información para el trabajo futuro. Sin embargo, solamente representan un punto de partida en Europa.

La Comisión de Igualdad de Oportunidades del Reino Unido se refirió alguna vez al sector de la educación de la primera infancia como un gueto de género. Hasta que la investigación, la práctica, la formación y la política no aborden con toda seriedad y de forma pro activa este desequilibrio, los hombres dedicados al cuidado profesional de los niños seguirán siendo una raquítica minoría en la Unión Europea.



*Se debería animar a más hombres a hacer carrera en la Educación de la Primera Infancia.*





### 3. CAMBIAR LAS PRÁCTICAS EN LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA: SIETE CASOS EUROPEOS

El primer objetivo del presente estudio, que consiste en determinar las características fundamentales de los sistemas de la educación de la primera infancia en Europa, puede lograrse mediante un metanálisis de las fuentes de datos disponibles. Las fuentes en las que se basa la primera sección del presente informe (el "contexto" o escenario) aportan gran cantidad de información, recogida por lo general a nivel nacional (p.ej., OCDE, 2001, 2006, UNESCO, 2007). Al mismo tiempo, el alcance y diseño de las encuestas internacionales a gran escala a menudo incluyen importantes limitaciones.<sup>3</sup> Si bien aportan perspectivas generales esenciales así como potentes herramientas y argumentos para los responsables de decidir las políticas globales, están circunscritas por su propia naturaleza. Su visión panorámica sobre las políticas y estructuras conlleva el riesgo de perder terreno, en un sentido más que metafórico. Moss (2001), en una alocución con motivo de la publicación del primer informe *Starting Strong*, en Estocolmo, señaló sucintamente: "los estudios transnacionales sobre la primera infancia pueden perder de vista al niño". Su distancia con respecto a los contextos y procesos reales, afirmó, contribuye a reproducir las nociones de universalidad y crean

*una imagen del niño como un objeto universal y pasivo, que ha de ser moldeado por los servicios de la primera infancia: desarrollado, preparado, educado, atendido. Para el niño en tanto que actor social, situado en un contexto histórico y espacial concreto, puede tener poco sentido vivir una infancia en estos servicios y construir sus propios significados a partir de la experiencia. (ibid)*

Como he afirmado en otro trabajo (Urban, 2007), una de las trampas de los enfoques comparativos destinados a describir entidades complejas como los sistemas de atención y educación de la primera infancia, podría ser que los investigadores se vean tentados (o instados) a reducirla, con el fin de controlar la complejidad. Así, por razones muy a menudo aceptadas como pragmáticas, las metodologías de la investigación comparativa pueden contribuir a la construcción de una *comparabilidad* de su sujeto, procediendo así a construir al propio sujeto. El desafío que plantea toda comparación de las instituciones y prácticas de los sistemas sociales es explorar su integración en los contextos, historias, pautas culturales, etc. locales, que bien puede hacerlas *incomparables* en algunos de sus aspectos más característicos y más interesantes.

<sup>3</sup> Las observaciones introductorias sobre metodología de este capítulo proceden, en parte de Urban, 2007.

La mayoría de los pensadores críticos estarían de acuerdo en que es preciso poner en tela de juicio la conveniencia de todo marco supuestamente universal de la primera infancia y, de hecho, muchos autores lo han hecho, Martin Woodhead (1996, p. 17), por ejemplo, contesta el poderoso discurso que ha dado forma a la noción de la universalidad de la "calidad", ya que inevitablemente conduce, afirma, a un "mundo de la homogeneidad", con poca consideración por el contexto cultural y local de las prácticas, experiencias y conocimientos:

*La aplicación de normas contextualmente inadecuadas [...] demostrará ser más perjudicial que constructiva para fomentar el desarrollo de los niños. (ibid)*

Los autores de Starting Strong están, por supuesto, perfectamente al tanto de estas dificultades y, pese a denominar su informe "comparativo", se refieren explícitamente a los aspectos contextuales, específicos y, por lo mismo, *diversos y controvertidos* de su sujeto, lo cual, en consecuencia, puede hacer imposible la simple comparación:

*Desde esta perspectiva, la política de atención y educación de la primera infancia así como la calidad de los servicios está profundamente influida por los supuestos subyacentes acerca de la infancia y la educación: ¿qué significado tiene la infancia en esta sociedad? ¿Cómo deben los niños ser criados y educados? ¿Cuáles son los propósitos de la educación y la atención, de las instituciones de la primera infancia? ¿Cuáles son las funciones del personal de la primera infancia? (OECD, 2001, p. 63)*

Todas éstas son, naturalmente, cuestiones cruciales que deben abordarse y debatirse abiertamente tanto en la esfera pública como política. Al reconocer su importancia, los autores del informe de la OCDE ofrecen una perspectiva que va mucho más allá de la comparación simplista de los datos estructurales: introducen la noción de *elaboración de significados localizados* en el área de las comparaciones transnacionales.

Los diversos discursos sobre los niños pequeños y sus familias, las instituciones creadas para prestarles servicio y sus políticas y prácticas tienden a ser cada vez más globalizadas, pese a que aportan una gran cantidad de información. Además, la investigación comparativa en estos contextos contribuye, gracias a su lógica, a la *construcción de la comparabilidad* y con ello a la construcción de su sujeto en una forma muy particular, aun cuando lo más probable es que haya otras posibilidades. Por ende, es importante tener en cuenta que las instituciones, las políticas y prácticas (tanto en la práctica educativa como en la investigación) son construcciones sociales que deben ser contextualizadas y enmarcadas a fin de comprenderlas (Foucault, 1973).

Las comparaciones basadas en casos concretos, por ejemplo, el proyecto "Estrategias para el cambio" (Urban, 2006, 2007) reconocen la necesidad de una contextualización histórico-cultural. Sin dejar de reconocer y aceptar las posibilidades que ofrece



la investigación transnacional o *transcontextual*, planteamientos como el de "Estrategias para el cambio" también se dirigen a los microprocesos, en el aquí en oposición a la generalización:

*Se da por sentado que pueden salir a la luz supuestos e interpretaciones de la infancia y, por ende, estar sujetos a deliberación y confrontación. Así, por ejemplo, el trabajo transnacional puede contribuir a impugnar la infancia. Pero para que ello suceda, el punto de partida para el trabajo transnacional debe ser: ¿Cómo se construye la infancia aquí? ¿Cuál es la imagen del niño aquí? (Moss, 2001, el subrayado es nuestro)*

La educación de la primera infancia es un asunto complicado, tanto en la práctica diaria como en la política, y deseo apuntar que toda investigación dirigida a desarrollar una comprensión de lo *que realmente está sucediendo y por qué y para quién*, debe asumir, en lugar de evitar, la complejidad de su sujeto y reflejar la naturaleza espacial de los conocimientos en este campo que, en efecto, es "heterogéneo" (Turnbull, 2003).

Los etnógrafos, desde Clifford Geertz (1973), consideran la comparación en marcado contraste para el estudio de la particularidades de cada caso y, como una forma de

*competir realmente con el aprendizaje acerca del caso particular y a partir de éste. La comparación es una gran estrategia epistemológica, un mecanismo conceptual de gran alcance, que fija la atención en uno o en unos pocos atributos. (Stake, 2003, p. 148)*

Sin embargo, como el autor concluye con razón, esta gran estrategia epistemológica "*oscurece el conocimiento del caso, lo que no facilita la comparación*" (ibid). El heteróclito, complejo, único y vital conocimiento del caso no solamente puede oscurecerse por opciones metodológicas y en aras de mantener la comparación bajo control. El riesgo es que el foco de interés se desplace, quizás involuntariamente, del "fondo de la cuestión" (ibid) a la comparación propiamente dicha.

Si embargo, el presente estudio, como toda investigación, debe evidentemente compartir también una perspectiva sobre sus casos. Los casos no solamente se relacionan, en general, debido a que todos se sitúan en el contexto más amplio del discurso sobre la *institución, la profesión y el cambio* en la primera infancia. También existe una relación que se construye con arreglo al diseño particular del presente estudio, interesado en los procesos y en los factores, así como las posibilidades, que contribuyen a facilitar la transformación de un sistema estancado en uno dinámico, capaz de desarrollar un impulso de evolución constante. La atención especial que se ha prestado a la mano de obra y a su conceptualización (las funciones asignadas a los educadores y profesionales de la primera infancia como agentes de cambio efectivos) construye una nueva relación entre los casos individuales de este estu-

dio. Formular preguntas similares en contextos por lo demás diferentes crea, pues, una *equivalencia estructural*, (Burt, 1982) que permite entablar un debate entre los participantes y entre los participantes y el investigador. Facilita la creación de un espacio de *reflexión compartida*, de *reflexión crítica* y, se espera, de *actuación* con conocimiento de causa.

### 3.1 La muestra para el estudio de siete países

Se eligieron siete países para participar en un subestudio cualitativo destinado a complementar la perspectiva general del panorama de la educación de la primera infancia en la Unión Europea con la experiencia y los conocimientos especializados de profesionales, proyectos y programas que pueden generar un cambio en su área particular. Los países seleccionados representan una diversidad de diferentes sistemas educativos de la primera infancia en términos de estructura, financiación, plantilla de personal, gobernanza, etc. Sin embargo, la muestra, circunscrita e incompleta, también es un intento de abarcar el ámbito geográfico de Europa, de los países escandinavos en el Norte, a España en el Sur, de Irlanda en el extremo occidental a Croacia en el Este.

Además del deseo de representar una importante diversidad de los sistemas europeos de educación de la primera infancia y el interés de la representación geográfica, los principales criterios de selección se reflejan en el título del estudio cualitativo: cada uno de los siete países cuenta con un proyecto o un programa que ilustra cómo puede generarse el cambio y lograrse diferentes prácticas en distintos estratos del sistema educativo de la primera infancia.

Es preciso mencionar que los siete casos de ninguna manera se eligieron por ser las "mejores" prácticas o las "únicas". Como casos, o ejemplos, sólo pueden representarse a sí mismos. Sin embargo, los proyectos que se han incluido en este informe representan siete posibilidades de los muchos otros ejemplos posibles. En palabras de Paulo Freire, los siete casos representan ejemplos de esperanza: la esperanza "*En cuanto necesidad ontológica, necesita anclarse en la práctica. En cuanto necesidad ontológica, la esperanza necesita de la práctica para volverse historia concreta*". (Freire, 2004, p. 2 (p. 8 de la versión en español))

A fin de complementar y enmarcar los ejemplos proporcionados por los siete proyectos, o socios locales, se pidió a los sindicatos de docentes de los países participantes (todos miembros de organizaciones afiliadas a la Internacional de la Educación) compartir su perspectiva sobre la educación de la primera infancia en sus países. En las siguientes secciones, se añaden sus "Perspectivas sindicales" a la reseña de los siete socios locales.

**Evolución de la práctica en la atención y educación de la primera infancia: los participantes**

	PAÍS	SOCIO LOCAL	ORGANIZACIÓN MIEMBRO DE LA IE PARTICIPANTE
1	CROACIA	Pučko otvoreno učiliste Korak po Korak / <i>Open Academy Step by Step</i>	Sindikat radnika u predškolskom odgoju i obrazovanju hrvatske / Trade Union of Workers in Preschool Education of Croatia (TUWPSEC) <i>Sindicato de trabajadores de educación preescolar de Croacia</i>
2	ALEMANIA	Projekt Bildung:elementar	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) / <i>Sindicato de la educación alemán</i>
3	IRLANDA	Association of Childcare Professionals (Cork Branch)	Irish National Teachers' Organisation (INTO) / <i>Sindicato nacional de docentes de Irlanda</i>
4	POLONIA	Comenius Foundation for Child Development	Zwiazek Nauczycielstwa Polskiego (ZNP) / <i>Sindicato de docentes de Polonia</i>
5	ESPAÑA	Associació de Mestres Rosa Sensat	Federación de Enseñanza CC.OO., FFE.CC.OO.
6	SUECIA	Gamla Åkeredsskolan's Preschool/ Göteborg University, Department of Education	Läraryrket / <i>Sindicato de docentes de Suecia</i>
7	PAÍSES BAJOS	Bureau MUTANT	Algemene Onderwijsbond (AOB) / <i>Sindicato de docentes de los Países Bajos</i>

## 3.2 Metodología

Tanto los sindicatos de docentes como los socios locales en los países participantes fueron contactados por escrito para informarles sobre el objetivo general y darles un esbozo del estudio así como solicitar su participación. Las cartas fueron enviadas directamente por el autor. Además, los sindicatos de docentes recibieron una carta de la Internacional de la Educación para pedirles su apoyo para con el estudio. Las cartas de presentación se presentaron en inglés y español.

Se pidió a todos los interesados completar un cuestionario semiestructurado, que permitía respuestas abiertas ("historias de caso") en un marco común.

**Se pidió a los socios locales :**

- dar una breve descripción de su proyecto o programa
- indicar los factores clave que a su juicio han contribuido a su éxito
- indicar de los principales obstáculos y retos para su programa
- indicar todas las enseñanzas que pueden aprenderse de su experiencia y toda recomendación que puedan dar a los demás.

**Se pidió a los sindicatos de docentes :**

- dar una breve descripción de la situación general de la atención y la educación de la primera infancia en su país
- indicar las cuestiones clave respecto a la política y la práctica desde una perspectiva sindical
- describir la perspectiva de su organización sobre la situación de la financiación de los servicios de la primera infancia en su país, incluidos:
  - el panorama general
  - las particularidades (p.ej., las distinciones en la financiación de diferentes tipos de servicios, grupos de edad, grupos destinatarios, etc.)
  - tendencias de la financiación en los últimos diez años y en un futuro próximo
- proporcionar la perspectiva de su organización sobre la situación de la mano de obra en su país, incluidas:
  - la perspectiva general
  - las cuestiones de igualdad entre los sexos (género)
  - las cuestiones de cualificación
- indicar ejemplos eficaces y avances prometedores en la atención y la educación de la primera infancia en su país
- indicar los principales obstáculos y retos para el sistema de atención y educación de la primera infancia en su país
- compartir las enseñanzas que pueden aprenderse de la experiencia de su país y toda recomendación que pueda ser compartida con los demás.

Los siguientes apartados ofrecen extractos de las respuestas de los socios locales, seguidas por su respectiva perspectiva del sindicato de docentes. Las partes siguen la estructura del cuestionario.

Todas las respuestas han sido introducidas en un programa informático para efectuar el análisis cualitativo de datos (Atlas.ti) a fin de hacer un análisis más profundo, más elaborado.



## 3.3 Croacia

### 3.3.1 Paso a paso hacia “escuelas adaptadas a los alumnos”

En Croacia, colaboramos con este estudio con Korak po Korak, la “Open Academy Step by Step” (Academia abierta Paso a paso) con sede en Zagreb. Korak po Korak es miembro de la International Step by Step Association (ISSA), situada en los Países Bajos y Hungría. Fundada en 1999, la red de esta asociación internacional ISSA agrupa actualmente a miembros procedentes de Europa central y oriental, Asia central, Asia y las Américas y está integrada esencialmente por organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito del desarrollo y la educación de la primera infancia. Todas las organizaciones miembro se han comprometido a aplicar el programa *Step by step* (Paso a paso), originalmente iniciado por el Open Society Institute (OSI) en 1994 (ISSA, 2008). La asociación ISSA promueve la igualdad de acceso a una educación de calidad para todos los niños y una importante participación tanto de la familia como de la comunidad para ayudar a cada niña y niño a alcanzar su pleno potencial:

*“Creemos que los niños aprenden mejor cuando participan activamente en el proceso de aprendizaje. Los programas de la asociación ISSA estimulan a los niños a expresar sus ideas de forma creativa, a ayudarse mutuamente, a desarrollar destrezas de pensamiento crítico y a la práctica de una vida responsable aprendiendo a tomar decisiones. Reconocemos que cada niño es único y tratamos de satisfacer sus necesidades educativas individuales en el aula.” (Ibid)*

La asociación ISSA vincula explícitamente su interés en los enfoques democráticos al “actual hincapié que se hace en el plano internacional en un enfoque basado en los derechos para la atención y la educación de la primera infancia” (ibid). Para lograr sus objetivos, la organización opera dentro de un marco de valores que orientan su labor a todos los niveles de la práctica y las políticas en relación con la primera infancia:

*Promover políticas encaminadas a garantizar que todos los niños, independientemente de su sexo, raza, religión, nacionalidad o capacidad, tengan la oportunidad de desarrollar su pleno potencial.*

*Participar en proyectos a favor de una reforma sistémica de la educación, que trabajen desde las bases hasta lograr una reforma duradera de las políticas.*

*Desarrollar nuevos recursos docentes y normativas educativas de la primera infancia, proporcionar una formación de alta calidad y fomentar la investigación.*

*Implementar proyectos nacionales, regionales e internacionales.*

*Proporcionar un foro para los educadores, expertos y responsables políticos de la primera infancia. (Ibid)*

El gobierno croata inició una importante reforma de su política de la enseñanza pública en 2005, al anunciar las nuevas normas educativas para conseguir “escuelas adaptadas a los alumnos”. Para entonces, varios miles de educadores de Croacia ya habían sido formados por Korak po Korak, un logro realmente importante, que sentó las bases prácticas de la reforma. Así es como el equipo de Pučko otvoreno učilište Korak po korak, la Open Academy Step by Step, describe su proyecto y su enfoque.

### *Contexto del proyecto*

Korak po Korak (KpK) empezó su labor en 1994, en una época en que el sistema educativo croata era “totalmente tradicional y centrado en el docente”:

“Los niños tenían que sentarse en silencio en el aula mientras escuchaban la enseñanza ex cátedra y memorizaban y reproducían gran cantidad de hechos sin ninguna relación con su experiencia.”

El proyecto, que introduce el enfoque *Step-by-Step*, se propuso cambiar este paradigma para centrarse en la participación activa de los niños en el proceso de aprendizaje, la cooperación entre educadores y padres o familias y la enseñanza individualizada. Numerosos educadores adoptaron este método, pese a no ser fomentado por las autoridades educativas. No obstante, la política educativa cambió y, en 2005, se introdujeron las nuevas Normas Nacionales de Educación, destinadas explícitamente a crear “escuelas adaptadas a los alumnos”. Korak po Korak ya había formado para entonces a 5000 educadores, que resultaron ser la simiente del cambio, ya que muchos de ellos fueron contratados por el Ministerio de Educación para dar formación a otros educadores en ejercicio sobre los enfoques centrados en el niño:

“Creemos que sin nuestros 10 años de trabajo con los educadores, el cambio no hubiera sido posible.”

Aun cuando los métodos de enseñanza centrados en el niño se han incorporado en los documentos políticos oficiales, el trabajo de KpK continúa y cada año participan en su formación continua más de 1000 educadores. La formación que se ofrece a los educadores de preescolar es modular y aborda un amplio abanico de temas, por ejemplo, la enseñanza centrada en el niño, el aprendizaje cooperativo, la educación para la justicia social, la optimización organizativa y tutoría.

KpP, gracias a la ayuda de la International Step by Step Association (ISSA), ha concedido especial atención a la inclusión y la justicia social a fin de promover los derechos de los niños procedentes de medios desfavorecidos en Croacia.

KpK Open Academy Step by Step se convirtió en socio del proyecto dedicándose a la educación de los niños romanes en dos condados en los que vive una gran





comunidad de este grupo. Dieron formación a los educadores, a quienes proporcionaron tutores para respaldarlos. La evaluación del proyecto mostró que los niños que asistían al centro preescolar hablaban mejor el idioma croata y estaban mejor preparados para aprender a leer, escribir y calcular.

La mayor participación de los padres romaníes en la educación de sus hijos fue otro de los resultados importantes de este trabajo. Gracias a la cooperación entre educadores y familias, las expectativas relativas a los logros educativos de los niños romaníes se incrementaron por parte de ambos.

### *Los factores clave del éxito*

KpK cree que el impacto de su trabajo ha sido significativo, teniendo en cuenta que sólo son una pequeña ONG, con no más de cuatro empleados de tiempo completo. La calidad del programa en general y la de los formadores en particular parece ser el factor clave del éxito de KpK en el ámbito de la educación de la primera infancia en Croacia:

*“Estamos trabajando continuamente en mejorar y actualizar los módulos y materiales de acuerdo con los cambios que tienen lugar en nuestro sistema educativo. Tenemos una red integrada por más de cuarenta formadores e invertimos en su desarrollo profesional.”*

### *Principales retos*

En Croacia, la educación ha experimentado grandes cambios. Se han creado organismos dedicados a la educación y formación de educadores, así como a la formación profesional y la educación de adultos, pero según KpK, la mayor parte de la legislación se encuentra aún en una fase embrionaria. Con los años, se han anunciado numerosos cambios. Se tiene la sensación, afirma KpK, de que “las cosas evolucionan”, pero a menudo con demasiada lentitud y, a veces, en forma desordenada. No hay mucho que añadir a esta rotunda afirmación:

*“Podríamos decir que en la actualidad no hay ningún obstáculo a nuestra labor diaria, salvo el lío que existe en el marco legal educativo.”*

### *Enseñanzas aprendidas y recomendaciones*

La resistencia al cambio pareciera ser un rasgo fundamental de los sistemas educativos, lo que se corrobora en Croacia. En cuanto a los agentes que propician el cambio, la experiencia de Korak po Korak es que las instituciones oficiales establecidas a menudo subestiman el potencial y la contribución de las ONG para ponerlo en marcha y lograrlo. Se recomienda claramente que deberían utilizarse todos los recursos disponibles para lograr el objetivo común: una mejor educación pública para todos los niños. A la luz de su experiencia, KpK insta a la Unión Europea

a fomentar vigorosamente la cooperación de las instituciones oficiales con el sector de las ONG.

### 3.3.2 La perspectiva sindical: Sindikat Radnika u Predškolskom Odgoju I Obrazovanju Hrvatske

El sindicato de trabajadores de la educación preescolar, Trade Union of Workers in preschool education of Croatia (*Sindikat Radnika u Predškolskom Odgoju I Obrazovanju Hrvatske*) (TUWPSEC) inicia su presentación con una definición de la terminología fundamental que enmarca la educación preescolar en Croacia: *Odgajati*, que describe la obligación de “dar a los niños todo lo mejor” en términos de amor, tradición y una preparación en una amplia diversidad de ámbitos, incluido el social así como el sanitario y físico, el arte, la música y el drama. El complemento conceptual de *Odgajati es Briga*, que se traduce como atención, pero describe un concepto mucho más amplio. *Briga* significa la responsabilidad de la sociedad para con los niños desde antes de su nacimiento hasta que terminan su educación, incluidos el bienestar, la salud y la seguridad.

Los fundamentos conceptuales para la educación de la primera infancia en Croacia están establecidos en la “Ley de atención y educación preescolar”. El marco legal dispone el período preescolar como parte integrante del sistema de educación pública, con un enfoque holístico de la atención y la educación. Los programas han de organizarse de acuerdo con las necesidades de los niños en distintos contextos culturales y religiosos. Debe disponerse de programas para las minorías étnicas, con mención especial a la comunidad romaní.

La ley sobre la educación preescolar hace referencia explícita a la mano de obra, la cual se compone de una escala de profesionales altamente especializados como pedagogos, psicólogos, defectólogos, maestros de preescolar, enfermeras y profesores especializados para los cursos de idiomas, música, teatro, danza, arte y deporte.

Además de la ley de educación preescolar, la principal base jurídica para la estructura y calidad de la educación de la primera infancia en Croacia, varios documentos estratégicos perfilan el desarrollo futuro del sector. Se ha dispuesto un “Plan para mejorar la educación en Croacia 2005-2010” conjuntamente con una estrategia para desarrollar un plan de estudios desde la enseñanza preescolar hasta la secundaria y las normas pedagógicas nacionales, que también se aplican a todos los niveles de la educación pública.

En los últimos años, el papel del sindicato de docentes TUWPSEC ha consistido en promover el reconocimiento de la educación preescolar como una parte igual del sistema educativo: “... la misma posición en la sociedad que la enseñanza primaria y secundaria, el mismo nivel de formación para los docentes”.



Se han incluido en el marco jurídico las normas estructurales, por ejemplo, para la proporción del número de adultos por niño en los distintos grupos etarios, propuestas por el sindicato TUWPSEC.

El rasgo dominante del sistema educativo croata desde la década de los años 1990 ha sido el cambio continuo. El primer plan de estudios preescolar posterior a la era comunista se remonta a 1991; la ley de educación preescolar que ofrece, hasta hoy, el marco jurídico para la educación preescolar en Croacia, fue introducida en 1997. El plan estratégico para mejorar la educación en Croacia se inició en 2005 y se extiende hasta 2010. Sólo recientemente, en 2008, se introdujeron las normas pedagógicas nacionales para todos los niveles del sistema educativo. Pese a este proceso de cambio legislativo y conceptual en curso, el TUWPSEC considera, no obstante, que resulta "... sumamente difícil avanzar":

*"Cuando empezamos, la guerra paró todas nuestras actividades. Después, hicimos lo que pudimos. Ahora estamos en una mejor posición. Creo que lo que hacemos es una buena base [para que TUWPSEC] sea un interlocutor social de calidad para el Ministerio de Educación [y] las autoridades locales."*

### ***Cuestiones relativas al personal, incluida la perspectiva de género y las cualificaciones***

La composición de la plantilla de personal de la educación preescolar en Croacia es generalmente multidisciplinaria. Está compuesta por pedagogos, psicólogos, defectólogos (título universitario de cuatro años), maestros de preescolar, profesores especializados (idiomas, música, arte, etc.) y enfermeros (tres años en la Escuela de Medicina o un título universitario de cuatro años). Según el sindicato TUWPSEC, se encuentran representantes masculinos de todas estas profesiones así como profesionales varones en los centros preescolares de Croacia. Sin embargo, no se dan cifras.

El sindicato promueve que los profesionales que trabajan en centros preescolares posean las cualificaciones lo más altas posibles e insta al Ministerio de Educación a asumir el liderazgo político en este sentido. En 2006, se introdujo en las universidades un título universitario de tres años para maestros de enseñanza preescolar, pero, según TUWPSEC, esta medida "no mejoró [la] calidad de los profesores". Por tanto, el sindicato aún ve la necesidad de ejercer presión para mejorar las cualificaciones de todos los integrantes del personal. Confía, no obstante, en conseguir una mejora significativa en 2009/2010.

Una característica notable de la estructura de la práctica preescolar, de acuerdo con TUWPSEC, es que el personal docente de tiempo completo, si bien trabaja una sem-

ana de 40 horas, tiene diez horas de “tiempo sin contacto” con el niño para dedicarlo a la planificación, documentación, reuniones con los padres y “otras obligaciones”.

### *Ejemplos positivos y avances prometedores*

Es un logro que la educación preescolar de alta calidad de Croacia forme parte integral del sistema de educación pública. Aunque existen centros preescolares privados desde 1990, la calidad de la provisión del sector privado es considerablemente menor en comparación con los centros preescolares de titularidad pública. Otro logro del sistema croata de educación pública es el derecho a la educación preescolar de los seis meses a la edad de escolaridad obligatoria. Los programas destinados a los niños procedentes de las minorías también son considerados como satisfactorios por parte del sindicato.

### *Principales retos*

En Croacia, el ámbito educativo de los programas preescolares es financiado por el gobierno central, mientras que las autoridades locales financian los cuidados, la nutrición, el mantenimiento de edificios, etc. La contribución de los padres representa aproximadamente el 30 % del coste total. Sin embargo, son las autoridades locales las que tienen que proveer la mayor parte de los fondos.

La división de las responsabilidades administrativas y las fuentes de financiación dificultan la posibilidad del sindicato a negociar “contratos colectivos”. Por otra parte, para el gobierno central, la división de las competencias representa un grave obstáculo a la aplicación de las políticas relativas a la profesionalización y la accesibilidad.

### *Lecciones aprendidas y recomendaciones*

A juicio del sindicato TUWPSEC, pueden definirse que todo sistema preescolar público eficaz cuenta con seis características principales:

- accesibilidad para todos los niños y niñas
- accesibilidad desde la primera infancia, en relación con la baja de maternidad (parental)
- provisión de jornada completa, en consonancia con las horas de trabajo de los padres
- provisión de una alimentación de alta calidad para todos los niños y niñas
- provisión integrada de la educación y los cuidados en un solo ente público
- cualificación a nivel de enseñanza superior para todo el personal.



## 3.4 Alemania

### 3.4.1 Bildung:elementar: desarrollo y evaluación curricular como investigación participativa

#### *Contexto del proyecto*

En 2002, el Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales del Estado federal alemán de Sajonia-Anhalt, encargó a la Unidad de Primera infancia y Carrera Profesional de la Universidad de Halle elaborar un plan de estudios para la primera infancia destinado a los servicios educativos de este sector sostenidos con fondos públicos. En Alemania, los responsables políticos han empezado a prestar atención a la educación de la primera infancia sólo recientemente; por primera vez ha ido adquiriendo forma un considerable debate público sobre la idoneidad del sistema educativo en general y de la educación de los primeros años en particular. Al ser Alemania un Estado federal, su sistema educativo está un tanto fragmentado, ya que la competencia de la educación recae en los 16 Estados o *Länders* y no en el gobierno federal. Por otra parte, el *Kindergarten*, la institución educativa alemana para la primera infancia, ha sido tradicionalmente administrada por los ministerios de la familia y asuntos sociales, debido a que los primeros años no eran considerados como parte del sistema educativo. En la antigua Alemania Oriental (donde se situaba el Estado de Sajonia-Anhalt), el *Kindergarten* integraba el *sistema educativo unificado socialista*, pero éste fue abolido después de la reunificación. El sistema educativo de Alemania Occidental, que se extendió a todo el país reunificado en 1990, nunca contó con planes de estudio o marcos educativos formales para la educación preescolar. Sin embargo, en 2002, por primera vez, se elaboraron planes de estudio para la primera infancia en los 16 *Länder* o Estados alemanes.

En Sajonia-Anhalt, pudo persuadirse al Ministerio de que el nuevo plan de estudios tendría que elaborarse en estrecha colaboración con los profesionales de la primera infancia para que tuviera repercusiones en la práctica cotidiana. Por tanto, el grupo que se ocupó del proyecto en la Universidad de Halle trabajó estrechamente con varios centros de educación de la primera infancia en el Estado e hizo participar a un gran número de profesionales, padres y proveedores de servicios en el proceso (Urban, Huhn y Schaaf, 2004). Como resultado de este enfoque de investigación colaborativa, el marco curricular (denominado *bildung:elementar*) se abstiene de anunciar anticipadamente los objetivos de aprendizaje, o los logros que se esperan de cada niño. En su lugar, se organiza a modo de un marco de preguntas para los profesionales que trabajan con niños pequeños, esperando que cada profesional logre *resultados* por sí solo. En este sentido, es un marco para el desarrollo profesional más que un plan de estudios. El documento se publicó en 2004 y se hizo obligatorio para todos los servicios educativos de la primera infancia para niños de 0-6 años en el Estado de Sajonia-Anhalt. El Ministerio, las organizaciones de asistencia social, los proveedores de servicios y el equipo que se ocupó del proyecto convinieron en que la aplicación del nuevo plan de estudios se evaluaría en forma colaborativa en 2007.

Como parte de la aplicación (en curso) del marco *bildung:elementar*, unos veinte centros de educación de la primera infancia de todo el Estado participaron en un proyecto denominado *Qualifizierung der Kindertagesstätte zu einem Zentrum frühkindlicher Bildung* (servicios educativos de la primera infancia habilitados como centros de competencia para la educación en los primeros años). Su proceso estaba sujeto a la evaluación descrita en este informe.

### El proyecto consistió en tres etapas:

1. Desde la primavera de 2006, equipos de educadores profesionales en los centros participantes, conjuntamente con la dirección y el proveedor del servicio, elaboraron su propio planteamiento para mejorar la calidad de su práctica educativa y aplicar el marco *bildung:elementar*. Recibieron ayuda externa de experimentados formadores u orientadores (coaches).
2. En 2007, en cada centro, los trabajadores del proyecto *bildung:elementar* llevaron a cabo reuniones de grupo por separado con el personal, los directivos y responsables de los centros. Durante esas reuniones, se discutieron y convinieron los criterios fundamentales que permitirían describir y evaluar la calidad pedagógica de cada jornada de trabajo en el centro.
3. En 2008, se solicitó a expertos externos evaluar todos los centros participantes en relación con los criterios elaborados en común. Al final de este proceso, se pidió a los evaluadores externos recomendar si podía concederse al centro participante el estatuto de centro de competencia.

Los principales retos ante los que se encontraron los equipos durante la primera fase del proyecto, con arreglo al *bildung:elementar*, giraron en torno a los siguientes temas:

- fortalecer la competencia para tomar decisiones y desarrollar un sentido de responsabilidad en la organización proveedora del servicio
- promover y desarrollar competencias de liderazgo a nivel de la dirección
- determinar “tareas de desarrollo” para la organización en su conjunto y abordarlas creativamente para cumplirlas
- promover una actitud de calidad y profesionalidad en todo el equipo
- reconocer, respetar y potenciar a los padres en su calidad de Bildungspartner más importante de sus hijos
- darse a conocer y fomentar la transparencia
- conseguir y utilizar en forma adecuada ayuda externa y/o del mundo académico
- mantenerse centrado en las tareas profesionales con el fin de alcanzar el estatuto de centro de competencia.



### *Los factores clave del éxito*

El factor más importante enunciado por el equipo del *bildung:elementar* es el enfoque colaborativo para la evaluación:

*“Se hizo hincapié no sólo en el equipo o en el profesional propiamente dicho (o el director o la organización de apoyo / gestión, respectivamente), sino en su labor concertada para alcanzar los objetivos”*

### *Principales retos*

El *bildung:elementar* señala que algunos de los equipos participantes encontraron dificultades para “comprender la idea de la tarea de desarrollo”. Las tareas se definieron en forma más amplia y general, lo que dificulta cumplirlas o evaluarlas en la práctica. Hubo quienes escogieron una tarea en la que ya habían trabajado antes de iniciarse este proyecto, en cambio otros aprovecharon la oportunidad para proponer una tarea totalmente nueva, aprovechando la ayuda externa. Los diferentes enfoques supusieron posibles obstáculos a los evaluadores externos. Asimismo, se interrogaron respecto a la posibilidad de “medición” de los procesos implicados:

*“En algunos casos, los logros de los equipos fueron enormes, en relación con su situación en un principio, pero no fueron muy importantes en relación con las normas [decididas de común acuerdo].”*

Otras dificultades se originan en el mandato general del proyecto. El objetivo del Ministerio financiador era la adjudicación del estatuto de centro de competencia para aquellos que cumplieran los criterios, sin embargo, resultó difícil encomiar y valorar los logros de todas las instituciones participantes:

*“[...] al final, tenía que tomarse una decisión, sea afirmativa, suficiente o negativa para ser denominado centro de competencia... Resulta desalentador e incluso podría poner coto a todo desarrollo ulterior.”*

La apertura del enfoque era prometedora y problemática a la vez: se había fijado un objetivo claro (por parte del financiador) para desarrollar instituciones participativas en centros de competencia, pero no se definieron claramente sus deberes y responsabilidades.

La diversidad de experiencias y antecedentes de los participantes plantearon un reto de envergadura al enfoque colaborativo, ya adoptado por el *bildung:elementar* en este proyecto. La “calidad”, como se observó después, precisa mejorarse en la práctica pedagógica así como en el proceso de preparación:

“Quedó claro que la calidad del proceso de preparación había sido muy desigual. En Alemania todavía no se ponen de acuerdo sobre cuáles son los elementos que se conjugan para hacer que un orientador sea ‘bueno’. Este elemento me parece fundamental para respaldar el desarrollo profesional sobre el terreno.”

### Enseñanzas aprendidas y recomendaciones

Son varias las recomendaciones que pueden extraerse de las experiencias de este proyecto. La más importante posiblemente sea que los procesos colaborativo y dialógico convienen al desarrollo de la calidad de la educación de la primera infancia en un sistema educativo integrado. El proyecto consiguió que participaran profesionales, equipos completos de profesionales, organizaciones proveedoras y llegó a nivel de la política educativa del Estado. La evaluación, concluye el *bildung:elementar*, “debería ser efectuada por los propios participantes con el fin de perpetuar un proceso de aprendizaje y desarrollo organizativo”.

Tras experimentar el proceso durante tres años, el equipo del proyecto ahora insiste en mantener el proceso de aprendizaje independiente de los resultados definidos de antemano (en este caso la adjudicación externa del estatuto de centro de competencia). La transparencia es crucial; es casi seguro que todo lo que se perciba como “agendas ocultas” pondrá en peligro el proceso.

### 3.4.2 La perspectiva sindical: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

En su respuesta al presente estudio, el sindicato alemán de los docentes, *Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)*, elucida el papel de la educación de la primera infancia en el sistema de asistencia social alemán como uno de los tres pilares del sistema de los servicios dedicados a los niños y la juventud. El GEW se refiere a la *Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)*, o Ley de bienestar social de la infancia y la juventud, la cual proporciona el fundamento legal para los servicios de la primera infancia en el ámbito federal. No obstante, al tratarse de un Estado federal, las responsabilidades políticas son compartidas entre los diferentes niveles de gobierno en Alemania. La educación y los asuntos sociales son dos áreas políticas importantes y son competencia exclusiva de los gobiernos de los 16 Länder; la ley *Kinder- und Jugendhilfegesetz* es solamente un marco. No obstante, concede el derecho a una plaza en un *Kindergarten* para todos los niños de los 3 años a la edad de escolarización obligatoria. El *Kindergarten* o jardín de infancia es el componente clave del sistema de educación de la primera infancia de Alemania. El término denomina un centro de la primera infancia con un enfoque de pedagogía social, que combina la educación y el cuidado de los niños.

El derecho se limita de cuatro a seis horas por día en la mayoría de los Länder y, habida cuenta que el *Kindergarten*, además de ser sostenido con fondos públicos





también es de paga, no asisten todos los niños. El sindicato GEW exige enérgicamente en que se incremente la accesibilidad:

*“El GEW exige que se aplique sin restricción alguna la posibilidad jurídicamente garantizada de solicitar educación y cuidados en un centro para todos los niños entre 0 y 14 años. Cada establecimiento tiene que estar abierto todo el día y servir alimentos a los niños.”*

### ***Cuestiones relativas al personal, incluida la perspectiva de género y las cualificaciones***

Según el sindicato GEW, el sector alemán de la primera infancia se enfrenta a importantes problemas de contratación. La disparidad de género se suma a las perspectivas problemáticas:

*“Uno de los mayores problemas es la falta de jóvenes en la profesión. Todavía son casi exclusivamente las mujeres las que trabajan en este sector. Sin embargo, en comparación con otras carreras femeninas, se ha vuelto mucho menos atractiva. El salario es bajo, la carga de trabajo es alta y casi no hay oportunidades de ascenso. Es de temer que al terminar sus estudios, no sean los mejores alumnos los que se interesan en esta profesión, sino sólo aquellos que no pueden encontrar otro empleo. Esta situación causará multitud de problemas para mejorar la calidad educativa. Por este motivo, el GEW pide una revaloración explícita de la profesión, una educación general en la enseñanza superior y salarios considerablemente mejores.”*

### ***Ejemplos positivos y avances prometedores***

El sindicato reconoce el derecho a una plaza en un Kindergarten, aunque se insiste en la necesidad de ampliarlo a todo el día.

Por el lado positivo, el gobierno federal está esforzándose actualmente en ampliar los servicios para los niños menores de tres años. A raíz de una enmienda a la Ley de bienestar social de la infancia y la juventud, en 2013 entrará en vigor el derecho a una plaza en un jardín de infancia, o guardería. Como se estima que asistirán aproximadamente el 35 % de los niños menores de tres años, deberán proveerse alrededor de 100.000 plazas adicionales.

En lo que concierne a la calidad de la provisión, el sindicato GEW, reconoce los esfuerzos realizados por el *Länder* y el gobierno federal y por las organizaciones de proveedores desde la década de los años 1990. GEW identifica dos elementos cruciales en las estrategias examinadas a mejorar la calidad: se han elaborado y aplicado planes de estudio para la primera infancia en cada uno de los 16 *Länder* y se han hecho esfuerzos notables para aumentar la participación en el desarrollo profesional y la educación superior. El sindicato se ha comprometido a contribuir en este avance positivo:

“El GEW también seguirá desarrollando el área de la educación profesional superior y abrirá mucho más posibilidades para los sindicalistas.”

Las escuelas superiores especializadas alemanas (*Fachhochschule*) están creando titulaciones en estudios de la primera infancia. GEW manifiesta su satisfacción a este respecto, ya que la posición del sindicato es que todos los profesionales de la primera infancia deben recibir una formación a nivel de licenciatura.

### **Principales retos**

Son tres los principales aspectos que requieren una atención crítica inmediata, ya que están socavando gravemente la calidad en el sector de la primera infancia.

En primer lugar, la presión para incrementar la provisión, especialmente para los niños menores de 3 años, ha provocado un debate que puede poner en tela de juicio el carácter no lucrativo de la educación alemana dedicada a la primera infancia. Hasta ahora, solamente los proveedores sin fines de lucro y las organizaciones de proveedores reciben financiación pública. Como consecuencia, la mayoría de los servicios (aproximadamente dos tercios) son prestados por organizaciones sociales y benéficas confesionales y no confesionales. Las autoridades locales también ofrecen servicios para la primera infancia y, por lo general, el número de centros gestionados por los municipios es más alto en la antigua Alemania Oriental. Dado que no hay fondos disponibles para los proveedores con fines de lucro, su papel ha sido marginal hasta la fecha. Esta situación probablemente se modifique, en la medida en que el gobierno federal pretende abrir el sector a las empresas privadas en un intento por crear más plazas de jardín de infancia. El sindicato GEW, así como las organizaciones sociales y benéficas, rechaza la mercantilización de la educación pública.

Un segundo ámbito que preocupa al sindicato GEW es la transición de la educación preescolar a la enseñanza primaria. Según el sindicato, se requiere una mejor cooperación y coordinación entre las instituciones con toda urgencia. Existe un interés creciente de que el sector de la primera infancia se dedique a la “preparación para la escuela”, lo cual demasiado a menudo se entiende erróneamente como la homogeneización de los diversos grupos infantiles que salen del *Kindergarten* para entrar en la escuela primaria. El sindicato GEW sostiene, en cambio, que “las escuelas tienen que ser ‘competentes para los niños’ en lugar de hacer que los niños se ‘preparen para la escuela’”.

En tercer lugar, la enseñanza de idiomas es una cuestión que a menudo azuza la problemática relación entre el jardín de infancia y la escuela primaria. El hecho de centrarse en fomentar las competencias lingüísticas de los niños en la lengua alemana a menudo se acompaña de la desatención hacia su primera lengua o la lengua familiar. Aun cuando las competencias lingüísticas de los niños se evalúan periódicamente, las pruebas suelen llevarse a cabo demasiado tarde. Por lo general, evalúan a los niños en relación con las expectativas escolares, en lugar de demostrar las capacidades reales de comunicación. Por tanto, el sindicato GEW exige que se preste más atención al “comportamiento comunicativo de los niños durante el tiempo que se encuentran en el centro de atención o guardería. Este comportamiento incluye las competencias en su lengua materna no alemana”.



## 3.5 Irlanda

### 3.5.1 Organizar a los trabajadores y trabajadoras de las guarderías: Association of Childcare Professionals

Una de las principales características de los sistemas de la primera infancia que diferencian a los *servicios de guardería* de la *educación de la primera infancia* es la profunda división existente entre la mano de obra, por lo general, entre *los trabajadores dedicados al cuidado de niños* y *los maestros de primera infancia*. Esta división conceptual tiene consecuencias esencialmente prácticas para la mano de obra, ya que los trabajadores dedicados al cuidado de niños a menudo son formalmente menos cualificados y reciben salarios más bajos. Los sindicatos de docentes han estado luchando por mejores condiciones de trabajo para sus miembros, y es posible observar resultados satisfactorios en numerosos países. Sin embargo, un obstáculo clave para superar las inaceptables condiciones de trabajo del personal que trabaja con niños muy pequeños (y con niños mayores en los servicios no escolares) es que en los sistemas divididos los sindicatos de los docentes no representan por lo general a los trabajadores dedicados al cuidado de niños, dejando toda una sección importante del sistema de la primera infancia frágil y desorganizada.

Aun cuando los sindicatos interesados en la Educación para Todos deben abordar claramente este problema, aproximarse activamente y dar voz a los trabajadores dedicados al cuidado de niños a fin de superar los sistemas educativos desiguales, todavía no ha conseguido concretarse en muchos países. Por este motivo, resulta útil dar a conocer una iniciativa pionera en el condado de Cork, en Irlanda.

Adoptando un enfoque de abajo hacia arriba, basado en el contexto de la práctica local, un grupo de profesionales dedicados al cuidado de niños creó la *Association of Childcare Professionals –ACP* (Asociación de profesionales del cuidado infantil). En el contexto de Irlanda, es un intento singular y sin precedentes para organizar a los profesionales de una sección importante del sector de la primera infancia, cuyos intereses no habían sido representados hasta la fecha por un organismo profesional.

#### *Contexto del proyecto*

El grupo, iniciado, entre otros, por el coordinador del comité de guarderías de la ciudad de Cork, creó un organismo profesional para los trabajadores dedicados al cuidado de niños. Su alcance es más amplio que el del sindicato, ya que representa a los profesionales que se ocupan de la atención y la educación de la primera infancia, así como del cuidado de niños al margen de la escuela. Según su declaración de principios, el grupo está abierto “a todos aquellos que trabajan con niños en una muy amplia diversidad de prestaciones de servicios”. Dada la multiplicidad de servicios para los niños pequeños en Irlanda, incluye a los profesionales que trabajan en:

- centros con actividades lúdico-educativas para niños de edad preescolar (en sesiones)
- guarderías de jornada completa
- escuelas Montessori
- Naionrai (enseñanza de la lengua irlandesa)
- escuelas Steiner
- centros comunitarios y familiares con servicios de guardería
- guarderías en el lugar de trabajo
- servicios postescolares
- cuidadores de niños que prestan en su hogar servicios de guardería (“guarderías familiares”)
- guarderías del Educational Institute

Los objetivos de la ACP son

- definir una identidad profesional para las personas que trabajan en el sector del cuidado de niños en la primera infancia y en edad escolar
- formar un organismo al que los trabajadores puedan afiliarse
- defender los derechos de sus miembros a una remuneración y condiciones de trabajo equitativas
- promover, desarrollar y apoyar el desarrollo profesional permanente de los profesionales dedicados al cuidado de niños.

Actualmente, en su segundo año de existencia, ACP ya representa a 200 miembros de la zona.

### *Los factores clave del éxito*

La lista de los centros institucionales e informales en los que la ACP encuentra sus miembros muestra claramente que ninguno de estos profesionales está representado por los sindicatos de docentes. Reunirlos por primera vez en un cuerpo profesional es un logro notable. El éxito evidente de la ACP parece deberse a una afortunada conjunción de un grupo de activistas dedicados al cuidado de niños (que creen firmemente en la necesidad de profesionalizar la labor con niños pequeños no perteneciente a la escolaridad obligatoria) y un sector que al enfrentarse a dramáticos cambios y retos, se muestra cada vez más sensible al importante papel que desempeña en una sociedad en evolución: “El momento pareció oportuno en Irlanda”.

“Para realizar la consulta y el debate planeamos y celebramos reuniones públicas durante un período de dos años. Tenemos un Consejo de mujeres comprometidas que trabajan muy duro.”

### *Principales retos*

Uno de los principales obstáculos para los grupos autoorganizados es la falta de apoyo y recursos. En el caso de la Association of Childcare Professionals de Cork, se sumó uno más: ser una iniciativa pionera. Sencillamente, no había ejemplos a seguir:



*Tenemos que hacerlo todo por nosotros mismos. Hay pocos modelos a seguir en este sector en Irlanda. Los salarios y las condiciones siguen viéndose entrabadas por la forma de financiación del sector.*

*Hasta ahora sólo aceptamos solicitudes de nuestro propio condado (Cork) y estamos alentando a los demás a crear [secciones locales de la ACP] en otras zonas del país."*

### ***Enseñanzas aprendidas y recomendaciones***

ACP ha experimentado un elemento clave de la sostenibilidad, y lo expresa con toda claridad:

*"Tenemos que hacerlo por nosotros mismos.*

*El cambio debe darse dentro del propio sector. Hemos esperado demasiado tiempo que alguien lo haga por nosotros.*

*Tenemos todo lo que necesitamos en términos de competencias para introducir el cambio nosotros mismos."*

## **3.5.2 La perspectiva sindical: Irish National Teachers' Organisation**

### ***Panorama general***

Según el sindicato nacional de docentes Irish National Teachers' Organisation (INTO), el sector de la atención y la educación de la primera infancia en Irlanda ha experimentado dramáticos cambios en los últimos años. Existe una distinción nítida entre los servicios para los niños menores de 4 años (guarderías) y la educación de la primera infancia. Los servicios de guardería siguen estando fragmentados; la accesibilidad y la asequibilidad son dos retos de magnitud. La escolarización primaria empieza a los 4 años, y asisten a ella aproximadamente la mitad de todos los niños de 4 años y casi todos los niños de 5 años en aulas de hasta 30 niños.

INTO define varios factores que contribuyen al cambio reciente en el debate y estrategias políticas. El creciente reconocimiento de los "derechos y necesidades" de los niños, aunado a los cambios en las pautas de trabajo de los padres (las madres, en particular) y el reconocimiento cada vez mayor del derecho de los padres que trabajan a contar con cuidados infantiles de alta calidad. Otro elemento que influye en el debate político es el de un planteamiento compensatorio y de intervención temprana para los niños con discapacidades y los que presentan necesidades especiales. Todos estos avances han dado lugar a una serie de iniciativas políticas en este ámbito.

Pese a que en 2006 se creó la Oficina del Ministro de la Infancia, tras una revisión crítica del sector irlandés de la primera infancia por parte de la OCDE (2004a), la ausencia de “coordinación entre ministerios y organismos estatales competentes en diversos ámbitos de la atención y la educación de la primera infancia” sigue siendo una problemática clave, a juicio de INTO. También preocupa que la ausencia de una política nacional coherente en materia de educación de la primera infancia propicie la expansión de un “sistema ad-hoc de proveedores de servicios preescolares que se ha visto reforzado por una política de subvención directa a los padres para que elijan el proveedor de su preferencia”.

La tendencia actual de subvenciones directas a los padres está alentando a las empresas privadas a desarrollar y prestar servicios en el sector de la educación de la primera infancia. Esta tendencia es un importante motivo de preocupación para INTO. Según el sindicato, todos los proveedores tienen que cumplir normas sanitarias y de seguridad, pero se carece de normas educativas, salvo para la enseñanza primaria.

### *Cuestiones relativas a la financiación*

A la luz de las experiencias mencionadas, INTO está a favor de un sistema coherente de cuidado de los niños y educación preescolar sostenido por las autoridades públicas y accesible a todos los niños.

La división entre la educación de la primera infancia y el cuidado de los niños se refleja en la financiación y las estructuras salariales. Aun cuando los maestros de preescolar (niños de 4 a 6 años en el sistema de enseñanza primaria) y de programas específicos (por ejemplo, *Early Start*) sostenidos con fondos públicos, reciben la misma remuneración que otros docentes de la enseñanza primaria, no ocurre lo mismo con los *trabajadores dedicados al cuidado de niños*. La remuneración de éstos en los servicios *Early Start* es fijada por las autoridades públicas, pero es inferior a los salarios de los docentes. En el sector del voluntariado, la remuneración tanto de los maestros como de los trabajadores dedicados al cuidado de niños está reglamentada.

Sólo se dispone de financiación pública de los costes de capital y dotación de personal para algunos servicios comunitarios destinados a los niños y familias procedentes de contextos socioeconómicos desfavorecidos. Así, las organizaciones comunitarias están habilitadas para prestar servicios de atención y educación de la primera infancia subvencionados. En general, los padres tienen que cubrir el coste total de los servicios de guardería, preescolares y postescolares.

En 2006, se introdujo un subsidio o plus de guardería para todos los padres de niños menores de 6 años. En consonancia con la política de transferencia directa de fondos a los padres (en contraposición con la financiación de los servicios), la intención que conlleva el subsidio de guardería es ayudar a los padres a pagar los gastos de servicios de guardería prestados por el “mercado”. En 2008, se incrementó este subsidio y el sindicato INTO prevé la probabilidad de que esta política continúe.

INTO está a favor de la expansión del programa *Early Start*, sostenido con fondos públicos, que existe actualmente solamente en 40 escuelas. Todas las zonas designadas como desfavorecidas deberían contar con este programa.



El sindicato INTO también está tratando de conseguir una menor ratio o proporción de alumnos por maestro en la provisión del sector de la enseñanza primaria (clase preescolar), una subvención anual para equipo y materiales y el nombramiento de asistentes de aula, así como un desarrollo profesional continuo.

### *Cuestiones relativas al personal, incluida la perspectiva de género y las cualificaciones*

Pese a una iniciativa gubernamental que contempla el desarrollo de una Estrategia nacional de formación para los trabajadores de la atención y la educación de la primera infancia, una de las preocupaciones del sindicato INTO es que apenas se reconoce la necesidad de un desarrollo profesional continuo de los docentes de la enseñanza primaria.

Es evidente que la gran mayoría (85 %) de los docentes irlandeses de enseñanza primaria son mujeres. Habida cuenta de que todo el personal docente forma parte del sistema de enseñanza primaria y es el director del centro escolar quien designa a cada docente los diferentes grupos de edad, INTO no tiene una visión general sobre la composición de género de los educadores que trabajan con la primera infancia (de 4 a 6 años). En 2006, el Ministro de Educación inició una campaña para alentar a los hombres a hacer carrera en la educación de la primera infancia.

Si bien todos los docentes de enseñanza primaria están formalmente cualificados para enseñar a los niños a partir de los 4 años de edad, el sindicato INTO exige que se dedique más tiempo al módulo de la primera infancia, el cual forma parte integrante de la formación pedagógica previa al ejercicio de la profesión de todo docente en Irlanda.

Debido al creciente número de títulos de enseñanza superior en estudios sobre la primera infancia, el número de titulados ha aumentado en el sector durante los últimos diez años. Sin embargo, INTO exige que todo docente que trabaje con niños pequeños tenga una cualificación de nivel superior y se imponga un requisito de cualificación mínima (nivel 5 en el Marco nacional de cualificaciones) para los asistentes en los servicios preescolares.

### *Ejemplos positivos y avances prometedores*

La transición hacia un Marco Nacional de Calidad, desarrollado por el Centre for Early Childhood Development and Education (CECDE) es bien acogida en general por el sindicato. Sin embargo, a INTO le preocupa que el marco siga siendo voluntario. *Sólo*, el Marco Nacional de Calidad es uno de los pilares que apuntala la intención de dar mayor coherencia al sector irlandés de la primera infancia. El segundo pilar es un Marco Nacional Curricular para los niños desde su nacimiento hasta los 6 años, que actualmente está siendo formulado por el National Council for Curriculum and Assessment (NCCA), el consejo nacional que se ocupa del plan de estudios y la evaluación. El sindicato INTO los considera avances positivos, pero se muestra crítico respecto a las condiciones de su ejecución, la cual requerirá financiación y apoyo adecuados para el desarrollo profesional.

## Principales retos

Uno de los principales retos será, a juicio de INTO, superar las disparidades en lo relativo al tamaño de las clases y la ratio de alumnos por maestro entre las clases de preescolar en las escuelas primarias y en los centros preescolares privados. El sindicato INTO sostiene que el plan de estudios en las clases preescolares de la escuela primaria tiende a ser más formal, debido al gran tamaño de las clases.

Garantizar una financiación suficiente sigue siendo el segundo reto al que se enfrenta el sistema de la primera infancia en Irlanda:

*“Los fondos destinados a los niños pequeños en el sistema educativo irlandés apenas se comparan con los estándares europeos, o con la inversión per cápita del gobierno en la educación terciaria.”*

Como ya se mencionó antes, incrementar el nivel de cualificación general del personal (tanto antes de ejercer la profesión como durante su ejercicio) es otra tarea fundamental aún pendiente.

Pese a los esfuerzos realizados por el gobierno en los últimos años, la fragmentación del sector de la primera infancia sigue siendo el principal obstáculo para el desarrollo de un sistema coherente y equitativo para la primera infancia en Irlanda:

*“Tradicionalmente, el Ministerio de Educación y Ciencia no considera la educación de los niños menores de 4 años como parte de sus competencias. Ha limitado su participación a la intervención temprana para niños con necesidades especiales y los niños de zonas social y económicamente desfavorecidas.”*

## Enseñanzas aprendidas y recomendaciones

Son varias las mejoras que el sindicato INTO desearía ver cristalizadas en el sector irlandés de la educación de la primera infancia en general y en la provisión para los niños de 4 a 6 años en las escuelas primarias, en particular. Sin embargo, la existencia de un sistema de enseñanza primaria sostenido por el Estado y de alta calidad, supervisado y evaluado por el Ministerio de Educación es considerada un logro.

Aun cuando los padres se muestran contentos con la ayuda recibida para el cuidado de los niños a través de los suplementos de guardería, INTO recomienda con insistencia que los fondos se pongan a disposición de los proveedores en lugar de entregarlos a cada “cliente” con el fin de garantizar una prestación de servicios de guardería de alta calidad.

INTO acoge con satisfacción la elaboración de un marco curricular que abarque todas las edades antes de la escolarización obligatoria, independientemente del tipo de establecimiento. El plan de estudios todavía no es operativo.

Por último, insiste en que el personal dedicado a la primera infancia debe tener acceso a servicios de apoyo similares a los docentes de primaria, incluido “apoyo y orientación en todo lo relativo al plan de estudios, la pedagogía y la planificación escolar”.





## 3.6 Polonia

### 3.6.1 La educación de la primera infancia en transición: Donde no hay centros preescolares (todavía)

Polonia es una buena ilustración de país postcomunista en transformación. Los vestigios del que alguna vez fuera el sistema universal de educación preescolar por cuenta del Estado todavía pueden encontrarse en las ciudades, mientras que en las zonas rurales la provisión ha ido declinando desde la década de los años 1990. Es en este contexto que las organizaciones no gubernamentales están empezando a explorar enfoques alternativos y hacer esfuerzos por crear más servicios educativos de la primera infancia en todo el país. Una de ellas, la Fundación Comenius para el Desarrollo Infantil, está poniendo en ejecución un programa para ayudar a las comunidades locales, especialmente en las zonas rurales, a crear servicios educativos para niños pequeños y sus familias allí *donde no hay centros preescolares*.

#### *Contexto del proyecto*

El objetivo a largo plazo del programa *Where There Are No Preschools* (WTANP) (Donde no hay centros preescolares) es proporcionar igualdad de oportunidades educativas para los niños de 3 a 5 años, especialmente en las zonas rurales que presentan una elevada tasa de desempleo. El programa WTANP se ha desarrollado en respuesta a las crecientes desigualdades en la educación de los niños pequeños en Polonia. Este país expone las cifras más bajas de asistencia preescolar de la Unión Europea (una media del 38 %, pero por debajo del 15 % en las zonas rurales). Según WNTAP, las cifras son aún más bajas en algunas partes del país:

*"En ocho provincias de Polonia, las cifras son inferiores al 10 %, y en la provincia de Podlasie asciende solamente al 4 %. En más de 850 comunidades rurales no existe un solo centro preescolar abierto."*

El programa *Where There Are No Preschools* ayuda a las comunidades locales a crear nuevas modalidades educativas para niños de 3 a 5 años en las zonas rurales sin provisión preescolar. Esos servicios administrados por la comunidad se conocen en el contexto de Polonia como "formas alternativas" de educación preescolar.

El programa WTANP se basa en experiencias procedentes de Portugal (*maestros itinerantes*) y sigue el ejemplo de los clubes preescolares rurales que operaban en Polonia entre las dos guerras mundiales y en la década de los años 1950. El programa WTANP es flexible, por lo que puede ajustarse a las necesidades específicas locales así como a sus presupuestos financieros.

La fase experimental incluyó ocho comunidades rurales, donde se crearon 23 centros preescolares. Fue iniciada por la Polish Children and Youth Foundation en 2001; la Comenius Foundation se ocupa del programa desde el año 2003. Hasta la fecha, WTANP trabaja con 100 comunidades, que operan 300 centros preescolares y cuenta con la participación de 4.000 niños.

El programa ha desarrollado un enfoque integral, adaptado a las necesidades de las comunidades rurales, que incluye:

- módulos de formación para docentes, padres y autoridades locales
- un grupo de formadores y asesores metodológicos
- planes de trabajo para los maestros en los centros preescolares
- normas de organización y enseñanza para los centros
- un sistema de supervisión educativa
- materiales didácticos para maestros y padres
- un manual para las comunidades rurales, con información detallada sobre cómo crear centros de educación preescolar.

Los centros preescolares del programa WTANP están situados en diferentes lugares, dependiendo de lo que se dispone en la localidad. Pueden encontrarse en centros artísticos, edificios escolares o bibliotecas comunitarias. El programa educativo funciona de 9 a 20 horas por semana, según la demanda y el presupuesto local. Una característica fundamental de los centros preescolares del programa WTANP es que están dotados con docentes diplomados que se ocupan de grupos de no más de 10 niños y niñas de 3 a 5 años. Los padres están invitados a participar en las actividades de la clase. Todos los educadores preescolares del programa WTANP han completado una formación de 100 horas del programa elaborado e impartido por la Fundación Comenius. La formación abarca áreas como el trabajo con grupos de niños de diferentes edades, la participación de los padres y las comunidades locales y el trabajo con el enfoque del proyecto. WTANP da un seguimiento continuo a la calidad del trabajo y brinda apoyo y supervisión a los profesionales.

### *Los factores clave del éxito*

Según el grupo del proyecto, cabe mencionar 7 logros fundamentales y mensurables que caracterizan el éxito del programa:

- *“Tiene acceso a la educación de la primera infancia un mayor número de niños. En las comunidades que participan en el programa WTANP, las cifras de asistencia preescolar se han incrementado en una media del 15 %. En muchas comunidades, los centros preescolares han hecho posible ofrecer atención y educación de la primera infancia a más del 50 % de los niños de la localidad de 3 a 5 años; en varias comunidades se ha dado acceso a casi todos los niños de 3 a 5 años a la educación preescolar.*
- *Se crean nuevos puestos de trabajo. El programa ha facilitado la creación de nuevos puestos de trabajo para las mujeres sin empleo; alrededor del 50 % de los maestros que ahora trabajan en los centros estaban desempleados.*
- *Se hace participar a los padres. El programa pide que los padres presten su ayuda a los centros. La mayoría ayuda a los maestros en clase, dando apoyo y realizando tareas logísticas.*
- *Los niños están mejor preparados para la escuela. Las investigaciones llevadas a cabo por la Escuela de Psicología Social de Varsovia bajo la dirección del*



*Dr. Olaf Zylicz muestra que los niños que asisten a los centros están bien preparados social, mental y emocionalmente para empezar la enseñanza escolar.*

- *El público aprueba el programa. Las investigaciones llevadas a cabo durante los últimos tres años por los alumnos de la Facultad de Pedagogía de la Universidad de Lodz muestran que las comunidades rurales consideran los centros como lugares que ofrecen una mejor educación para los niños.*
- *La educación alternativa forma parte del Fondo Social Europeo. El Ministerio de Educación nos ha pedido que establezcamos los principios de formas alternativas de educación de la primera infancia; nuestras ideas forman ahora parte de proyectos de equidad educativa aplicados en el marco de programas llevados a cabo por el Fondo Social Europeo.*
- *La educación alternativa está contemplada por la legislación educativa. En colaboración con otras organizaciones no gubernamentales, hemos inspirado varias enmiendas a la legislación educativa para permitir a las comunidades locales crear formas alternativas de educación preescolar."*

### **Principales retos**

Aun cuando el programa WTANP ha originado enormes beneficios para los niños, las familias y los profesionales, el proyecto también experimenta graves dificultades. El sindicato de los docentes, Związek Nauczycielstwa Polskiego (ZNP) se opone enérgicamente a toda forma de la denominada "forma alternativa" de educación preescolar, principalmente porque le preocupa la calidad de los programas.

Además de impulsar el desarrollo "sobre el terreno", la Fundación Comenius participa constantemente en la política educativa a nivel nacional. Parte de este trabajo de promoción es la campaña de la Fundación para incluir "disposiciones adecuadas que garanticen la calidad" en el reglamento emitido por el Ministerio de Educación de Polonia.

### **Enseñanzas aprendidas y recomendaciones**

La misión del programa WTANP es crear soluciones nuevas e introducir el cambio en un sistema educativo percibido como estancado, incapaz de satisfacer las necesidades de los niños y de las familias. El proyecto ha aprendido que esta misión sólo puede cumplirse a través de una estrecha colaboración y una comunicación abierta con todos los interesados. De la experiencia del proyecto, pueden extraerse cuatro principales conclusiones:

**Dirigir** la nueva solución en común con el grupo; en nuestro caso significaba mantener una estrecha cooperación con las localidades rurales, los maestros y los padres.

**Evaluar** los efectos de la nueva solución a través de una institución académica externa a fin de obtener pruebas sólidas de lo bien fundado del programa; nosotros lo hicimos a través de la cooperación con la Escuela de Psicología Social de Varsovia.

**Promover** nuevas soluciones a través de los medios de comunicación, conferencias, material didáctico.

**Desarrollar** una amplia coalición de partidarios que ayuden a promover soluciones nuevas; en nuestro caso lo hicimos a través de la coalición de organizaciones no gubernamentales, el mundo académico, representantes de los municipios locales y los medios de comunicación.

### 3.6.2 La perspectiva sindical: Związek Nauczycielstwa Polskiego

#### *Panorama general*

El sindicato de docentes de Polonia, Związek Nauczycielstwa Polskiego (ZNP), proporciona información detallada sobre la situación y la evolución recientes en el sistema preescolar. En general, la situación se caracteriza, según el ZNP, por la transformación de las instituciones públicas desde la década de los años 1990:

*Después de la transformación política que tuvo lugar en Polonia, en los años 90, el sistema de educación preescolar casi se ha desmoronado. Más del 50 % de los jardines de infancia, principalmente en las zonas rurales, han sido cerrados*

Aun cuando se han cerrado en total más de 4.500 centros preescolares, se observa una clara división entre las zonas urbanas y rurales. Según las cifras publicadas por el Ministerio de Educación, se ha cerrado el 51,2 % de los servicios en las zonas rurales, en relación con el 26,8 % en las zonas urbanas. Para el sindicato ZNP, la principal explicación de esta situación es la descentralización de los fondos públicos. Se ha dado al gobierno local (los municipios) la responsabilidad de financiar los servicios sin darles recursos financieros adecuados. Como consecuencia, la educación de la primera infancia en la Polonia de hoy día cubre menos del 30 % de los niños de 3 años, el 41,2 % de los niños de 4 años y el 51,2 % de los niños de 5 años. Las cifras de 2005 muestran que más de 650.000 niños no asisten a ningún tipo de centro de educación preescolar.

Se observa un aumento significativo de las cifras de asistencia para los niños de 6 años, ya que casi todos ellos (97,6 %) asisten al curso obligatorio de preparación preescolar. Este curso de un año puede hacerse sea en un jardín de infancia, o en las denominadas divisiones de jardín de infancia integradas a las escuelas primarias. De hecho, numerosos municipios solamente cuentan con divisiones de jardín de infancia en las escuelas primarias, lo que también se debe al hecho de que esta forma de prestación recibe menos fondos que los destinados a los niños de 3 a 5 años. Como consecuencia, el sindicato ZNP afirma que “en el caso de las zonas rurales puede decirse que solamente existe la educación preescolar para los niños de 6 años, la que de hecho es obligatoria”.

El ZNP reconoce los intentos del gobierno para modificar este panorama, pero en general se muestra crítico contra las denominadas “formas alternativas” de la educación preescolar, ya que “suelen destinarse a un pequeño número de niños, funcionan solamente unas pocas horas por semana y sólo siguen partes del plan de estudios básico elegidas por el maestro”.

#### *Cuestiones relativas a la financiación*

Como ya se mencionó antes, la educación preescolar pública en Polonia ha sido descentralizada y la competencia tanto de la gobernanza como de la financiación han sido trasladadas a las autoridades locales (municipios). Los costes de mantenimiento de



edificios, equipo, salarios, etc. tienen que ser cubiertos por los ingresos locales, que varían en gran medida entre las autoridades locales. Como consecuencia, una forma cada vez más socorrida por éstas para reducir los costes es abstenerse de ofrecer servicios de educación preescolar, con excepción de las "divisiones de jardín de infancia" obligatorias para niños de 6 años en las escuelas primarias.

Según el sindicato ZNP, los jardines de infancia privados reciben un 75 % de subvención por cada niño del municipio. Las denominadas "formas alternativas" de la oferta preescolar reciben no menos del 40 % de sus gastos.

Además de la financiación pública, los padres pagan una cuota mensual cuando la prestación es superior a cinco horas por día. Asimismo, son los padres los que tienen que cubrir los gastos de comidas y clases opcionales adicionales, como idiomas o música. Debido a este modelo de financiación, las autoridades locales tienden a preferir las "formas alternativas", prestadas en su mayor parte por asociaciones y fundaciones (por ejemplo, la Fundación Comenius para el Desarrollo Infantil, véase más arriba).

ZNP parece ambivalente con respecto a esta situación. Desde su punto de vista, la educación preescolar en general puede salir beneficiada:

*"[...] gracias al bajo coste de mantenimiento y la disponibilidad de fondos de la Unión Europea, las formas alternativas de educación preescolar pueden convertirse en un método muy apreciado para extender la educación preescolar."*

Por otra parte, con una agenda que obedece exclusivamente a consideraciones financieras, cabe cuestionarse acerca de la calidad, el contenido y la eficacia:

*"Las decisiones relativas a la educación preescolar están determinadas por criterios financieros. Se carece de una evaluación de la calidad de la educación preescolar así como de un debate sobre el plan de estudios y los métodos educativos. No se ha realizado ninguna investigación sobre la educación de la primera infancia, sus efectos, ni la política educativa en este sector."*

### ***Cuestiones relativas al personal, incluida la perspectiva de género y las cualificaciones***

Las cifras de 2006 y 2007 muestran un número aproximado de 57.300 maestros empleados en centros preescolares públicos en Polonia. Estas cifras se refieren al personal que posee la cualificación y la situación profesional de maestro, regidas por la "Carta de los docentes", El empleo de otro tipo de personal ("no pedagógico") está regulado por el Código del Trabajo y "se aplican normas particulares a los empleados de la administración local".

Es digno de mencionar, sin embargo, que los maestros de preescolar en Polonia gozan de paridad salarial con los docentes del sistema escolar obligatorio.

Los requisitos para ser contratado como maestro suele ser por lo general un grado de maestría (master) o un título profesional con una formación pedagógica adicional. Los educadores de preescolar también pueden ser contratados con un título de una Escuela de Maestros. Según el sindicato ZNP, la mayoría de los educadores se esfuerzan por obtener el nivel más alto posible de cualificación (5 años de maestría o una formación profesional de 3 años, más 2 años de estudios), debido a un mercado laboral altamente competitivo.

El sindicato ZNP ha luchado con éxito por garantizar la igualdad de niveles de cualificación en todo el sector. La "Carta de los docentes" de 2006 exige que aquellos que trabajan en "formas alternativas" de la educación preescolar tengan las mismas cualificaciones que los educadores que trabajan en el sistema público.

La equidad de género es una asignatura pendiente en los centros preescolares de Polonia. Según el ZNP no hay datos disponibles sobre la distribución por sexos del personal de la educación preescolar. En la escuela primaria, sin embargo, sólo el 0,9 % del total de docentes son hombres y cabe suponer que en los centros preescolares, las cifras son aún más bajas.

Además de los sueldos comparativamente bajos de los docentes en general, lo que a juicio del sindicato ZNP hace que la enseñanza carezca de atractivo para los hombres, los estereotipos imperantes en cuestiones de género también contribuyen a mermar la representación de los varones:

*"Los salarios bastante bajos hacen que la profesión docente resulte poco atractiva para los hombres. También la preponderancia femenina puede ser una barrera que desaliente a los hombres jóvenes a optar por la carrera docente, especialmente en los jardines de infancia (estereotipos sobre el respectivo papel social de hombres y mujeres)."*

El sindicato ZNP reconoce una clara necesidad de un debate público sobre esta cuestión y de hacer campaña para alentar a los hombres a elegir la educación de la primera infancia como carrera.

### ***Ejemplos positivos y avances prometedores***

El ZNP considera que el alto nivel de la educación preescolar pública en Polonia es un logro importante:

*"[...] los jardines de infancia están bien equipados con material didáctico y las altas normas (cualificación del personal, equipo, seguridad) que deben cumplirse son una garantía para el alto nivel de las clases y la seguridad de los niños."*

El sindicato también apoya la tendencia actual del gobierno de promover la educación preescolar en todo el país. Por otra parte, se muestra crítico ante una posible pérdida de calidad si esta promoción se realiza a través de "formas alternativas" de educación preescolar:



*“el precio a pagar puede ser la calidad de esta educación, porque las denominadas formas alternativas no imparten el plan de estudios preescolar completo, sino sólo algunas partes”.*

### **Principales retos**

Esta preocupación se vincula directamente con el reto más importante abordado por el sindicato ZNP: Polonia tendrá que incrementar la provisión preescolar de manera significativa sin renunciar a los logros del sistema preescolar público. El sindicato se muestra sumamente crítico con la tendencia de las ONG a convertirse en proveedores de educación preescolar, ya que sostiene que no puede mantenerse la calidad “mediante la creación de una red de centros alternativos que, de hecho, serán más bien meros establecimientos de cuidado de niños que jardines de infancia”.

Un paso importante hacia una educación preescolar pública universal y de alta calidad sería, a juicio del sindicato ZNP, que se reconociera como el primer paso del sistema de enseñanza pública. Este reconocimiento tendría que ir acompañado de una financiación pública adecuada procedente del presupuesto nacional.

### **Enseñanzas aprendidas y recomendaciones**

El sindicato ZNP establece claramente que el sistema preescolar público en Polonia sólo puede desarrollarse (o recrear la situación anterior) con una financiación sustancial procedente del presupuesto nacional. Es preciso tomar medidas con prontitud para contrarrestar la creciente insuficiencia de plazas para la primera infancia que existe en muchas zonas.

Por este motivo, el ZNP promueve una enmienda a la ley que, de ser aprobada por el Parlamento, garantizaría a los centros preescolares una financiación nacional semejante a la de la enseñanza obligatoria. Esta medida pondría coto, sostiene el sindicato ZNP, a la tendencia a aumentar las cuotas que pagan los padres, la comercialización de la educación de la primera infancia y garantizaría la accesibilidad, especialmente para los niños de contextos desfavorecidos.

Asimismo, contrarrestaría la tendencia de las ONG a prestar servicios de educación preescolar: “cuyo mayor equívoco es la denominada forma alternativa de jardines de infancia”.

## **3.7 España**

### **3.7.1 Una necesidad, un deseo, una responsabilidad compartida: la escuela de maestros Rosa Sensat**

#### **Contexto del proyecto**

*Estoy convencido de la importancia, de la urgencia de la democratización de la escuela pública, y entre éstos incluyo a los vigilantes, las cocineras,*

*los cuidadores. Formación permanente y científica, en la que sobre todo no debe faltar el gusto por las prácticas democráticas, entre ellas la que conduzca a la injerencia cada vez mayor de los educandos y sus familias en los destinos de la escuela. (Freire, 2002, p.20)*

Es poco probable que Paulo Freire conociera el grupo de maestros catalanes que fundaron una asociación profesional para cumplir su misión de una escuela pública reformada y verdaderamente democrática en un país que había padecido tanto tras décadas de dictadura fascista. Sin embargo, no es difícil imaginar que el Rosa Sensat es exactamente el tipo de proyecto que tenía en mente cuando escribió la *Pedagogía de la Esperanza*. La iniciativa Rosa Sensat, con sede en Barcelona, es un ejemplo extraordinario de lo que puede lograrse para los educadores por los educadores. Por otra parte, la asociación Rosa Sensat y sus miembros demuestran claramente que no existe una educación apolítica. La siguiente exposición fue proporcionada por la asociación Rosa Sensat para el presente estudio y la presentamos completa a fin de preservar su espíritu original.

*Rosa Sensat nace de una necesidad, de un deseo, de una ilusión, de una responsabilidad compartida. La dictadura fascista que padeció el país por más de 40 años no logró acallar la voz de los maestros renovadores que sobrevivieron a la tragedia de la guerra civil, sólo aprendieron a hablar en voz baja, a actuar de forma clandestina.*

*En la década de los cincuenta, maestros y familias crearon unas primeras escuelas. Eran iniciativas movidas por la voluntad de recuperación de la escuela republicana, una escuela en la cual las niñas y los niños podían expresarse libremente y aprender a conocer su realidad. Son las escuelas que recuperan la tradición pedagógica de una escuela de todos y para todos, independientemente de su origen, sin discriminación de ningún tipo. Situadas en barrios y poblaciones diversas, se coordinaban, compartiendo principios pedagógicos y sociales de la Escuela Nueva, en consecuencia activa, coeducativa, laica: en ellas se trabajaba en equipo, las familias participaban activamente.*

*En consecuencia, debido a la situación política, resultaba imposible desarrollar una escuela democrática, en parte porque muchos maestros la desconocían. De esta imperiosa necesidad nace la idea de crear una "escuela de maestros", que tanto su organización, como sus contenidos permita a las maestras y maestros jóvenes descubrir por sí mismos una nueva educación y, con ella, otra concepción de escuela. Para poder estudiar en la escuela de maestros Rosa Sensat se necesitaba un requisito: trabajar en una escuela. Lo fundamental era trabajar en la escuela durante la mañana y tener libre la tarde para asistir a la escuela de los maestros.*

*En septiembre de 1965, se crea la escuela de maestros Rosa Sensat. En esta escuela todo se realizaba con austeridad y escasez de recursos materiales, pero con una gran esperanza y confianza en los jóvenes maestros a quienes en poco tiempo, en un solo curso, era posible generarles conocimiento y entusiasmo a favor de una nueva educación.*





*Los profesores de esta escuela de maestros eran en su mayoría compañeros con más experiencia, algunos habían conocido como niños la escuela de la República española, como por ejemplo Marta Mata (una de las impulsoras de la escuela Rosa Sensat), otros habían viajado por Europa y conocían diversas maneras de hacer escuela, otros habían tenido la posibilidad de leer autores prohibidos como Pestalozzi, Froebel, Montessori, Decroly, Dewey... y desde hacia tiempo compartían y debatían sus experiencias y sus lecturas con maestros represaliados por dictadura fascista como Alexandre Gali, Angeleta Ferrer, Artur Martorell.*

*Junto a estos profesores compañeros, en la escuela de maestros Rosa Sensat participaban muchas otras personas con quienes los alumnos-maestros podían compartir una tarde, eran artistas, intelectuales, literatos, personalidades relevantes del mundo de la cultura o de las ciencias.*

### **La Escuela de Verano**

*En julio de 1966, Rosa Sensat inicia una nueva formación: la Escola d'Estiu, la Escuela de Verano, una formación intensiva durante la primera quincena de julio. La Escuela de Verano se caracteriza por su apertura, su afán de diálogo con todas aquellas maestras y maestros que tienen sed de Renovación pedagógica, de no mirar el pasado con añoranza sino como un estímulo para proyectar el futuro. Una apertura a los maestros de Euskadi, de Galicia, de Andalucía, de Madrid... pero también de Italia, de Francia, de Gran Bretaña, de los Países Escandinavos o de América Latina. Una apertura territorial, cultural y lingüística que nunca ha sido una dificultad pues todos compartimos realidades y retos para la educación y la escuela*

### **Un compromiso, un estilo**

*Actualmente, Rosa Sensat es una Asociación de Maestros, pero ha sido y es algo más que una escuela de maestros y una escuela de verano. Rosa Sensat tiene, por ejemplo, una biblioteca con más de 60.000 libros, de pedagogía o de las ciencias de la educación, también de didáctica y de conocimientos científicos, pero también con una amplísima recopilación de libros de literatura para las niñas y los niños, una biblioteca para encontrar inspiración para la biblioteca de cada escuela.*

*Rosa Sensat también produce publicaciones, con colecciones de libros y revistas, como un elemento más para la formación de maestros y en consecuencia en sus contenidos tejen las prácticas innovadoras de los maestros y las escuelas, con las teorías o ideas vanguardistas sobre la educación.*

*También en Rosa Sensat existen múltiples grupos de trabajo de maestras y maestros que de forma sistemática se encuentran para compartir éxitos o dudas y debatir sobre ellas y construir juntos el presente y el futuro. Algo insólito pero real, una actividad que algunos días desborda la capacidad de espacios disponibles y la casa, Rosa Sensat, parece un hormiguero, repleto de gentes trabajando para cambiar o mejorar su práctica cotidiana y, con ella, la educación.*

### *Los factores clave del éxito*

*Precisamente por este compromiso y este estilo, se podría pensar que la historia de Rosa Sensat es paradójica, pues desde sus inicios lejos de preservar para sí su actividad, reivindica que ésta se realice desde las instituciones responsables o competentes. Su actividad característica es la de crear continuamente nuevos espacios, nuevas maneras de contribuir a mejorar la realidad educativa y escolar del país. Acepta que su acción es de una continua suplencia, cuando existe la posibilidad de que la administración realice alguna de las actividades que lleva a cabo Rosa Sensat, ésta renuncia a ellas en favor de la normalización del país. Cuando se crea la Universidad Autónoma y en ella la Escuela de Maestros, Rosa Sensat finaliza su labor de formación inicial de maestros, cuando se forma a los maestros en catalán Rosa Sensat renuncia a este nivel de formación, cuando la administración educativa asume la formación continua de los maestros, Rosa Sensat rediseña su oferta formativa, esta forma de proceder que puede ser vista como paradójica, en realidad es lo que hace de Rosa Sensat una institución viva y peculiar pues es una institución privada, una asociación de maestros que realiza un continuo servicio público.*

### *Principales retos*

Habida cuenta que se nos pide mencionar cuatro retos fundamentales, destacaríamos actualmente:

*Conservar nuestra capacidad de cambio continuo, nuestra capacidad para adaptarnos a la realidad en evolución y conservar nuestra libertad para crear y actuar. En consecuencia, nuestra capacidad de ser receptivos a las nuevas necesidades y responder a esas necesidades.*

*Si la apertura ha sido siempre una de las principales directrices del trabajo de Rosa Sensat, ahora es una exigencia, un requisito impuesto por la globalización.*

*Ser capaces de involucrarse y dar a las maestras y maestros jóvenes el papel más importante en nuestro trabajo, a fin de garantizar la continuidad de la asociación .*

*Ser capaces de superar la brecha tecnológica es esencial hoy en día.*

### *Enseñanzas aprendidas y recomendaciones*

*Tal vez la enseñanza aprendida más importante sea la siguiente: no pretender ser los únicos en hacer lo que hacemos. Por el contrario, nuestro afán es trabajar para que otros creen su propio movimiento en favor de los maestros y de la educación.*

*Es decir, estar dispuestos a establecer vínculos (lo que hoy llamaríamos "creación de redes").*



*Otra de las enseñanzas que hemos aprendido quizás sea la de exponer nuestras ideas sin estridencias innecesarias, conservando nuestro civismo, pero sin renunciar a nuestros ideales.*

*Otra cuestión que puede parecer poco importante, pero que nos ha ayudado a conservar nuestra libertad es mantener un equilibrio entre las ayudas económicas o subvenciones (en nuestro caso, subvenciones públicas) y nuestros propios recursos. El hecho de que nuestros recursos sean más importantes que las subvenciones públicas nos da fuerza e independencia para desarrollar un servicio "público" destinado a la sociedad en la que vivimos.*

*No pueden hacerse recomendaciones, ya que cada país es diferente, y no pueden darse recetas: la única excepción es que tal vez nuestra propia experiencia puede inspirar a los demás.*

### **3.7.2 La perspectiva sindical: Federación de Enseñanza de CC.OO.**

#### ***Panorama general***

La Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, (F.E.CC.OO.) inicia su presentación con una descripción del sistema educativo de la primera infancia en España, poniendo de relieve la división entre los servicios para los niños desde su nacimiento hasta los 3 años y de la edad de tres años hasta la edad de escolarización obligatoria. Aun cuando España ha incorporado, a escala federal, todos los servicios para los niños pequeños bajo la competencia del Ministerio de Educación, todavía subsiste en el sistema una división de hecho. Como en Francia, el sistema de la educación de la primera infancia en España se compone de dos "ciclos" distintos (0-3 / 3-6 años) y ambos poseen un componente educativo y otro de bienestar social. Sin embargo, la educación de la primera infancia no forma parte del sistema escolar obligatorio.

El segundo ciclo se describe como de "naturaleza educativa". Tiene una tasa de matrícula notablemente alta, habida cuenta de que casi todos los niños asisten a la educación de la primera infancia a lo largo de toda la duración del ciclo de tres años. Aun cuando la educación de la primera infancia no es obligatoria, a menudo son las escuelas las que aseguran la provisión de servicios para niños de 3 a 6 años:

*"Una extensa red de instituciones cubre ampliamente la demanda existente. En más del 90 % de los casos, el segundo ciclo de educación de la primera infancia se imparte en establecimientos que también ofertan la enseñanza primaria obligatoria."*

No obstante, esta red no se extiende a los servicios e instituciones para los niños más pequeños. Aun cuando los centros de atención infantil de "primer ciclo" para niños de hasta 3 años de edad desempeñan también un papel educativo y no existe una distinción clara entre los cuidados y la educación, actúan por separado desde el segundo ciclo, que está más cerca de la escolaridad obligatoria. En los últimos años, la oferta ha aumentado significativamente, principalmente por razones socioeconómicas, y el sindicato observa:

*“una creciente demanda como resultado del mayor número de mujeres que se incorporan al mercado de trabajo, así como de la llegada de un gran número de familias inmigrantes con niños pequeños”.*

La Federación de Enseñanza de CC.OO. aprecia el hecho de que la atención y la educación de la primera infancia se incluyan en las agendas políticas. Sin embargo, desde la perspectiva sindical, son varias las cuestiones fundamentales que requieren mayor atención. En primer lugar, señala el sindicato, el segundo ciclo de la educación infantil para niños de 3-6 años debería convertirse en obligatorio. En el primer ciclo (del nacimiento a los 3 años), tanto los elementos relativos a la atención como a la educación requieren una definición más clara. Asimismo, hace hincapié en la importancia de exigir requisitos de cualificación más rigurosos para los profesionales en ambos niveles, pero en particular para el primer ciclo, y en la necesidad de incrementar la inversión pública en la educación de la primera infancia.

### *Cuestiones relativas a la financiación*

La financiación pública del segundo ciclo es muy similar al sistema de enseñanza obligatoria, lo que no es de sorprender teniendo en cuenta su proximidad con la escuela. Sin embargo, existen algunas diferencias notables. Una proporción relativamente elevada de la financiación de la educación de la primera infancia procede de subvenciones y conciertos con los sectores privado y de voluntariado, en lugar de hacerlo a través de la financiación pública directa de estos servicios. Esta situación puede explicarse, según F.E.CC.OO., por el hecho de que la educación de la primera infancia universal se introdujo posteriormente a la escolaridad obligatoria.

En conjunto, el sistema de financiación de los servicios para niños de 3 a 6 años parece ser seguro, aun cuando sea necesaria una mayor inversión pública para garantizar la calidad de los servicios. Para los niños más pequeños (primer ciclo), el panorama difiere notablemente. Si bien la demanda de plazas de guardería ha aumentado “exponencialmente”, según el sindicato, el gobierno no ha logrado garantizar los fondos ni un plan para su provisión. Como resultado, la mayoría de los servicios de primer ciclo son prestados por proveedores privados con fines de lucro, lo que a su vez conlleva la exclusión de gran parte de la población, visto que estos servicios no son asequibles para numerosas familias.

La Federación de Enseñanza de CC.OO. explica que una de las razones de la financiación insuficiente de los servicios de primer ciclo es la brecha administrativa existente entre el gobierno federal y los gobiernos de las Comunidades Autónomas. Si bien la educación de la primera infancia en su conjunto está bajo los auspicios del Ministerio de Educación a escala federal, el primer ciclo de educación infantil es administrado por las Consejerías de Bienestar Social en muchas regiones autónomas. Según el sindicato, esta situación se ha traducido en una grave insuficiencia de inversión pública así como en escasas exigencias:

*“Se ha provisto cierta ayuda financiera directa a las familias y se han aprobado prácticamente todas las solicitudes para el establecimiento de centros de educación infantil.”*



Para modificar esta situación y asegurar una financiación sostenible para todo el sistema de la educación de la primera infancia, el sindicato pide un aumento de la financiación pública en general y que el sistema de conciertos educativos entre el Estado y los proveedores privados se extienda al primer ciclo de educación infantil.

### ***Cuestiones relativas al personal, incluida la perspectiva de género y las cualificaciones***

La división de hecho que aún subsiste en la administración y la financiación de la educación de la primera infancia en España se refleja en la situación de la mano de obra, integrada por maestros/ profesores y Técnicos Superiores en Educación Infantil (TSEI) en el segundo y primer ciclos, respectivamente.

*“En el segundo ciclo, donde la enseñanza de los niños es impartida por maestros/profesores cualificados, las remuneraciones son similares a las de los profesores de la enseñanza primaria y las reivindicaciones del sindicato también son similares en este sentido. Los trabajadores de los centros de primer ciclo tienen diferentes cualificaciones y las remuneraciones son mucho más bajas.”*

En ambos ciclos, sin embargo, los profesionales trabajan un número mucho más importante de horas en comparación con el resto del sistema educativo. Esta situación es una consecuencia del componente asistencial, o cuidado de los niños, de un sistema que tiene que satisfacer la demanda de los padres que trabajan y adaptarse a sus horarios de trabajo.

La Federación de Enseñanza de CC.OO. exige una reducción de los horarios de trabajo y el incremento de la remuneración de los profesionales de primer ciclo (los técnicos superiores en educación infantil).

Con respecto a la composición de género de la mano de obra, la evaluación del sindicato habla por sí sola:

*“La mayoría de los trabajadores son mujeres y no hay iniciativas concretas [de cambio] en este frente.”*

En términos de cualificaciones de la mano de obra en este sector, el sindicato ha conseguido fijar los niveles de cualificación para ambos ciclos de la educación de la primera infancia. El segundo ciclo tiene profesores /maestros diplomados, mientras que en el primero trabajan técnicos superiores en educación infantil. No obstante, se considera problemático que todavía no haya requisitos de formación para los auxiliares para el aula que trabajan en colaboración con los técnicos superiores en educación infantil. La FE.CC.OO. trabaja actualmente sobre esta cuestión.

### ***Ejemplos positivos y avances prometedores***

Pese a las insuficiencias mencionadas anteriormente, los servicios españoles de la primera infancia para niños de 0-3 y 3-6 años se consideran parte del sistema educativo, y no como una provisión independiente de “guarderías”. El haberse opuesto a

unas pseudo reformas que hubieran limitado los servicios de primer ciclo a una función puramente asistencial de guardería y mermado el carácter educativo del segundo ciclo, es considerado un éxito contundente por parte del sindicato de los docentes:

“Nuestra organización cree firmemente en el valor educativo de la educación infantil.”

La elevada tasa de matriculación de casi el 100 % de los niños entre 3 y 6 años se considera otro avance positivo del sistema educativo español de la primera infancia en los últimos años.

### Principales retos

La accesibilidad es un reto fundamental en el ámbito de la educación de la primera infancia en España, especialmente para los niños menores de 3 años. La brecha entre la demanda y las plazas disponibles está aumentando rápidamente. Habida cuenta que no se ha planeado oportunamente la provisión adecuada,

“las autoridades se ven obligadas a improvisar, adoptando soluciones provisionales para dar una respuesta inmediata a este problema.”

Como se mencionó anteriormente, no se ha dispuesto la financiación pública necesaria y hace falta una reglamentación adecuada:

“El sector se ha dejado en manos del sector privado, con una normativa que no puede ser más permisiva.”

### Enseñanzas aprendidas y recomendaciones

Todavía está por crearse una red eficiente de servicios educativos de la primera infancia de primer ciclo, lo que se ha visto obstaculizado hasta ahora por una carencia general de provisión y los intentos de los gobiernos de abaratar costes “limitando el valor educativo de los centros e introduciendo en la educación infantil un enfoque asistencial reduccionista”.

## 3.8 Suecia

### 3.8.1 Desarrollo sostenible en el centro preescolar de la localidad

La primera impresión del plan de estudios de educación preescolar de Suecia (*Lpfö 98*) es palpable: comprende sólo 22 páginas y es el documento que contiene el programa más conciso de Europa. Naturalmente, esta concisión sólo es posible porque, a diferencia de muchos otros planes de estudios preescolares europeos, se abstiene de dar instrucciones directas a aquellos que ejercen la profesión. El documento no detalla ningún “objetivo de aprendizaje temprano”, tampoco da directivas ni sugerencias para las actividades o evaluaciones del día a día. En cambio, el plan de estudios de la educación preescolar sueca es un marco basado en valores, que provee



la orientación fundamental y establece los objetivos y metas generales de la educación preescolar en la sociedad sueca. “Toda la actividad preescolar debe llevarse a cabo de conformidad con los valores democráticos fundamentales”, es la afirmación con la que se inicia el plan de estudios y, en consecuencia, todas las decisiones y actividades con los niños y los adultos deben estar orientadas y evaluadas en relación con estos valores. Los derechos de los niños como ciudadanos de la sociedad sueca son fundamentales para el plan de estudios, al igual que la participación y la equidad.

Además de afirmar con toda claridad la importancia de la educación pública desde una edad temprana, el plan de estudios preescolar de Suecia también es una impresionante declaración de confianza en la profesión dedicada a la primera infancia y en cada uno de sus miembros en particular. Profesionales de la enseñanza altamente cualificados, que trabajan en equipo y están en constante diálogo con los niños, las familias y la comunidad, perfectamente capaces de interpretar los valores y metas de un marco abierto y de desarrollar su práctica cotidiana de acuerdo con las necesidades de la comunidad local. Esta es la convicción fundamental que subyace en la conceptualización de la mano de obra que se ocupa de la primera infancia en Suecia.

El siguiente es un ejemplo de lo que esta práctica dialógica y reflexiva de *interpretación y transferencia a la práctica* puede representar en el centro preescolar de una localidad. La presentación fue proporcionada por la directora del centro preescolar, quien describe su función como “integrante de un equipo de tres educadores responsables de incrementar la cualificación profesional entre los educadores en los centros preescolares de la localidad”.

Preparado para este estudio por Maelis Karlsson Lohmander, investigadora y profesora de la Universidad de Gotemburgo.

### *Contexto del proyecto*

En 1987, la ONU publicó un informe con el título *Nuestro Futuro Común*, conocido como Informe Brundtland. En ese informe, el desarrollo sostenible se entiende como “aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. En Suecia, esta definición se ha convertido, desde 2004, en un eje para todos los centros preescolares.

El desarrollo sostenible significa la responsabilidad compartida y la solidaridad entre generaciones, entre mujeres y hombres y entre personas y países. Consta de tres dimensiones interrelacionadas: ecológica, económica y social.

Para lograr este desarrollo, es importante empezar desde temprano con los niños muy pequeños en la educación de la primera infancia y los centros preescolares. Así, en estos centros, el desarrollo sostenible impregna todas las actividades y todo lo que allí ocurre.

En consonancia con el plan de estudios preescolar, *Lpfö 98*, el aprendizaje para el desarrollo sostenible debe basarse en la democracia e implica múltiples enfoques educa-

tivos en los que prevalece una perspectiva de reflexión crítica. Es fácil ponerse de acuerdo sobre la importancia de hacer del desarrollo sostenible la base del trabajo en un establecimiento escolar, pero lo importante (y a veces difícil) es preguntarse: ¿Cómo poner en práctica la teoría? ¿Cómo trabajar con niños a partir de los cinco años en favor del desarrollo sostenible?

### Dimensión ecológica



*Los niños y las niñas aprenden mejor jugando.*

Los miembros del plantel deben actuar como modelos para los niños y las niñas. Con los niños pequeños es muy importante ser prácticos y trabajar con todo aquello que les es conocido. En nuestro centro preescolar hacemos compostaje y tratamos de reciclar todos los residuos. Nos esforzamos en no desperdiciar el agua y que los niños tomen conciencia de la situación de otros niños en diferentes partes del mundo, donde el agua es un recurso limitado y es posible que tengan que caminar mucho para conseguirla. Asimismo, nos aseguramos de apagar las luces cuando no estamos presentes en una sala con el fin de “ahorrar electricidad”. Cuando los niños dibujan, tratamos de hacerles conscientes de que el papel proviene de nuestros árboles y que no debemos desperdiciarlo si queremos preservar los bosques. Compramos las frutas y verduras en una tienda local cerca del centro preescolar y hablamos con los niños acerca de los beneficios que conlleva esta opción.

Recogemos junto con los niños las chapas de botella, las pesamos y hablamos del daño que pueden hacer en el medio ambiente a personas y animales y lo que podemos hacer si, en lugar de tirarlas, las reciclamos. Hemos ordenado el entorno para hacerlo más agradable y hablar sobre el coste que implica su limpieza y lo que podríamos hacer con el dinero si no tuviéramos que gastarlo en camiones para recoger la basura y llevarla hasta el vertedero.





### **Dimensión económica**

Esta dimensión se vincula con la ecológica; consiste en no perder los materiales sino reciclarlos y en reparar los objetos, por ejemplo, cuando los juguetes se rompen, en lugar de comprar unos nuevos. Tratamos de verlo desde una perspectiva global y aprender de los niños y niñas de otras partes del mundo y de la forma en que viven. Nos comunicamos por correo electrónico con niños de otros países.

### **Dimensión social**

Esta dimensión es la de la democracia, la equidad, la de dar voz a los niños y animarlos a hablar y expresar sus opiniones y a participar en la toma de decisiones en la medida de sus posibilidades, según su edad. Se trata de hacer que los niños participen realmente en la planificación y la toma de decisiones de las actividades diarias. Un ejemplo pueden ser las reuniones que hacemos para planear el menú de la comida. Dos niños, de cuatro y cinco años, se turnan para participar en la reunión de los lunes destinada a planificar las comidas. En estas reuniones, discuten y deciden, junto con el cocinero, el postre para el almuerzo del viernes y luego van a hacer las compras necesarias.

En cuanto a los aspectos de género, tratamos de alentar a los niños y niñas a participar en las actividades y juegos en los que no suelen hacerlo. La idea es enriquecerlos, no cambiarlos. Así, tratamos de alentar a las niñas un poco tímidas y tranquilas a hablar y a participar en "juegos bruscos" si lo desean. De igual manera tratamos de invitar a los niños varones a acercarse al rincón donde se encuentra "la casita", haciéndolo más atractivo y no llamándolo "la casita" sino "taller".

### **Los factores clave del éxito**

Al discutir la clave de su logro: *vivir* el desarrollo sostenible en el día a día con los niños, el personal adopta una posición profesional clara. El apoyo y la formación continua son esenciales para el desarrollo de una actitud profesional, a juicio del equipo:

*"Es importante basarse en la práctica. NO se trata de enseñar asignaturas a los niños, sino proporcionar un entorno que se caracterice por el hecho de 'aprender haciendo y experimentando'. Como maestro de preescolar es necesario tener una perspectiva holística. Y es fundamental intentar hacer participar a los padres en el trabajo que se realiza."*

### **Principales retos**

Uno de los retos en cuanto a la equidad entre los sexos es el hecho de que la mayoría de los miembros del personal son mujeres. Sería beneficioso también tener modelos masculinos para los niños.

El desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, no consumir más de lo necesario y evitar el despilfarro, etc. son ideas puestas en cuestión por la sociedad de consumo a veces sumamente agresiva en la que todos vivimos. A través de los medios de comunicación, revistas, televisión y ordenadores, inclusive nuestros niños más pequeños se ven "inmersos" en un mensaje que dice "compra esto, compra aquello para ser feliz".

Asimismo, puede resultar difícil hablar de niños de otros países que no tienen ropa suficiente y que es importante lo que hacemos en nuestro país, es decir, que podemos reutilizar y heredar la ropa, comprar de segunda mano, etc., cuando los padres de los niños gastan mucho dinero en ropa y en vestir a sus hijos con costosas marcas.

Y también puede resultar difícil transmitir estas ideas si la mayoría de los niños de su grupo tienen entre uno y tres años.

### *Enseñanzas aprendidas y recomendaciones*

Basarse en la práctica y hacer frente a sus propias dificultades y carencias. No es preciso ser “perfecto” a la hora de, por ejemplo, reciclar. Aún así puede hacerse un buen trabajo en la educación preescolar. Es importante empezar pronto para lograr un cambio. Incluso los niños muy pequeños (de uno y dos años de edad) aprenden y los niños mayores actúan como modelos para los niños más pequeños. Cuanto antes se empiece mejor. Todo lo que se hace tiene implicaciones para el futuro. Se trata de dar pequeños pasos, pero aun pequeños resultan decisivos a largo plazo, lo que es algo sumamente alentador.

### **3.8.2 La perspectiva sindical: Lärarförbundet**

La organización sueca miembro de la Internacional de la Educación, Lärarförbundet, empieza su descripción de la situación general de la educación de la primera infancia en Suecia proporcionando algunos datos básicos: el 80 % del total de niños de uno a cinco años están matriculados en preescolar, con una ratio de niños por adulto de 5:2.

Según Lärarförbundet, el 53 % del total del personal de los centros preescolares suecos son maestros diplomados a nivel universitario y los demás poseen en su mayoría un título de nivel postsecundario.

Lärarförbundet sitúa la educación de la primera infancia en el contexto del estado de bienestar sueco y del sistema integrado de atención y educación para los niños de uno a cinco años (centro preescolar) y seis años (clase preescolar). Asimismo, mencionan su “doble finalidad de sustentar el aprendizaje de los niños y su desarrollo, independientemente de la situación laboral de sus padres”.

El sindicato menciona brevemente el plan de estudios preescolar nacional, introducido en 1998 tras la integración de la educación de la primera infancia al sistema educativo en general: “Esboza los objetivos y directrices, pero no los métodos, aunque se hace hincapié en la importancia del juego. Los objetivos están orientados al proceso y no hay una evaluación formal (sumativa)”.

Desde la perspectiva sindical, algunas de las cuestiones clave de la educación infantil en Suecia son:

- las cuestiones pendientes de la organización del trabajo y gestión del tiempo (incluido el tiempo para la planificación y el desarrollo)
- los docentes cualificados son los que tienen que asumir las principales responsabilidades del trabajo (en comparación con otros miembros del personal) y
- la necesidad de incrementar la financiación para la investigación sobre los contenidos curriculares (relativos al plan de estudios).



### *Cuestiones relativas a la financiación*

A juicio del sindicato Lärarförbundet, es preciso incrementar los fondos públicos en general, a fin de mejorar la calidad de la educación de la primera infancia. Asimismo, se muestra crítico respecto a la forma en que se utilizan los fondos existentes. Es preciso, afirma el sindicato, que los maestros tengan mayor influencia sobre esta cuestión.

Son varios los ámbitos en los que Lärarförbundet desearía que se incrementara la influencia de los docentes:

*“Lärarförbundet considera que para incrementar la calidad, los docentes deben tener más influencia en aspectos como el tamaño del grupo y su composición, el desarrollo profesional, la gestión del tiempo, etc.”*

En Suecia, pese a operar en un marco legislativo y curricular nacional, la práctica real de la educación preescolar está muy descentralizada. Tanto los centros preescolares públicos como los privados están subsidiados por el gobierno y cuentan con subvenciones municipales; las cuotas adicionales que pagan los padres dependen de sus ingresos. Habida cuenta que los fondos de la educación preescolar se distribuyen a través las autoridades locales, varían entre las municipalidades. Es así como, critica el sindicato, surgen desigualdades de financiación y, por ejemplo, no puede garantizarse un número suficiente de personal cualificado en todos los centros preescolares:

*“ [...]hoy día, existen grandes diferencias de densidad docente dentro de los municipios y entre ellos.”*

En el área de la práctica inmediata, dotación de personal, etc., las cuestiones de financiación se extienden a todo el sistema preescolar, incluidos la investigación y el desarrollo:

*“Es preciso que el Estado y las municipalidades inviertan mucho más con toda urgencia en investigación y desarrollo en el ámbito de la educación de la primera infancia.”*

Aunque la financiación pública de los centros preescolares generalmente no se encuentra en situación de riesgo en Suecia, ya se han producido fluctuaciones en períodos anteriores, y Lärarförbundet prevé un cambio de política en un futuro próximo. El sistema de educación preescolar todavía está luchando con las repercusiones posteriores a los recortes presupuestarios que tuvieron lugar en la década de los años 1990, que incrementaron el tamaño de los grupos y deterioraron las condiciones de trabajo. Durante la última década, la ratio de niños por adulto ha sido “más estable, pero superior al de la década de los años 1990”. En 2005, se destinaron fondos a mejorar la ratio de adultos por número de niños, pero luego fueron retirados por el gobierno recién elegido.

Cada vez es más preocupante que Suecia acuse un cambio, desde el punto de vista de su política, dirigido a un sistema de la primera infancia más orientado al mer-

cado, ya que el gobierno espera introducir un sistema de vales de guardería para permitir a los padres “comprar una plaza en una guardería pública o privada”. Además, desde julio de 2008, las municipalidades han introducido un complemento voluntario para el cuidado de niños. Ambos instrumentos de financiación parecen dar un giro de los servicios sostenidos con fondos públicos (que por décadas ha sido el rasgo característico fundamental del estado de bienestar sueco) a la transferencia directa de dinero público a las personas.

### *Cuestiones relativas al personal, incluida la perspectiva de género y las cualificaciones*

El sindicato Lärarförbundet expresa su preocupación por la contratación y retención de personal cualificado en la educación de la primera infancia en Suecia, ya que desde su perspectiva, existe “una grave escasez de maestros en algunas localidades”.

Existen, según el sindicato, razones obvias que explican esta escasez. La remuneración de los maestros de preescolar se sitúa en el extremo inferior de la escala salarial (académica), las condiciones de trabajo no son mejores (ratio de niños por maestro, véase arriba) y los docentes carecen de tiempo para la planificación y la preparación. Las encuestas entre los maestros de preescolar apuntan que el factor principal de las elevadas tasas de rotación del personal y de docentes que abandonan la profesión dedicada a la primera infancia es una combinación de todas estas dificultades.

Para los docentes que continúan en la profesión, el desarrollo profesional continuo es un aspecto que requiere atención urgente:

*“Muchos docentes piensan que tienen pocas posibilidades de ejercer influencia en la formación continua en función de sus conocimientos y competencias anteriores así como las necesidades del grupo de niños.”*

A pesar de que los educadores de preescolar de Suecia ahora poseen cualificaciones a nivel universitario, la tendencia a obtener mayores cualificaciones no se extiende a todos los trabajadores de la primera infancia. La división entre docentes y trabajadores dedicados al cuidado de niños es un motivo de preocupación constante. Esta división se refleja en los organismos profesionales y sindicatos que representan a los diferentes sectores de la mano de obra, ya que el sindicato de docentes no representa al personal dedicado al cuidado infantil. Sin embargo, a diferencia de muchos otros países, existe un sindicato que representa a los trabajadores y trabajadoras dedicados al cuidado de niños. Komunal y Lärarförbundet cooperan en varios ámbitos relacionados con la profesionalidad. No obstante, ha sido un obstáculo, coinciden ambos sindicatos, que las funciones profesionales estén tan poco definidas. En 2005, se inició un proyecto conjunto para entablar discusiones sobre las funciones y cometidos profesionales y la calidad de los centros preescolares.

En Suecia, la mano de obra de la primera infancia es predominantemente femenina (97 % de mujeres, 3 % de hombres), con una tasa aún más baja para los hom-



bres a nivel de docente (2 %). Se han creado iniciativas locales para aumentar la contratación masculina. Un informe de 2006 del comité gubernamental sobre la igualdad entre los sexos en la educación preescolar se centró principalmente en “los aspectos educativos y no en la composición por sexos del personal”. El informe concluyó que “las competencias pedagógicas y el conocimiento de las cuestiones de género” eran en realidad más importantes que el mero aumento del número de hombres en la profesión de la primera infancia. Centrarse en los porcentajes en lugar de los conocimientos y actitudes puede resultar incluso contraproducente, ya que podrían alentar tanto a los hombres como a las mujeres a asumir papeles sociales establecidos en función del sexo más tradicionales.

En 2001, Suecia introdujo una titulación de enseñanza integrada a nivel universitario, con especialidades para educadores de preescolar y de enseñanza secundaria. Sin embargo, la integración no conlleva necesariamente la igualdad. En el contexto del proceso de Bolonia, explica Lärarföbundet, pueden incluso crearse nuevas divisiones. Los maestros de preescolar reciben su título tras 3,5 años de estudios, lo que hace que su formación sea considerada “básica”, en comparación con la formación del docente de enseñanza secundaria superior, que cursa hasta 5,5 años, lo que permite considerarlo un nivel de estudios “avanzado”. El sindicato rechaza esta división de la profesión docente y espera el informe de una comisión gubernamental, previsto para noviembre de 2008, que estudia las posibles alteraciones a la estructura de la formación del profesorado en Suecia.

Aún queda pendiente de solución una segunda división, la que existe entre la profesión docente y la profesión dedicada al cuidado de los niños:

*“Los cuidadores de niños no tienen cualificaciones uniformes. Existen programas de 3 años [...] con cierto enfoque sobre puericultura y tiempo libre. [Esta es] actualmente la cualificación más común para los que se dedican al cuidado de los niños. También hay ejemplos a nivel local de cualificaciones de 1 año posterior a la enseñanza secundaria para los trabajadores dedicados al cuidado de niños.”*

### **Ejemplos positivos y avances prometedores**

En general, la integración de los servicios de la primera infancia en el sistema educativo es considerada como un importante paso adelante. A la par de la elaboración del plan de estudios nacional, esta iniciativa indica un cambio de perspectivas. La educación de la primera infancia ahora se centra explícitamente en los derechos de los niños a aprender y desarrollarse y ya no en las necesidades de los padres que trabajan.

El sindicato también aprecia el anuncio de una mayor financiación pública para el desarrollo profesional y la expansión de la provisión universal de los servicios preescolares para los niños de 3 años.

## Principales retos

Läraryrbundet prevé que el coste del complemento de guardería y el sistema de vales se convierta en una seria amenaza para la financiación local de los centros preescolares:

*“Las próximas reformas pueden afectar el derecho a una educación de la primera infancia de calidad para los niños menores de tres años y puede, en cierta medida, perjudicar el modelo ‘EduCare’ en algunos aspectos. Puede profundizarse la brecha entre la educación de la primera infancia y la educación obligatoria, lo que sería igualmente lamentable para los centros preescolares, las clases de preescolar y las escuelas de enseñanza obligatoria.”*

## Enseñanzas aprendidas y recomendaciones

Las recomendaciones políticas del sindicato Läraryrbundet se articulan en torno a tres ámbitos mayores, considerados la clave para una educación pública de la primera infancia eficaz:

- la integración de las instituciones de la primera infancia en el sistema educativo general
- el derecho a una educación de calidad para todos los niños de 1 año a la edad de escolarización obligatoria
- centrarse claramente en los derechos de los niños a aprender y desarrollarse.

## 3.9 Países Bajos

### 3.9.1 Cambio sostenible en la comunidad de aprendizaje profesional

El siguiente proyecto de los Países Bajos difiere significativamente de los restantes en la medida en que se trata de un modelo comercial cuya visión es crear un cambio en el contexto de las empresas que prestan servicios de guarderías. El equipo de Bureau MUTANT, Utrecht, describe su empresa como “una sociedad pequeña e independiente que brinda apoyo a los profesionales e instituciones que se dedican a la educación, el bienestar y la atención sanitaria de la primera infancia”. Lo que hace que MUTANT destaque entre la multitud de consultoras existentes es su misión de “contribuir a la equidad en la sociedad, dando apoyo y autonomía a los profesionales”. MUTANT tiene una serie explícita de valores que orientan el asesoramiento y la formación:

- equidad y justicia
- tomar como punto de partida la capacidad de cada persona
- reconocer la diversidad
- romper fronteras entre los sectores sociales (salud, educación, bienestar)
- utilizar una multiplicidad de conocimientos (el saber académico, así como el conocimiento intuitivo y tácito)
- fomentar las relaciones interculturales.

MUTANT trabaja con organizaciones proveedoras de servicios de cuidados infantiles en todo el país, que por lo general son administradas por empresas comerciales.



## Contexto del proyecto

El actual proyecto central de MUTANT, Sustainable Change in the Professional Learning Community (Cambio sostenible en la comunidad de aprendizaje profesional), se basa en experiencias anteriores en proyectos de investigación orientada a la acción así como de formación, por ejemplo, Parents and Diversity (Padres y diversidad) (2003-2006) y Diversity and Parental Involvement (Diversidad y participación de los padres) (2004-2006). Las cuestiones que quedaron resueltas en los primeros proyectos se convirtieron en el punto de partida para el proyecto de Sustainable Change (Cambio sostenible):

- ¿Cómo articular las ideas y los métodos de cooperación con los padres en las organizaciones proveedoras de cuidados infantiles?
- ¿Cómo crear un proceso de aprendizaje sostenible con los profesionales?
- ¿Cómo crear un amplio apoyo a la innovación y el cambio a todos los niveles de una organización proveedora de cuidados infantiles?
- ¿Cómo organizar el aprendizaje colectivo en equipos?

A partir de 2007, cuatro organizaciones proveedoras de servicios de guarderías trabajaron con MUTANT con la finalidad de mejorar la cooperación con los padres:

*“Los métodos para el proceso de aprendizaje sostenible se basan en teorías del aprendizaje innovadoras (MacNaughton, Urban, Bateson, Korthagen) e incluyen al profesional reflexivo, el cuestionamiento crítico y la comunidad de aprendizaje crítico.”*

Dentro de este marco teórico, los participantes en el proyecto desarrollaron ocho “métodos de aprendizaje”:

- nombrar las capacidades de su colega
- formular un cuestionamiento crítico
- llevar un diario sobre el proceso de aprendizaje
- reflexionar en lo que se piensa, se siente, las metas que se tienen
- sensibilizar respecto al contexto del centro dedicado al cuidado de niños
- retos personales
- cooperar con un colega como amigo crítico
- comprometerse con una comunidad de aprendizaje.

En el proyecto, MUTANT trabajó con toda la organización de cada empresa proveedora de servicios infantiles participante, apoyando a los profesionales y directivos:

- los equipos de educadores, incluidos los directivos de su equipo, siguieron un curso de formación
- los directivos del equipo y orientadores recibieron las reacciones, al tiempo que realizaban un análisis y la co-construcción de los nuevos métodos de aprendizaje con sus equipos
- los directivos y el personal a nivel de las oficinas centrales siguieron 2 o 3 reuniones para elaborar los planes de cambio sostenible en su organización.

El proyecto se encuentra actualmente ilustrando las experiencias de un libro de metodología y está dando a conocer los resultados de la política de cuidado infantil en los Países Bajos.

### *Los factores clave del éxito*

Los participantes en el proyecto señalan que el hecho de conjugar enfoques nuevos e innovadores al aprendizaje organizacional con “temas” concretos pertinentes para la práctica cotidiana crea nuevas sinergias. El resultado es un proceso de aprendizaje colaborativo, que todos los participantes describen como “potenciador y motivador”. Al dirigirse al personal de todos los niveles de la organización como una comunidad de aprendizaje, los procesos de cambio, una vez iniciados, tienen más probabilidades de ser sostenibles. La ilustración y análisis continuos de los “momentos de aprendizaje” de los participantes (un enfoque de investigación orientado a la práctica), permitió a los participantes tomar el control de su propio aprendizaje. Al mismo tiempo, los diferentes niveles de la organización participante en el proceso empezó a influir (y cuestionar) en los demás y creó una dinámica que podría describirse mejor como un “doble ciclo de aprendizaje” (Argyris). En este proceso, se tuvieron en cuenta todas las opiniones: educadores, administradores, padres, expertos externos y equipo del proyecto.

Además de la actitud de colaboración y enfoque del proyecto, MUTANT determinó otros aspectos adicionales que contribuyeron resueltamente al éxito del proceso:

- *“Internalización: se inició e implantó un proceso de aprendizaje interno*
- *Cooperación con un amigo crítico: los compañeros de trabajo se apoyaron mutuamente en parejas, cuestionándose en forma crítica y proporcionando respuestas y reacciones constructivas y positivas*
- *Valorar y reconocer las cualidades (capacidades) mutuas ayudó a cada persona en lo individual, así como al equipo*
- *Vincular el cuestionamiento y las necesidades de los equipos garantizó un mayor éxito*
- *Aprendizaje inmediato a través de la práctica. No puede aprenderse todo en la escuela de formación profesional; también se consigue actuando y reflejando su aprendizaje en la práctica diaria en el puesto de trabajo*
- *Los métodos e instrumentos proporcionados en la formación contribuyeron a la formación permanente a lo largo de la vida*
- *Los métodos e instrumentos proporcionados en la formación propiciaron una mayor satisfacción y entusiasmo en el trabajo*
- *Los métodos e instrumentos proporcionados en la formación favorecieron un mayor compromiso: los profesionales contribuyeron a tareas más colectivas (en equipo)*
- *Resultó sorprendente lo que pudo realizarse en un reducido número de sesiones de formación (5-6).*

### *Principales retos*

Según la experiencia de MUTANT a través de este proyecto, es preciso establecer condiciones claras para el proceso de aprendizaje colaborativo. Para empezar, *tiempo* y *espacio* son cruciales. Los participantes determinaron otros aspectos fundamentales, como:





- *la organización no debe encontrarse ante demasiados retos o problemas*
- *se requiere un entorno seguro en el equipo para mostrar todas las posibilidades de los nuevos métodos de aprendizaje*
- *es necesario establecer vínculos con los cuestionamientos y necesidades en la organización y en los equipos. Si bien este aspecto también se menciona como factor de éxito, también se considera un reto: estar en fase con la organización*
- *surgieron tensiones a causa del carácter experimental del proyecto: nuestro objetivo era examinar y co-construir algunos de los métodos e instrumentos, cuando no siempre era la necesidad primera de la organización*
- *selección de las organizaciones piloto: no sería realista establecer criterios demasiado altos, ya que no se encontrará una organización que cumpla todos los criterios, o las innovaciones se están estudiando en una organización que cuenta solamente con las “mejores prácticas”.*

### **Lecciones aprendidas y recomendaciones**

MUTANT sugiere que los siguientes aspectos y experiencias pueden transferirse a todo proceso de aprendizaje y desarrollo de organizaciones complejas:

- *Es importante tener en cuenta el contexto de la organización y de los equipos*
- *Las pautas establecidas, las relaciones y la cultura organizacional cambian muy lentamente*
- *Se requiere un largo período de experimentación y aprendizaje: un año con sesiones de formación suficientes, tiempo suficiente para reflexionar y una orientación suficiente*
- *El proceso de aprendizaje de la reflexión crítica no es evidente de forma automática: toma mucho tiempo*
- *El pensamiento crítico y el cuestionamiento crítico (como métodos “verbales”) no son adecuados para todos. Una recomendación es utilizar métodos de reflexión múltiples (verbales, visuales, dramáticos, etc.)*
- *El proceso de aprendizaje llega a todos los niveles de la organización: también los orientadores del equipo y directivos tienen que seguir el curso de formación: para su propio proceso de aprendizaje como para el proceso de aprendizaje de los equipos de educadores*
- *Los formadores que dispensan el curso de formación tienen que iniciar su propio proceso de aprendizaje de reflexión crítica*

### **3.9.2 La perspectiva sindical: Algemene Onderwijsbond**

El sindicato de docentes neerlandeses *Algemene Onderwijsbond* (AOB) inicia su presentación dando una descripción completa del sistema de la primera infancia en los Países Bajos. Una característica fundamental de este sistema educativo es la división existente entre la escuela primaria (que la mayoría de los niños empiezan a la edad de 4 años) y los servicios de guardería para los niños más pequeños (así como la atención y cuidados postescolares), que ofertan una gran diversidad de organizaciones proveedoras. Aun cuando la atención y la educación de la primera

infancia son dispensadas por instituciones independientes, la responsabilidad administrativa del cuidado de los niños se trasladó recientemente del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo al Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia.

En 2000, se creó un programa de educación de la primera infancia sostenido con fondos públicos destinado a los niños que “corren el riesgo de experimentar desventajas educativas o lingüísticas”. Este programa (VVE) es proporcionado por grupos que ofrecen actividades lúdico-educativas y guarderías para niños de 2 a 4 años, así como escuelas primarias para niños de 4 y 5 años.

Los programas VVE destinados a la educación de la primera infancia son administrados y financiados por las municipalidades, ya que son considerados parte integrante de las políticas municipales para eliminar las desventajas educativas. En 2006, los programas VVE contaron con la participación del 49 % del grupo al que estaban dirigidos en la edad preescolar y el 69 % en la escuela primaria. Las autoridades educativas están tratando de incrementar el número de niños que se benefician del programa VVE, fijándose para antes de 2010 el objetivo de abarcar el 70 % del grupo previsto, tanto en edad preescolar como antes de iniciar la enseñanza primaria.

Con el fin de mejorar la calidad de la provisión, se impartirá formación continua a los profesionales y se desarrollará un módulo de educación de la primera infancia en las escuelas de maestros y trabajadores sociales.

### *Cuestiones relativas a la financiación*

La educación de la primera infancia de los programas VVE es financiada por el presupuesto municipal destinado a eliminar las desventajas educativas. Sin embargo, existe una diferencia de financiación entre los grupos de edad. Los fondos dirigidos al programa VVE a nivel preescolar son provistos directamente por las municipalidades, mientras que las escuelas reciben fondos indirectamente a través de un sistema de ponderación. Este es un motivo de preocupación para el sindicato, así como la cooperación entre la política municipal y las escuelas en general:

*“Las autoridades municipales cuentan con los fondos y son responsables de la aplicación del VVE. Las escuelas pueden utilizar los fondos para otras prioridades. No sacan ninguna ventaja del programa VVE.”*

El sindicato AOB también manifiesta su preocupación debido a la segregación social que probablemente se vea reforzada por los diferentes enfoques de política para la atención y la educación de la primera infancia en los Países Bajos:

*“Tenemos la Ley de atención infantil para los padres que puedan permitirse-lo y tenemos guarderías organizadas por las autoridades municipales para los padres sin recursos.”*

Según el AOB se observa una tendencia a incrementar la financiación de todas las formas de atención y educación de la primera infancia. Los padres que trabajan reciben un mayor complemento de guardería, ya que gracias a la Ley de atención infantil de



2007, los empleadores están obligados a contribuir a los gastos dedicados al cuidado de niños. Los fondos públicos para los programas específicos VVE de educación de la primera infancia también están aumentando. Se espera disponer de una mayor financiación para la contratación de personal, el desarrollo profesional y un aumento en general de la calidad. El gobierno ha anunciado que va a consultar a la asociación de municipalidades sobre la mejor forma de ayudarlas a aplicar el programa VVE.

### ***Cuestiones relativas al personal, incluida la perspectiva de género y las cualificaciones***

El sindicato AOB reconoce la escasez de educadores, especialmente en las grandes ciudades. Se han puesto en marcha iniciativas para alentar a los estudiantes a elegir la enseñanza y el cuidado de niños como carrera.

Aun cuando los proveedores de cuidado de niños tienen que cumplir con una serie de normas de calidad establecidas en la Ley de atención infantil, son preocupantes los diferentes niveles de cualificación entre las guarderías y las escuelas primarias. AOB está convencido de que estas diferencias afectan a la calidad de la provisión:

*“Creemos que la calidad es mejor cuando los trabajadores dedicados al cuidado de niños tienen un nivel educativo superior.”*

### ***Ejemplos positivos y avances prometedores***

Pese a las dificultades de orden general, pueden observarse ejemplos de buenas prácticas en algunos ámbitos, cuyas características principales son:

- una estrecha colaboración entre las autoridades municipales, los proveedores de atención infantil, escuelas primarias y consultores externos
- centrarse en los derechos del niño y sus necesidades, en lugar de centrarse en los requisitos institucionales
- una clara orientación hacia la equidad para todos los niños

### ***Principales retos***

El sindicato AOB identifica tres ámbitos clave que es preciso abordar a fin de superar los problemas de la división existente entre la educación de la primera infancia y el sistema de atención o cuidados infantiles en los Países Bajos:

- financiación
- cualificaciones y profesionalización del personal
- calidad de la provisión

### ***Lecciones aprendidas y recomendaciones***

Tomando como base los ejemplos positivos, el sindicato AOB está a favor de una mayor participación de todas las partes interesadas en la evolución futura. Una de las mejores enseñanzas que han dejado las colaboraciones más fructíferas en el ámbito de la educación de la primera infancia está relacionada con su naturaleza como proceso:

*“Tomarse el tiempo necesario para una aplicación correcta, hacer planes y evaluarlos.”*

## 4. MEDIDAS A TOMAR: ALGUNAS CUESTIONES CLAVE Y POSIBILIDADES PARA LA POLÍTICA, LA PRÁCTICA Y LA INVESTIGACIÓN

Los proyectos presentados en el capítulo anterior difieren en muchos aspectos. Algunos, por ejemplo, *Korak po Korak* en Croacia y de la *Fundación Comenius para el Desarrollo del Niño* en Polonia, trabajan en todo el sistema de la primera infancia en sus respectivos países. Influyen en las políticas nacionales, organizan la formación y el desarrollo profesional y al mismo tiempo prestan servicios a nivel local.



*La Educación de la Primera Infancia debería ser un derecho para cada niño y niña.*

Otros proyectos tienen un alcance más regional. La *Associació de Mestres Rosa Sensat*, de Barcelona, se dedica a ofrecer sus servicios a los educadores de la Comunidad Autónoma de Cataluña. La *Association of Childcare Professionals* se centra en un solo condado de Irlanda: Cork. Sin embargo, ambos proyectos han nacido como respuesta a características e insuficiencias fundamentales de los sistemas de educación de la primera infancia en sus respectivos países.

El participante sueco, *Gamla Åkeredsskolan*, es un centro preescolar local que lleva a cabo su práctica cotidiana en el marco de un sucinto plan de estudios nacional, que con su concisión demuestra una gran confianza en los profesionales



de la primera infancia y en su capacidad para interpretarlo en respuesta a las diversas situaciones locales. Los proyectos de esta muestra también se dirigen a una amplia diversidad de grupos. Algunos, como el mencionado centro preescolar de Suecia, trabajan directamente con los niños y sus familias. El *bildung:elementar*, situado en el estado alemán de Sajonia-Anhalt, es un ejemplo de proyecto que trabaja sobre todo con los profesionales y cuenta con vínculos sólidos con la universidad y la investigación académica. Otro proyecto, el de la sociedad MUTANT de Utrecht, Países Bajos, se dirige incluso a los administradores y propietarios de los servicios con fines de lucro en un sistema comercial de guarderías. En su diversidad, estos siete proyectos presentan realidades muy diferentes y particulares.

Cada proyecto en su individualidad tiene mucho que ofrecer. Situados en sus distintos contextos, y trabajando en diferentes estratos de los sistemas de educación de la primera infancia, pueden considerarse ejemplos de cómo crear y sostener el cambio y la innovación. Para cada país, una organización sindical de los docentes y de la enseñanza ofrece una perspectiva complementaria. La perspectiva del proyecto hace las veces de punto de mira, o de una lente de aumento que dirige la atención a las posibilidades y retos particulares en el sistema educativo de la primera infancia de un determinado país. La descripción del sindicato del sistema de la educación de la primera infancia en general, y de la mano de obra y las cuestiones de financiación, en particular, ayuda a contextualizar las ilustraciones individuales. Sin embargo, las perspectivas siempre son complementarias. Hay temas de gran importancia para la práctica profesional dedicada a la primera infancia en los que las perspectivas de los sindicatos difieren, e incluso son contradictorias, con las perspectivas ofrecidas por los proyectos prácticos.

No obstante, se observan varias cuestiones clave y elementos comunes en los siete casos. Se propone que esos temas sean posibles “campos de acción” para una organización como la Internacional de la Educación, por lo que es preciso concederles mayor atención.

Además de los aspectos críticos definidos en los siete países en el Capítulo 3, existen varios elementos fundamentales que pueden extraerse del panorama completo tal como se presenta en los Capítulos 2 y 3 del presente informe. Estos temas fueron presentados a los delegados, delegadas y representantes sindicales en el seminario internacional: *Quality Early Childhood Education: Every child's right* (Calidad de la educación de la primera infancia: el derecho de todo niño). Organizado por la Internacional de la Educación, el seminario tuvo lugar en Malta, en noviembre de 2008.

Los resultados del presente estudio se presentaron en la Conferencia y se discutió un proyecto de informe con las delegadas y delegados sindicales. Como resultado de este debate así como de las propuestas y enmiendas de los participantes, se formularon las siguientes once *medidas a tomar y recomendaciones para la política, la investigación y la práctica* en la educación de la primera infancia.

## *1. Crear marcos para una educación democrática e innovadora desde el comienzo*

Los sistemas educativos, de los que es parte integral la educación de la primera infancia, se enfrentan a un reto fundamental que a primera vista parece contradictorio. Con el fin de garantizar el derecho de todo niño y niña a desarrollar su pleno potencial es preciso que se establezcan marcos estables y fiables en lo que respecta a la financiación, la reglamentación, el apoyo, etc., que permitan inventar, fomenten la experimentación y asimilen los resultados imprevistos y sorprendentes. Situados en el corazón mismo de la sociedad, los sistemas educativos deben reflejar los valores democráticos a todos los niveles: en la práctica diaria con los niños, las familias y comunidades, en la preparación y desarrollo profesional, así como en la investigación. La educación, entendida como un proyecto democrático de interacción significativa entre los ciudadanos, tanto niños como adultos, es una constante reconstrucción y reinterpretación de la sociedad humana.

### **Un marco estable para la innovación: la Iniciativa de Centros de Innovación**

Financiada por el Ministerio de Educación, la Iniciativa de Centros de Innovación de Nueva Zelanda (Ministerio de Educación, 2007) aporta recursos y un marco seguro para dar respuestas locales a las necesidades locales, que luego se emplean para sustentar los cambios del sistema de la primera infancia en su conjunto. Se invita a los centros de la primera infancia de todo el país a presentar su candidatura para participar en esta iniciativa mediante la ilustración de prácticas que consideran innovadoras y cuyo análisis y desarrollo desean profundizar en un proceso de investigación de tres años dirigido a la práctica. La investigación participativa orientada a la práctica es facilitada por un "socio de la investigación", por lo general un investigador universitario, determinado por el centro. La iniciativa se basa en la diversidad de experiencias locales, la capacidad de la práctica para aportar la innovación y contribuir activamente a la creación de un cuerpo de conocimientos profesionales. Si bien la política proporciona un marco estable y bien dotado para la investigación local y su difusión, los investigadores universitarios asumen el papel de "amigo crítico" (Urban, 2006), trabajando desde la perspectiva de los profesionales y las comunidades para resolver cuestiones de importancia para todo el sistema profesional.

¿Cómo pueden los sindicatos contribuir a fomentar sistemáticamente y a hacer posibles las prácticas democráticas e inventivas y a aceptar los "inéditos viables" (Freire)?

## *2. Paradigmas del cambio: fomentar el cuestionamiento crítico*

Cada vez se reconoce más la necesidad de reforma en los sistemas de educación de la primera infancia, así como en los sistemas educativos en general. En numerosos



países, los sindicatos desempeñan un papel importante en la promoción de una mejor educación, más democrática y equitativa. Sin embargo, al ser parte integrante del sistema educativo, los sindicatos tienden a operar fuera del mismo paradigma que el sistema que se proponen modificar. En lugar de fomentar la experimentación y la invención creativa, las estrategias de reforma propuestas a veces parecen soluciones que resultan “más de lo mismo”. Los proyectos innovadores, como lo demuestran los siete casos del presente informe, sólo puede tener éxito si se cuestionan los supuestos dados por sentado acerca de la práctica educativa. En otras palabras, su éxito en sus respectivos contextos a menudo se deriva de un cambio paradigmático, especialmente hacia las prácticas participativas, colaborativas y basadas en los derechos.

¿Qué pueden aprender los sindicatos de este cambio de paradigmas y cómo pueden las grandes organizaciones, que funcionan dentro del sistema educativo a nivel nacional, fomentar el cuestionamiento crítico a todos los niveles de su organización?

### ***3. Promover las pedagogías holísticas y la educación en su sentido más amplio***

La Internacional de la Educación y sus organizaciones afiliadas promueven decididamente el derecho a la educación de todos los niños y niñas. Sin embargo, los sindicatos parecen ser particularmente fuertes en la promoción de la educación inicial en las instituciones y programas que están más cerca del sector de la enseñanza obligatoria. Los sistemas de la primera infancia eficaces han integrado la “atención” y la “educación” y no simplemente la han añadido una a la otra. Más bien, han superado la división conceptual entre la atención o cuidados y la educación, además de adoptar el carácter educativo de la atención y reivindicar (o al menos están empezando a hacerlo) el concepto de educación de la escuela tradicional.

¿Cómo pueden los sindicatos promover más activamente los enfoques pedagógicos ya bien establecidos en algunas partes de Europa continental (por ejemplo, los países nórdicos, partes de Alemania, distintos municipios en el Norte de Italia, distintos proyectos en el Sur y el Este de Europa), pero resultan desconocidos en el ámbito de las políticas y la enseñanza en la mayoría de los países europeos?

### ***4. Paliar la subrepresentación de trabajadores dedicados al cuidado de niños en los sistemas divididos***

Los sindicatos, al formar parte del sistema educativo general, se centran a menudo en los trabajadores de la primera infancia empleados en el sistema educativo, los docentes de la primera infancia en particular. En muchos países, sin embargo, la educación de la primera infancia es sólo una parte, aunque importante, del sistema. Especialmente en los países con un sistema “dividido” clásico (atención y cuidados para los niños menores de 3 años; educación de la primera infancia para los

de 3 años a la edad de escolaridad obligatoria), los trabajadores dedicados al cuidado de niños constituyen una parte importante de la mano de obra que se ocupa de la primera infancia. No obstante, generalmente no son representados u organizados por los sindicatos de docentes. Si bien el objetivo a largo plazo es superar los sistemas divididos e integrar plenamente la atención y la educación, los sindicatos tienen que aproximarse activamente a toda la mano de obra dedicada a la primera infancia y/o apoyar la creación de asociaciones profesionales de trabajadores y trabajadoras dedicados al cuidado de niños.

### ***5. Centrarse en la interrelación del cambio y la sostenibilidad***

Muy a menudo, los proyectos innovadores consiguen poner en marcha nuevos avances e introducen el cambio en los sistemas educativos de la primera infancia que se han quedado estancados. Por su parte, es probable que los sindicatos estén bien establecidos en el sistema educativo general.

¿Cómo pueden los sindicatos beneficiarse del potencial innovador de los pequeños proyectos independientes? y ¿Cómo pueden ayudarles a conseguir que sus iniciativas sean más sostenibles?

### ***6. El cambio continuo: el reto del principio de integración de la reforma educativa***

Uno de los factores de éxito común a los siete proyectos es que consiguen introducir un cambio continuo en sus distintos contextos de trabajo. Aun cuando, en principio, este cambio es bien acogido por aquellos que promueven la reforma educativa, también existe un deseo de certidumbre respecto a la evolución de la educación. Pese a que el sistema educativo tradicional a menudo se percibe como inadecuado, o incluso "desordenado", la alteración creativa que ponen en juego los proyectos innovadores a menudo provoca resistencias. La experiencia muestra que, por lo común, los proyectos innovadores, aunque positivos en su contexto, encuentran dificultades o bien les es imposible incorporar su enfoque al sistema educativo tradicional.

¿Cómo pueden los sindicatos contribuir a salvar la brecha entre los proyectos innovadores y el sistema educativo tradicional?

### ***7. Desarrollar el profesionalismo en todo el sistema educativo de la primera infancia y en una amplia diversidad de establecimientos***

Habida cuenta de que los sindicatos representan a docentes altamente cualificados, se preocupan con toda razón de su profesionalismo y dedican inversiones importantes al desarrollo profesional continuo. En los sistemas integrados de educación





de la primera infancia esta óptica puede ser muy eficaz. Sin embargo, las profesiones de la primera infancia se practican en una gran diversidad de establecimientos y no se limitan a los centros preescolares o las escuelas. Muy a menudo, los profesionales de la primera infancia trabajan en distintos subsistemas, por ejemplo, servicios de guardería y educación inicial. En sistemas estratificados o divididos, los sindicatos tienden a centrarse en la profesión docente, olvidando a veces el desarrollo profesional de aquellos educadores que trabajan con los niños al margen del sistema escolar o con niños que no han cumplido la edad preescolar.

### ***8. Promover la diversidad y mostrarse proactivos respecto a la igualdad entre los sexos y otras disparidades en la educación de la primera infancia***

La disparidad de género, es decir, la escasa representación masculina, es un rasgo común de los trabajadores dedicados a la atención y educación de la primera infancia en toda Europa. El debate académico, pese a ser raro, parece haber llegado a un consenso acerca de los motivos de esta disparidad. Sin embargo, las iniciativas para paliar las ideologías de maternalismo que no sólo han llevado a la exclusión efectiva de los hombres del trabajo dedicado al cuidado, sino también a las insostenibles condiciones de trabajo para las trabajadoras dedicadas al cuidado de niños, siguen siendo fragmentadas. Por otra parte, la brecha de género es sólo una expresión de la alarmante carencia de diversidad entre la mano de obra que se ocupa de la primera infancia.

¿Qué iniciativas coordinadas podría tomar la Internacional de la Educación para promover la diversidad y la igualdad para todos aquellos que trabajan con los niños más pequeños? ¿Pueden los sindicatos convertirse en agentes activos que ejerzan presión para que las cuestiones de género y la diversidad figuren entre las prioridades de las agendas políticas tanto a escala nacional como europea?

### ***9. Dejar de competir y más bien unir fuerzas***

Pese a sus diferentes perspectivas (muy diferentes, en algunos casos) los sindicatos y los proyectos presentados en este estudio se plantean cuestiones esencialmente análogas en lo que concierne la calidad de la educación de la primera infancia en sus países. Sin embargo, existe poca colaboración entre ellos y, en ocasiones, hasta una fuerte oposición. Al parecer, las grandes organizaciones bien establecidas a veces no aprecian suficientemente el potencial que poseen los pequeños proyectos y las organizaciones no gubernamentales para poner en marcha el cambio y asentarlo con éxito en su contexto. Ante este panorama, emerge una pregunta obvia: ¿Cómo pueden los sindicatos identificar y abordar activamente las organizaciones y proyectos innovadores con el fin de unir fuerzas en lugar de competir con ellos?

### ***10. Invertir en la investigación y apoyar un espíritu inquisitivo en la profesión***

La escasez de trabajos de investigación tanto sobre la práctica como con los profesionales de la educación de la primera infancia es un problema clave en los siete países que figuran en el presente estudio, además de constatarse tanto entre los sindicatos como entre los proyectos. Se requiere, a juicio de todos los participantes, más investigación sobre la calidad y los efectos reales de la práctica y de las políticas educativas de la primera infancia. Los proyectos de investigación a menudo son breves y por lo general inconexos. Con demasiada frecuencia, sus intereses parecen limitarse a aspectos individuales del complejo ámbito educativo de la primera infancia, lo que conlleva el riesgo de perder de vista el contexto general.

La comunidad profesional de la primera infancia requiere establecer comunidades de educandos y fomentar una actitud ética inquisitiva y una cultura de la investigación en la profesión en su conjunto. En lugar de distinguirse de la práctica profesional, la investigación puede llegar a formar parte integrante de la cultura profesional sobre el terreno. Los sindicatos pueden, y deben, desempeñar un papel clave en la creación y apoyo de una cultura de la calidad, de un desarrollo profesional continuo y una autoevaluación fundamentados en la investigación.

### ***11. Revitalizar los objetivos cualitativos europeos***

Hoy día, existe un consenso, a nivel europeo, sobre la necesidad de incrementar significativamente los servicios para los niños pequeños y sus familias. Los “objetivos de Barcelona” establecieron metas políticas ambiciosas y los países están actuando para alcanzarlos. Pero además de la agenda cuantitativa, apenas existe un debate europeo sobre la finalidad, el perfil y el contenido de las instituciones de la primera infancia. El programa de acción de 10 años propuesto por la Red de cuidado de los niños de la Comisión Europea en 1996, dejó de atraer el interés de la política europea mucho antes de llegar a su fin, previsto en 2006. Una Unión Europea ampliada y en constante evolución requiere nuevos foros para que los Estados miembros y los ciudadanos debatan, negocien y defiendan los objetivos, interpretaciones, principios y valores que sustentan las instituciones de la primera infancia.

¿Puede la Internacional de la Educación y sus sindicatos afiliados a nivel nacional, conjuntamente con otras partes interesadas nacionales e internacionales, crear estos espacios y revitalizar el proceso que llevó a la elaboración de los “objetivos cualitativos”?



## 5. Referencias

- Bejakovic, P. (2004).** How Prepared is Croatia for a Knowledge-Based Society? In Friedrich-Ebert-Stiftung (Ed.), *Croatian Accession to the European Union. Facing the Challenges of Negotiations* (Vol. 3). Zagreb: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bertram, T., & Pascal, C. (2002).** *Early Years Education: An International Perspective*. London: Qualifications and Curriculum Authority.
- Burt, R. S. (1982).** *Toward a structural theory of action : network models of social structure, perception, and action*. New York ; London: Academic Press.
- Cagliari, P., Barozzi, A., & Giudici, C. (2004).** Thoughts, theories and experiences for an educational project with participation. *Children in Europe*, 6, 28-30.
- Cameron, C. (2001).** Promise or Problem? A Review of the Literature on Men Working in Early Childhood Services. *Gender, Work and Organization*, 8(4), 449-454.
- Cameron, C. (2006).** Men in the Nursery Revisited: Issues of Male Workers and Professionalism. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 7(1), 68-79.
- Cameron, C., & Moss, P. (2007).** *Care work in Europe: current understandings and future directions*. London: Routledge.
- Centre for Early Childhood Development and Education (2006).** Siolta Retrieved 01-03, 2008, from <http://www.siolta.ie/about.php>
- Da Roit, B. (2007).** Different Childcare Traditions in Europe. In Party of European Socialists (Ed.), *Putting Children First: Implementing the Barcelona Childcare Targets at Local, Regional and National Levels. Conference Proceedings*. Brussels: PES.
- Dalli, C. (2003).** *Professionalism in early childhood practice: thinking through the debates*. Paper presented at the 13th annual conference of EECERA, 3-6 September 2003, University of Strathclyde, Glasgow.
- Dalli, C. (2005).** *The New Zealand Story of EC Professionalisation*. Paper presented at the International conference on Change Agents in Early Childhood Education and Care, EC+P. Early Childhood and Profession. International Centre for Research, Studies and Development. Martin-Luther-University Halle-Wittenberg.
- Department for Education and Skills (2004).** *Every Child Matters: Change for Children*. London: DfES.
- Department for Education and Skills (2005).** *Children's Workforce Strategy. A Strategy to build a world-class workforce for children and young people*. London: DfES.
- Edwards, C., Gandini, L., & Forman, G. E. (1998).** *The hundred languages of children : the Reggio Emilia approach, advanced reflections* (2nd ed.). Greenwich, Conn. ; London: Ablex.
- Comisión Europea (1999).** *Employment in Europe 1999*. Luxembourg: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family, R. (1996).** *Quality targets in services for young children : proposals for a ten year Action Programme*: Comisión Europea.
- European Communities (2009).** Países europeos - [consulta: 05-01, 2009] [http://europa.eu/abc/european\\_countries/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/european_countries/index_en.htm)
- Eurybase (2006a).** The Education System in Malta 2006/7 Retrieved 03-14, 2008, from <http://eacea.ec.europa.eu/portal/page/portal/Eurydice/PubContents?pubid=047EN&country=null>

- Eurybase (2006b).** The Education System in Poland 2005/6 Retrieved 03-14, 2008, from <http://eacea.ec.europa.eu/portal/page/portal/Eurydice/PubContents?pubid=047EN&country=null>
- Farquhar, S. (Ed.). (2007).** Proceedings of the First Men in Early Child Care and Teaching Summit and a Record of challenges, Changes and Thinking: New Zealand Child Forum Research Unit.
- Foucault, M. (1973).** *The Order of Things: An Archeology of the Human Sciences.* NewYork: Vintage.
- Freire, P. (2002).** *Pedagogía de la esperanza, un reencuentro con la Pedagogía del Oprimido.* México: siglo xxi editores.
- Freire, P. (2004).** *Pedagogy of Hope. Reliving Pedagogy of the Opressed.* London: Continuum.
- Hansen, H. K., Jensen, J. J., & Moss, P. (2004).** *Innovative Developments in Care Work: Consolidated Report* Retrieved 01-06, 2008, from <http://144.82.31.4/carework/uk/about/index.htm>
- Hayes, N. (2007).** Early Childhood Education and Care. In N. Hayes & S. Bradley (Eds.), *A Decade of Reflection. Early Childhood Care and Education in Ireland: 1996-2006* (pp. 44-54). Dublin: Centre for Social and Educational Research.
- ISSA (2008).** International Step by Step Association Retrieved 05-25, 2008, from <http://www.issa.net>
- Jensen, J. J., & Hansen, H. K. (2003).** The Danish Pedagogue - A Worker for all Ages. *Children in Europe*, 5, 9-14.
- Kamerman, S. B. (2000).** Early Childhood Education and Care: An Overview of Developments in the OECD Countries. *International Journal of Educational Research*, 33(1), 7-30.
- Kinos, J. (2008).** Professionalism - a breeding ground for struggle. The example of the Finnish day-care centre. *European Early Childhood Education Research Journal*, 16(2), 224-241.
- Kondoyianni, A. (1998).** Early Childhood Education in Greece. In T. David (Ed.), *Researching Early Childhood Education: European Perspectives.* London: Paul Chapman.
- Mac Naughton, G. (2005).** *Doing Foucault in early childhood studies: applying poststructural ideas.* London: Routledge.
- Mahon, R. (2006).** The OECD and Reconciliation Agenda: Competing Blueprints. In J. Lewis (Ed.), *Children, Changing Family and Welfare State:* Edwin Elgar.
- Men in Childcare (2008).** Retrieved 10-06, 2008, from <http://www.meninchildcare.co.uk/>
- Ministry of Education (2007).** Centres of Innovation Retrieved 01-28, 2008, from <http://www.minedu.govt.nz/index.cfm?layout=document&documentid=10688&indexid=8303&indexparentid=10945>
- Ministry of Education and Reseach (2007).** A brief Introduction to the Norwegian Early Childhood Education and Care (ECEC) Policy Retrieved 01-04, 2009, from <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/Barnehager/A-brief-Introduction-to-the-Norwegian-Ea.html?id=476518>
- Ministry of Education and Science in Sweden. National Agency for Education (2002).** *Curriculum for the pre-school (Lpfö 98).*
- Ministry of Social Affairs and Employment in the Netherlands (2004).** *Childcare in a Changing World* Retrieved 10-06, 2008, from <http://www.childcareinachangingworld.nl/index.html>
- Moss, P. (2000).** Training of Early Childhood Education and Care Staff. *International Journal of Educational Research*, 33.



- Moss, P. (2001).** *Beyond Early Childhood Education and Care*. Paper presented at the Starting Strong OECD-Conference, Stockholm.
- Neuman, M. J. (2005).** Governance of Early Childhood Education and Care: Recent Developments in OECD Countries. *International Journal of Research and Development*, 25(2), 130-136.
- Oberhuemer, P. (2005).** Conceptualising the Early Childhood Pedagogue: Policy Approaches and Issues of Professionalism. *European Early Childhood Education Research Journal*, 13(1), 5-16.
- Oberhuemer, P., & Ulich, M. (1997).** *Working with young children in Europe: provision and staff training*. London: Paul Chapman.
- OECD (2001).** *Starting Strong. Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD. (Niños pequeños, grandes desafíos. La educación y el cuidado de la infancia temprana, Sumario en español)
- OECD (2004a).** *OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy in Ireland*. Dublin: The Stationary Office.
- OECD (2004b).** *Starting Strong. Curricula and Pedagogies in Early Childhood Education. Five Curriculum Outlines*. Paris: OECD.
- OECD (2006).** *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD. (Niños pequeños, grandes desafíos II. educación y atención preescolar, Resumen en español) Party of European Socialists (Ed.). (2007). *Putting Children First: Implementing the Barcelona Childcare Targets at Local, Regional and National Levels. Conference Proceedings*. Brussels: PES.
- Pavin, T., Vidović, V., & Miljević-Ridički, R. (2006).** *National Report: Croatia*. Zagreb: Ministry of Science, Education and Sports.
- Peeters, J. (2007).** Including Men in Early Childhood Education: Insights from the European Experience. *New Zealand Research in Early Childhood Education*, 10.
- Peeters, J. (2008).** *The Construction of a New Profession. A European perspective on professionalism in Early Childhood Education and Care*. Amsterdam: SWP Publishers.
- Plantenga, J. (2004).** *Investing in Childcare. The Barcelona childcare targets and the European social model*. Paper presented at the Paper presented at the Child Care in a Changing World-Conference, Groningen.
- Reynolds, A., & Clements, M. (2005).** Parental Involvement and Children's School Success. In E. N. Patrikakou & A. R. Anderson (Eds.), *School-family partnerships for children's success*. New York: Teachers College Press.
- Rolfe, H. (2005).** *Men in childcare*. Manchester: Equal Opportunities Commission.
- Rolfe, H. (2006).** *Where are the Men? Gender Segregation in the Childcare and Early Years Sector. National Institute Economic Review*. London: Sage.
- Siraj-Blatchford, I., Sylva, K., & Muttock, S. (2002).** *Researching effective pedagogy in the early years*. London: Department for Education and Skills.
- Sotsiaal Ministerium (2004).** *National Action Plan for Social Inclusion*. Tallinn: Sotsiaal Ministerium.
- Stake, R. E. (2003).** Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Strategies of Qualitative Inquiry* (pp. 134-164). London: Sage.
- Taratukhina, M. S., Polyakova, M. N., Berezina, T. A., Notkina, N. A., Sheraizina, R. M., & Borovkov, M. I. (2006).** *Early Childhood care and education in the Russian Federation. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2007: UNESCO*.

- Turnbull, D. (2003).** *Masons, Tricksters and Cartographers. Comparative studies in the sociology of scientific and indigenous knowledge.* London: Routledge.
- Umek, L., Kranjc, S., Urska, F., & Bajc, K. (2006).** Quality of the Preschool and Home Environment as a Context of Children's Language Development. *European Early Childhood Education Research Journal*, 8(1), 131-147.
- UNESCO (2006a).** Country Profile of Croatia: Early Childhood Care and Education (ECCE). Geneva: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UNESCO (2006b).** Country Profile of Estonia: Early Childhood Care and Education (ECCE). Geneva: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UNESCO (2006c).** Country Profile of Latvia: Early Childhood Care and Education (ECCE). Geneva: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UNESCO (2006d).** Country Profile of Lithuania: Early Childhood Care and Education (ECCE). Geneva: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UNESCO (2006e).** Country Profile of Romania: Early Childhood Care and Education (ECCE). Geneva: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UNESCO (2006f).** Country Profile of Slovenia: Early Childhood Care and Education (ECCE). Geneva: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- UNESCO (2007).** *Strong Foundations. Early childhood care and education. Education for all global monitoring report 2007.* Paris: UNESCO. (Bases sólidas. Atención y Educación de la Primera Infancia, Resumen en español) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNICEF Innocenti Research Centre (2008).** Report Card 8. The child care transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Urban, M. (2005).** Quality, Autonomy and the Profession. In H. Schonfeld, S. O'Brien & T. Walsh (Eds.), *Questions of Quality.* Dublin: Centre for Early Childhood Development and Education.
- Urban, M. (2006).** *Strategies for Change. Gesellschafts- und fachpolitische Strategien zur Reform des Systems frühkindlicher Bildung. Expertise für das Forum Frühkindliche Bildung der Bertelsmann Stiftung.* Halle: Martin-Luther-Universität.
- Urban, M. (2007).** *Strategies for Change: Reflections from a Systemic, Comparative Research Project.* In N. Hayes & S. Bradley (Eds.), *A Decade of Reflection. Early Childhood Care and Education in Ireland: 1996-2006* (pp. 44-64). Dublin: Centre for Social and Educational Research.
- Urban, M. (2008).** Dealing with Uncertainty. Challenges and Possibilities for the Early Childhood Profession. *European Early Childhood Education Research Journal*, 16(2), 135-152.
- Urban, M., Huhn, N., & Schaaf, M. (2004).** *Bildung:Elementar. Bildung als Programm für Kindertageseinrichtungen in Sachsen-Anhalt. Integrierter Abschlußbericht.* Halle: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- van Kuyk, J. (Ed.). (2006).** *The Quality of Early Childhood Education.* Arnhem: CITO. VBJK (2004). *Mannen in de kinderopvang* Retrieved 10-06, 2008, from <http://www.vbjk.be/nl/projecten/mannen-de-kinderopvang>
- Woodhead, M. (1996).** *In Search of the Rainbow. Pathways to Quality in Large-Scale Programmes for Young Disadvantaged Children.* The Hague: Bernhard van Leer Foundation.



## 6. PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO DE LOS SIETE PAÍSES

Open Academy Step by Step  
Pučko otvoreno učiliste Korak po Korak  
Ilica 73  
10000 Zagreb  
Croacia

[www.korakpokorak.hr](http://www.korakpokorak.hr)

Institut bildung:elementar  
Grosser Berlin 14  
06108 Halle  
Alemania

[www.bildung-elementar.de](http://www.bildung-elementar.de)

Comenius Foundation for Child Development  
Ul. Flory 1 m.8  
00-586 Warszawa  
Polonia

[www.frd.org.pl](http://www.frd.org.pl)

Associació de Mestres Raos Sensat  
Avinguda de les Drassanes, 8  
08001 Barcelona  
España

[www.rosasenat.org](http://www.rosasenat.org)

Gamla Åkeredsskolan's Preschool  
Åkereds Skolväg 16  
SE 421 66 V. Frölunda  
Suecia

Bureau MUTANT  
Bolstraat 6  
3581 VVX Utrecht  
Países Bajos

[www.mutant.nl](http://www.mutant.nl)

### *Organizaciones miembro de la IE participantes*

Sindikat Radnika u Predškolskom Odgoju i Obrazovanju Hrvatske  
 Trade Union of Workers in Preschool Education of Croatia (TUWPSEC)  
 Sindicatò de trabajadores de educación preescolar de Croacia  
 Trg Marsala Tita 4  
 10000 Zagreb  
 Croacia

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)  
 Sindicato de la educación alemán  
 Reifenberger Strasse 21  
 60489 Frankfurt am Main  
 Alemania [www.gew.de](http://www.gew.de)

Irish Teachers' National Organisation (INTO)  
 Sindicato nacional de docentes de Irlanda  
 Vere Foster House  
 35 Parnell Square  
 Dublin 1  
 Irlanda [www.into.ie](http://www.into.ie)

Związek Nauczycielstwa Polskiego (ZNP)  
 Sindicato de docentes de Polonia  
 ul. Juliana Smulikowskiego 6/8  
 00-950 Warszawa  
 Polonia [www.znp.edu.pl](http://www.znp.edu.pl)

Federación de Enseñanza CC.OO., F.E.CC.OO.  
 Pza. Cristino Martos, 4, 4o  
 28015 Madrid  
 España [www.fe.ccoo.es](http://www.fe.ccoo.es)

Läraryrbundet  
 Sindicato de docentes de Suecia  
 Box 12229  
 SE-102 26 Stockholm  
 Suecia [www.lararforbundet.se](http://www.lararforbundet.se)

Algemene Onderwijsbond (AOB)  
 Sindicato de docentes de los Países Bajos  
 Jaarbeursplein 22  
 3500 GW Utrecht  
 Países Bajos [www.aob.nl](http://www.aob.nl)





# Education International

---

5, boulevard du Roi Albert II  
B-1210 Brussels  
[www.ei-ie.org](http://www.ei-ie.org)

Este es un informe del estudio encomendado por la **Internacional de la Educación**, la federación sindical mundial que representa a 30 millones de docentes y trabajadores y trabajadoras de la educación en 172 países y territorios del mundo entero.