

REVISTA IBERO —AMERICANA

de Educación

de Educação



Organización
de Estados
Iberoamericanos

para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

NÚMERO 22

Monográfico: *Educación inicial / Educação inicial*
Enero - Abril 1999 / Janeiro - Abril 1999

TÍTULO: La educación inicial en el ámbito internacional:
Situación y perspectivas en Iberoamérica y en Europa

AUTOR: Inmaculada Egido Gálvez

LA EDUCACIÓN INICIAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS EN IBEROAMÉRICA Y EN EUROPA

Inmaculada Egido Gálvez (*)

SÍNTESIS: Tras algunas precisiones de carácter conceptual, en este artículo se presenta una visión panorámica de las principales modalidades de educación inicial vigentes en dos ámbitos geográficos occidentales: Iberoamérica y Europa.

Aunque entre los dos contextos existen innegables diferencias, en ambos casos la evolución social ha conducido al predominio de un sistema dual, en el que los programas se diferencian en función de sus objetivos y destinatarios, orientándose de manera preferente a la custodia y cuidado de los niños o a objetivos más específicamente educativos. Adicionalmente, y a pesar de la existencia de prioridades diversas, una cierta prospectiva permite perfilar para los próximos años algunas tendencias o retos compartidos en las dos regiones. Entre ellas destaca la búsqueda de modelos de educación inicial de carácter integrado que superen la dualidad preexistente y en los que las necesidades de los niños se contemplen de manera conjunta con las de las familias y las de la sociedad en general.

SÍNTESE: *Trás algumas precisões de carácter conceitual, neste artigo se apresenta uma visão panorâmica das principais modalidades de educação inicial vigentes em dois âmbitos geográficos ocidentais: Ibero-américa e Europa.*

Embora entre os dois contextos existam inegáveis diferenças, em ambos casos a evolução social conduziu ao predomínio de um sistema dual, no que os programas se diferenciam em função dos seus objetivos e destinatários, orientando-se ora de maneira preferente à custódia e cuidado das crianças, ora a objetivos mais especificamente educativos. Adicionalmente, e apesar da existência de diversas prioridades, uma certa prospectiva permite perfilar para os próximos anos algumas tendências ou desafios partilhados nas duas regiões. Entre elas destaca-se a procura de modelos de educação inicial de carácter integrado que superem a dualidade pré-existente e nos que as necessidades das crianças se contemplem de maneira conjunta com as das famílias e as da sociedade em geral.

(*) Inmaculada Egido es docente de la Universidad Autónoma de Madrid, España.

1. INTRODUCCIÓN: CONCEPTO Y FUNCIONES DE LA EDUCACIÓN INICIAL

1.1. EL CONCEPTO DE EDUCACIÓN INICIAL

La definición del término «educación inicial» no es una tarea sencilla, pues requiere acudir a conceptos relacionados, como el de infancia, susceptibles de diversas interpretaciones en función de cada contexto. De hecho, al hacer referencia a la «educación inicial» resulta complejo establecer una diferenciación precisa entre ésta y expresiones cercanas como «educación preescolar» o «educación infantil». Por otra parte, en los últimos años todos estos términos se han visto ampliados respecto a épocas previas, en las que mayoritariamente se utilizaban para definir programas formales llevados a cabo en ambientes escolares, a cargo de personal cualificado y orientados a los niños de edades cercanas al ingreso en la escuela primaria.

Hoy la ampliación de estos conceptos conduce a la consideración de diversas modalidades de educación y aprendizaje destinadas a los niños desde las primeras semanas de vida hasta su ingreso en la escuela primaria. La educación inicial incluye, en la práctica, una mezcla de guarderías, preescolares, círculos infantiles, jardines de infancia, clases de preprimaria, programas asistenciales, etc., presentes en buena parte de los países del mundo. De esta forma, aunque exista una terminología más o menos común para referirse a ese ámbito, en realidad viene a enmascarar una gran diversidad de prácticas y sistemas de atención a la infancia.

Por ello resulta conveniente delimitar nuestro campo de interés, considerando la educación inicial como el período de cuidado y educación de los niños en los primeros años de su vida, que se produce fuera del ámbito familiar. Eso conduce a tener en cuenta las *diversas modalidades educativas establecidas para niños desde el nacimiento hasta los 5 ó 6 años de edad*. En algunos casos se especifica como nivel anterior a la educación preescolar, mientras en otros se integra con éste para cubrir todo el período previo a la escolaridad obligatoria.

1.2. PRINCIPALES MODELOS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA: PROGRAMAS ASISTENCIALES Y EDUCATIVOS

Otra cuestión que debe considerarse al analizar diferentes modelos nacionales de educación inicial es que, como es sabido, esa

etapa no responde, ni en sus comienzos ni en su evolución, a los mismos factores que otros niveles educativos como puede ser la enseñanza primaria, con la que guarda algunas diferencias importantes. El origen de este tipo de educación, al menos en su vertiente institucional, hay que buscarlo como una respuesta al abandono infantil, por lo que durante mucho tiempo las instituciones destinadas a los niños más pequeños sirvieron para alejarlos de los peligros y tuvieron, ante todo, una función de custodia y cuidado de las clases populares, siendo mucho menos frecuentes los casos en los que podía hablarse de una verdadera preocupación educativa. Este entramado institucional, particular y diverso, fue desarrollándose progresivamente a partir del siglo XIX, incrementándose en términos numéricos con el transcurso del tiempo, pero sin perder por ello su especificidad.

No obstante, de manera paralela al desarrollo de programas asistenciales, fue tomando un impulso cada vez mayor la atención educativa, entendida como potenciadora del desarrollo infantil, incrementándose el número de instituciones destinadas a otros sectores de la población. Este otro enfoque, influido de forma significativa por las ideas de Froebel, Montessori y Decroly, entre otros, condujo en la mayoría de los países a una aceptación más o menos generalizada de dos o tres años de escolarización previa a la edad de acceso a la educación obligatoria entre las clases más acomodadas. A pesar de ello, la educación y el cuidado en los primeros años de la vida siguió considerándose en buena medida como un asunto exclusivo del ámbito familiar, en el que la intervención sólo se justificaba como respuesta a carencias o déficit en el mismo.

Con el transcurso del tiempo la importancia de la atención educativa temprana, es decir, la necesidad de proporcionar a los niños unas experiencias ricas y estimulantes adecuadas a su edad desde los primeros momentos de vida, es ya un hecho aceptado de modo general en nuestras sociedades.

En todo caso, la función originaria de la educación inicial, de carácter asistencial, ha influido notablemente en el desarrollo de la misma, hasta el punto de que podría afirmarse que continúa vigente en casi todos los sistemas escolares del mundo, en paralelo con la otra función, más reciente, de orientación propiamente educativa. La dualidad de funciones presente en esta etapa se constata en la existencia, en la mayoría de los países, de un doble tipo de programas, distintos en función del objetivo que cumplen.

1.3. FINALIDADES Y FUNCIONES DE LA EDUCACIÓN INICIAL

Es una tendencia cada vez más generalizada en el mundo occidental el deseo de que los niños, incluso desde edades tempranas, participen en alguna experiencia educativa antes de comenzar la escolaridad obligatoria. Dicha tendencia puede explicarse en función de diferentes tipos de factores, que en muchos casos guardan relación con los cambios sociales y de mentalidad producidos en los últimos años, así como con la conciencia cada vez más generalizada de la importancia de la educación en los primeros años.

Como ya se ha mencionado, entre las finalidades o funciones asignadas habitualmente a la educación inicial se encuentran, al menos, las de carácter educativo y asistencial. No obstante, además de ellas es cada vez más destacable su papel de facilitadora de la escolarización primaria, como factor de igualación social y como estrategia de desarrollo.

Las funciones *educativas* de esta etapa tienden a destacar la importancia del nivel inicial en el desarrollo infantil. Actualmente el cuerpo de conocimientos sobre los efectos positivos de los programas de educación temprana es muy amplio, existiendo evidencias científicas sobre los beneficios producidos en el desarrollo de los niños. Por otra parte, estos efectos son más notorios en los niños de extracción socioeconómica más baja, lo que viene a corroborar la importancia del papel «compensatorio» de la educación inicial.

Tanto desde el ámbito de la fisiología como desde los de las ciencias de la salud, la sociología, la psicología y la educación, se pone de manifiesto la importancia de los primeros años de vida no sólo para la formación de la inteligencia, sino para el adecuado desarrollo cognitivo, psicomotor y social de las personas. Durante los dos primeros años de vida se produce la mayor parte del desarrollo de las células neuronales, así como la estructuración de las conexiones nerviosas en el cerebro. En este proceso influyen factores como el estado de salud y la nutrición, pero también la posibilidad de interactuar con el ambiente y con la riqueza y variedad de estímulos disponibles. Resultan ya clásicas las investigaciones cuyos resultados demuestran que la mayor parte del desarrollo de la inteligencia en los niños se produce antes de los siete años de edad (Blomm, 1964). Por ello, los programas de educación temprana pueden contribuir al desarrollo cerebral y aumentar los potenciales de aprendizaje.

Por otra parte, las funciones de carácter *asistencial* siguen presentes en muchas de las modalidades de atención a la infancia vigentes en diferentes regiones del mundo, reforzándose en la actualidad por los cambios en las estructuras familiares y por la presencia cada vez más amplia de las mujeres en el mercado laboral. En el ámbito iberoamericano, que no es excepción a esta tendencia, la protección y el cuidado de la infancia siguen siendo necesidades insoslayables, especialmente en los programas destinados a los contextos sociales más precarios. La educación, en esos casos, debe complementarse con la atención a los requerimientos y derechos básicos de los niños.

De igual modo, en los países de la Unión Europea tiende a vincularse la expansión de la educación inicial al alto índice de incorporación femenina al mercado laboral. No obstante, si bien es cierto que las cifras de empleo para el grupo de mujeres con hijos entre 0 y 10 años de edad son elevadas en términos generales, existen en este sentido importantes diferencias nacionales. Así, mientras en Dinamarca, Portugal y Suecia la cifra de mujeres empleadas supera el 70%, en España, Irlanda y los Países Bajos apenas llega al 35% (European Commission Network on Childcare, 1996). Estos datos, además, no siempre guardan una clara relación con las tasas de escolarización de los niños más pequeños.

Junto a lo anterior, que por sí mismo justificaría la importancia de la educación inicial para el futuro, las restantes funciones que ésta puede desarrollar tienen cada vez una mayor relevancia desde el punto de vista social.

Así, la función propiamente *preescolar*, es decir, la de preparación para la escolaridad, se ha demostrado en las comparaciones longitudinales realizadas entre niños de similares condiciones que han participado o no en diversos programas previos a la escuela primaria. En ellas se demuestra una mejor preparación de los primeros, que redundan en mayores niveles de matrícula, más progreso y mejor rendimiento escolar. Esta función se sintetiza en afirmaciones como la siguiente:

«Se observa que los alumnos que disfrutaron de una educación preescolar superan en promedio mejor su escolaridad que los demás, siguen estudios más largos, y parecen insertarse más favorablemente» (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995, 13).

La utilidad de la atención educativa temprana para el *desarrollo de la comunidad* se deriva del hecho de que los programas destinados a los niños pequeños no tienen únicamente efectos beneficiosos en térmi-

nos individuales y a corto plazo, sino también en términos sociales y económicos a lo largo de la vida. Los exámenes de investigaciones sobre las relaciones entre educación inicial, empleo y productividad económica, así como los estudios costo-beneficio en este ámbito, aunque no son muy habituales, tienden a mostrar una rentabilidad potencialmente elevada de la inversión en los primeros años de la infancia. Así, algunos datos sugieren que el ahorro de gastos derivados de una menor incidencia de la criminalidad, de los problemas de salud, la también menor necesidad de programas de recuperación escolar y el descenso en la demanda de otros programas sociales, puede hacer que la tasa de retorno de la inversión preescolar se multiplique por siete (cit. en Myers, 1995, 5). En la misma línea, otros estudios muestran cómo los costos preescolares se recuperan con creces al reducirse la repetición escolar en los dos primeros años de la educación primaria (*ibidem*).

Además de lo anterior, como se ha mencionado, muchos programas de educación inicial lo son también de atención infantil, lo cual facilita la participación de las mujeres en el mercado laboral y deja tiempo libre a los hermanos mayores —generalmente a las hermanas— para estudiar u obtener ingresos adicionales.

Por otra parte, el potencial dinamizador de la educación inicial a través de la orientación y formación de los padres ha sido puesto también de manifiesto en múltiples ocasiones, tal como sugieren otras declaraciones del organismo citado anteriormente:

«Es importante favorecer las buenas relaciones padres/centro escolar ya que de esta forma también se tienen padres mejor educados, redundando en una mejor atención a la infancia» (European Commission, 1997, 103).

Además, para el ámbito de interés que nos ocupa, es especialmente relevante el papel asignado a la educación inicial como factor clave para *la igualdad de oportunidades*. Las desigualdades económicas y sociales presentes en el seno de nuestras sociedades se ven sostenidas y reforzadas por las existentes en las condiciones de vida de los niños durante las primeras etapas del desarrollo. Como en una espiral sin fin, los niños más desfavorecidos cultural y económicamente ven limitado su desarrollo mental y su preparación para la escolaridad, quedando rezagados respecto de los que tienen mayores posibilidades y siendo relegados a peores condiciones de vida como adultos.

Una investigación realizada en Chile demostraba, por ejemplo, la existencia de diferencias en el desarrollo psicomotriz infantil asociadas a la pobreza. Dichas diferencias emergen claramente a partir del año y medio de vida, aumentando desde ese momento hasta el punto de que el 40% de los niños de familias pobres da muestras de retraso en su desarrollo al llegar a los 5 años de edad (cit. en Myers, 1995, 5).

Por ello, si no se produce una intervención destinada a mejorar las condiciones de aprendizaje y desarrollo de los niños más pobres, se estará reforzando la persistencia de la desigualdad social aunque sea de manera indirecta:

«La educación preescolar es un instrumento para promover la democratización de la educación y la igualdad de oportunidades. Así la educación preescolar debe estar disponible para el conjunto de la población» (European Commission, 1997, 25).

Siguiendo este argumento, instituciones incluso muy cercanas al mundo empresarial, como la *European Round Table*, destacaban en un importante informe elaborado en 1995 con el subtítulo de *«Hacia una sociedad que aprende»*, la urgente necesidad de cerrar la cadena educativa clásica (de primaria a la universidad) con el reforzamiento de dos nuevos eslabones: la educación preescolar y la educación de adultos. Sus llamamientos eran claros y rotundos (Ferrer, 1998, 70-71):

«Pedimos que todos los niños de Europa tengan acceso a la educación preescolar integrada en los sistemas nacionales de educación. (...) Estos programas, auténticas palancas sociales, corrigen las deficiencias desde el punto de partida que condenan a ciertos niños a una ciudadanía de segunda» (ibidem, cit. en p. 71).

Tales afirmaciones, aunque referidas al ámbito europeo, pueden ser igualmente válidas para el contexto iberoamericano. De hecho, en una línea muy similar, el reconocido Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, destacaba la importancia de esta etapa para el conjunto de países, proporcionando tres grandes argumentos para promover la expansión de la educación inicial:

«Una escolarización iniciada tempranamente puede contribuir a la igualdad de oportunidades al ayudar a superar los obstáculos iniciales de la pobreza o de un entorno social y cultural desfavorecido. Puede facilitar considerablemente la integración escolar de niños procedentes de familias inmigrantes o de minorías culturales y lingüísticas. Además, la existencia de estructuras educativas que

acogen a niños en edad preescolar facilita la participación de las mujeres en la vida social y económica» (Delors, 1996, 133, cit. en Ferrer, 1998, 71).

En la misma línea, las conclusiones de la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en 1990, señalaban que:

«El aprendizaje comienza al nacer. Esto requiere de atención temprana a la infancia y de educación inicial, que se pueden proporcionar a través de disposiciones que impliquen la participación de la familia, las comunidades o programas institucionales, según corresponda» (art. 5).

En síntesis, puede decirse que de las diferentes funciones que la educación inicial puede cumplir en nuestras sociedades se deriva un reconocimiento cada vez mayor de su importancia. Los argumentos de carácter psicológico, educativo, económico y social señalados antes, justifican sobradamente la atención de los distintos países por este nivel de la enseñanza. El problema en la actualidad no es el cuestionamiento del valor de la educación inicial, sino más bien la determinación de estrategias adecuadas y factibles para su desarrollo en nuestro contexto.

1.4. LA EDUCACIÓN INICIAL DENTRO DE LAS POLÍTICAS GENERALES DE ATENCIÓN A LA INFANCIA

126

Como puso de manifiesto desde sus orígenes el UNICEF, cualquier estrategia para el desarrollo del niño debe caracterizarse por una visión amplia de los problemas de la infancia, por la atención al niño como un todo: «las necesidades de un niño no deberían compartimentalizarse de acuerdo con los intereses y preocupaciones de un ministerio u otro, de un organismo u otro o de éste o ese proyecto».

Esta visión holística de las necesidades de la infancia viene a reforzarse por las investigaciones que demuestran la interacción entre los factores físicos, emocionales y sociales. Así, por ejemplo, se observa cómo los niños que reciben una atención adecuada tienden a tener un mejor nivel de nutrición, menos problemas de salud y mayores éxitos en el aprendizaje. Ello no sólo es debido a que se les proporciona una alimentación y un cuidado físico adecuados, sino también al hecho de que estos niños no se enfrentan a los problemas en el sistema inmunológico derivados del abandono psicológico y social o a los trastornos que produce

en la hormona del crecimiento la falta de interacción física (cit. en Myers, 1995, 2).

En los casos concretos que nos ocupan, las diferentes funciones que cumple la educación inicial y que han sido mencionadas en el apartado anterior, no son incompatibles entre sí, sino complementarias. De esa forma, aunque con diferente énfasis en cada situación concreta, los objetivos educativos, asistenciales, compensatorios, etc., deberían estar presentes de manera conjunta en cualquier planteamiento educativo para ese nivel. No obstante, los servicios educativos, por sí mismos y aunque sean necesarios, pueden ser insuficientes para alcanzar el amplio abanico de metas relacionado con diferentes problemáticas sociales, materiales y personales que, en la mayor parte de los casos, desbordan a la institución escolar. La atención *integral* a la infancia necesita, por tanto, modelos globalizados en los que los servicios educativos se incardinan en una perspectiva más amplia de política social.

2. LA EDUCACIÓN INICIAL EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

2.1. PANORÁMICA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN IBEROAMÉRICA

127

El desarrollo de programas destinados a atender a los niños en edades tempranas se ha convertido en un objeto de preocupación común a todos los países del área, si bien los sistemas concretos de organización de la atención educativa a la infancia dependen en buena medida de factores diversos en cada caso, que han ido configurando servicios educativos diferentes. En otras palabras, la expansión de los cuidados a la infancia no ha seguido una vía única en los países que nos ocupan, sino que podemos encontrar una diversidad de soluciones condicionadas por el particular entramado histórico, social y económico de cada país.

No obstante, aun teniendo presente la existencia de las diferencias nacionales, es posible intentar definir modelos generales de organización de los cuidados a la infancia que sean válidos y representativos de la perspectiva global adoptada por los países iberoamericanos, así como analizar tendencias compartidas y diferentes líneas de evolución entre ellos.

a) Modalidades principales

Simplificando la variedad existente, puede decirse que, al igual que en otras regiones del mundo, los servicios e instituciones de educación inicial en Iberoamérica se diferencian en *dos tipos principales*, en función de su finalidad y de la edad de los niños que atienden. Así, en casi todos los países se considera un primer período, que incluye mayoritariamente a los niños desde el nacimiento hasta los 4 ó 5 años, en el que los servicios que se prestan asumen sobre todo una función *socioasistencial*; y un segundo período, que acoge por lo general a los niños a partir de los 4 ó 5 años hasta su entrada en la escuela primaria, en el que los programas que se ofrecen asumen primordialmente funciones *educativas*. Por supuesto, dicha diferenciación se basa en la principal función definitoria de cada programa, lo que no significa que en ambos casos no se compartan —como de hecho sucede— orientaciones y funciones comunes. Esta tendencia es más clara en los países donde existen dos sistemas diferenciados en función de la edad (El Salvador). En otro grupo de países, los programas asistenciales se superponen a los preescolares en un intervalo de edad determinado: niños de la misma edad pueden estar integrados en uno u otro sistema. Este es el caso de México o Costa Rica.

Dentro del ámbito asistencial, la forma de atención organizada que más se ha popularizado es la *guardería o centro de día* (aun con denominaciones diversas). En términos generales, el tipo de atención que se procura cubre las áreas relacionadas con necesidades básicas, como alimentación, salud y cuidado físico del niño, junto con las propiamente educativas, dirigiéndose sobre todo a poblaciones de riesgo o marginadas, así como a hijos de madres trabajadoras. En este caso es frecuente que, dentro de un mismo país, no exista un único modelo institucional, sino una variedad de opciones dirigida a satisfacer demandas diferenciadas. Entre ellas las modalidades no formales tienen una presencia relevante, que ha venido incrementándose desde los años 80.

En las modalidades educativas dirigidas habitualmente al grupo de edad de 4 ó 5 años, la forma predominante de atención educativa es, sin duda, el *preescolar*, que suele considerarse como el primer nivel del sistema educativo. El preescolar consta, por lo general, de uno o dos cursos ofrecidos dentro de las escuelas primarias, aunque en determinados países se imparte también en establecimientos específicos. En el primer caso, el preescolar suele tener una organización mimética con la escuela primaria, o sea, una estructura de actividades y

contenidos, un régimen de funcionamiento de los centros e incluso un horario similar a la primaria. En el segundo caso, es decir, cuando se trata de instituciones específicas, hay una definición más diferenciada de los objetivos, programas y organización del nivel. También dentro de esos programas está la presencia, cada vez más destacable, del sector no formal. En muchos casos, los *currícula* y los objetivos perseguidos en este sector son muy similares a los del sector educativo formal, diferenciándose principalmente por el tipo de profesorado y por las fuentes de financiación disponibles.

En relación con los programas socioasistenciales, la *dependencia administrativa* es diversa, con intervención de departamentos de infancia, salud, trabajo, asuntos sociales, etc. En ciertos casos su organización recae en alguna ONG u organización comunitaria. Además, como se ha mencionado, el papel del sector no formal en este tipo de programas es, en muchos países, muy importante. Por el contrario, en los programas preescolares, pertenecientes en su mayoría al ámbito formal, hay un predominio claro de la organización por parte de los ministerios de educación de cada país o autoridades educativas equivalentes, aunque también en otros es relevante el sector no formal. Lógicamente, en cada nación la distribución de competencias entre el Estado y las autoridades regionales y locales depende en buena medida del grado de centralismo del sistema.

La *normativa legal* que regula los diferentes programas de atención a la infancia difiere, en función del país, en cuanto a la instancia que la dicta, la amplitud de su aplicación, la entidad responsable de su cumplimiento, etc. En la mayoría de los casos, el Estado suele dictar para ambos sistemas —asistencial y preescolar— unas normas básicas que recogen una serie de principios generales. Sin embargo, las disposiciones legales para los programas preescolares suelen ser más precisas que las que reglamentan los centros de día, existiendo un mayor control en su aplicación.

Desde el punto de vista de la *cobertura* de los programas, la etapa de preescolar está relativamente desarrollada en toda el área, aunque en muchos países sigue existiendo un déficit de escolarización importante. A pesar de las diferencias nacionales en este sentido, se aprecia en términos generales que las tasas de asistencia tienden a ser mayores a medida que avanza la edad de los niños y, asimismo, cuando la educación inicial aparece ligada a las estructuras de la enseñanza primaria. De hecho, las cifras de participación en la educación inicial se

concentran en los programas preescolares y, más concretamente, en el año previo a la enseñanza obligatoria. De igual manera, parece existir un sesgo de la cobertura favorable a las áreas urbanas respecto de las rurales, y a los grupos sociales de mayores ingresos en relación con los más pobres.

No obstante, casi todos los países se esfuerzan por extender geográficamente el preescolar, prestando atención a las áreas más desfavorecidas. En este sentido, la introducción de medidas de discriminación positiva para determinadas zonas o grupos de alumnos está presente en casi todos los sistemas analizados.

Los programas asistenciales, por su parte, constituyen una opción muy limitada en términos numéricos en la mayoría de los países. Para los niños más pequeños, por tanto, no existen demasiadas alternativas educativas de carácter institucional. Sin embargo, el desarrollo de este tipo de programas, especialmente en el ámbito no formal, se ha incrementado mucho en los últimos años en numerosos países iberoamericanos.

En relación con la *financiación*, la mayoría de los países destina fondos públicos a la educación inicial, tanto mediante la construcción y mantenimiento de centros escolares de este nivel como, en algunos casos, mediante la subvención de iniciativas de carácter social. No obstante, por lo común existen dificultades para alcanzar la gratuidad, incluso en las instituciones oficiales. Las fórmulas de financiación utilizadas son muy variadas, tanto entre los diferentes Estados como en el seno de un mismo país, en función del tipo de programas. Es frecuente que exista una intervención diversa de organismos estatales, regionales y locales, así como de las propias familias.

Entre otras cuestiones, una posible explicación se deriva del hecho de que, en buena medida, el nivel inicial se encuentra en estos momentos fuera de los sistemas educativos nacionales o se ha incorporado recientemente a ellos, existiendo, por tanto, una escasa tradición organizativa. Además, al tratarse de un nivel no obligatorio, los ministerios de educación concentran su atención en otras etapas de la escolaridad, como la enseñanza básica, en las que el carácter de obligatoriedad reclama la mayoría de los esfuerzos financieros. La demanda social existente para el nivel inicial desborda casi siempre las posibilidades de los sistemas educativos, habiendo surgido otro tipo de instituciones, tanto públicas como privadas, destinadas a satisfacerla.

Los *fines generales* de la educación inicial suelen coincidir. Entre ellos destaca el de contribuir a un desarrollo global y armonioso de la personalidad infantil en todos sus ámbitos. Junto a él, el apoyo a la familia en la formación del niño y en la preparación para la vida social son finalidades citadas con mucha frecuencia. Lógicamente, los objetivos de carácter social son más relevantes en el ámbito de los programas asistenciales, mientras los específicamente educativos son más propios de los programas de educación preescolar.

En relación con los *programas de enseñanza*, puede decirse que la tendencia más generalizada en Iberoamérica es que existen pocas regulaciones en este sentido para los programas socioasistenciales que atienden a los niños más pequeños. Dada la diversidad de fórmulas que se encuentran en esta etapa, lo más común es que los *currícula* sean también diversos, diseñados y desarrollados de manera específica para cada experiencia. No obstante, parece deducirse que en muchas de las modalidades institucionales más interesadas en lo asistencial, la determinación de objetivos, contenidos o líneas metodológicas es prácticamente inexistente.

Por el contrario, en el caso de las instituciones preescolares es más común que existan líneas de orientación didáctica o incluso programas oficiales emanados de las autoridades educativas. En este nivel, muchos países han introducido cambios en los *currícula* oficiales en los últimos años. En ocasiones los programas vigentes son más o menos tradicionales, mientras en otros (caso de México) son específicos para este nivel y se centran en ámbitos de actividad del niño más que en áreas de enseñanza. En general, los programas tienden a reforzar lo emotivo, expresivo y psicomotor y, dentro de lo cognitivo, juegan un papel central la comunicación y el lenguaje. La metodología se inclina a basarse en el juego y en las actividades de los niños.

Las tendencias para la futura educación inicial pasan, en la mayoría de los sistemas, por una mayor atención al desarrollo de *currícula* multiculturales, si bien son importantes los esfuerzos ya realizados en este sentido en muchos de los países iberoamericanos. La integración de alumnos con necesidades especiales se impone de forma casi generalizada.

Asimismo, puede decirse que, entre las tendencias para el futuro de la educación inicial, aún no se perfila de manera clara la cuestión de la obligatoriedad, que sigue siendo un tema objeto de debate

en algunos países. Lo que sí parece estar definido es el *deseo de generalizar* esa etapa al conjunto de la población infantil, anticipando incluso las edades de entrada en la misma, y la ampliación progresiva de su gratuidad. Ya se ha dicho que esta tendencia puede explicarse tanto como respuesta a la creciente demanda de los padres como a la constatación, por parte de los especialistas, de la importancia que los factores ambientales juega en el desarrollo del niño en los primeros años y, por consiguiente, de los beneficios que una adecuada educación infantil puede aportar. Dado el esfuerzo financiero que supone la generalización de esta etapa, en la mayor parte de Iberoamérica la estrategia utilizada consiste en intentar garantizar la disponibilidad de plazas y la gratuidad en el año previo —en determinados casos en los dos años previos— al ingreso en la enseñanza básica. Esfuerzos importantes en este sentido son los de Costa Rica, México o Uruguay. No obstante, la estrategia citada se complementa, en algunos países, con la extensión de otro tipo de programas para niños más pequeños, focalizados hacia grupos sociales concretos en razón de sus circunstancias económicas, geográficas o culturales.

b) El profesorado de educación inicial

En la mayoría de los países, y en relación con el profesorado que atiende la educación inicial, nuevamente se pone de manifiesto la diferente consideración entre programas asistenciales y educativos. Generalmente, el personal encargado de estos últimos para niños de 0 a 4 años tiene preparaciones muy diversas, existiendo muchos casos en que no tiene ninguna cualificación. Esto es especialmente válido para el sector no formal, en el que con frecuencia los profesores son miembros de la comunidad, que trabajan de manera voluntaria a cambio de una remuneración muy modesta y casi sin ninguna otra contraprestación.

Por el contrario, el personal de los centros preescolares —al menos el de los centros oficiales o controlados— está formado comúnmente por maestros, asistidos en algunos casos por ayudantes o cuidadoras. De ordinario estos profesores recibían una formación de nivel medio y de carácter genérico en la escuela secundaria. Sin embargo, es cada vez más frecuente que dicha formación se vaya incorporando a la enseñanza universitaria o superior y que, dentro de ella, existan especialidades para el ámbito de la educación preescolar.

c) Experiencias innovadoras

A pesar del predominio numérico de los programas preescolares de carácter formal, resulta de gran interés el análisis de otras experiencias innovadoras llevadas a cabo en los últimos años. Casi siempre dichas experiencias constituyen alternativas a las modalidades preescolares convencionales y se han desarrollado de forma minoritaria o experimental, si bien algunas de ellas se han convertido en programas a mayor escala.

Tanto desde el punto de vista organizativo como por el hecho de destinarse generalmente a colectivos y grupos desaventajados, el estudio de estos programas ofrece un potencial muy rico para el desarrollo de la educación inicial en nuestro ámbito. Entre otras muchas experiencias podrían señalarse, a modo de ejemplo, las siguientes:

- Programa «Hogares Comunitarios» de Colombia.
- Programa «Educa a Tu Hijo» de Cuba.
- Programa de «Profesores itinerantes» de Ecuador.
- Programa «EDUCO» de El Salvador.
- Programa de «Cursos Comunitarios» en México.
- Programa «PRONOEI» y Programa «Hogares de Atención Diaria» de Perú.
- Programa «Hogares de Atención Diaria» de Venezuela.
- Programas para grupos indígenas, en diferentes países.

Sin intención de realizar extrapolaciones válidas para todos los casos, el análisis de estas experiencias merecería una especial atención, por cuanto constituyen alternativas a la ya citada estrategia general de extender la educación preescolar formal al conjunto de la población durante uno o dos años. Como se ha mencionado, la atención al desarrollo infantil, especialmente en los sectores sociales más desfavorecidos, no debe posponerse hasta los 4 ó 5 años de edad ni debe plantearse de una manera homogénea para el conjunto de la población, cuyas necesidades son diversas.

2.2. PERSPECTIVAS DE FUTURO: RETOS PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN IBEROAMÉRICA

Iberoamérica tiene todavía, por lo que se refiere a la atención de los niños más pequeños, una serie de problemas o retos a los que debe hacer frente en los próximos años. Entre ellos podrían destacarse, inicialmente, los siguientes:

- *Cobertura* o número de plazas ofertadas. A pesar de las dificultades derivadas de la insuficiencia de los datos estadísticos, puede decirse a grandes rasgos que la cobertura de los centros preescolares es relativamente alta en algunos países para los niños desde los 4 ó 5 años hasta la escuela obligatoria. En otros, por el contrario, persiste un grave problema de insuficiencia de puestos para este nivel. La cobertura para la etapa anterior a los 4 años es claramente insuficiente en el conjunto de los países analizados.
- Estrechamente ligado al punto anterior se encuentra el aspecto de la *financiación* y el coste familiar de los distintos programas. En la mayoría de los países no hay gratuidad para la etapa de menores de 4-5 años, excepto en los programas con un marcado carácter asistencial, por lo que los padres deben abonar los gastos.

Por el contrario, la etapa de preescolar, al menos dentro del sector público, es gratuita en casi todos los países. No obstante, muchos de los sistemas tienen carencia de plazas gratuitas también en este nivel, existiendo una fuerte presencia del sector privado. Llama la atención, por otra parte, que con frecuencia la posibilidad de acceder a un servicio preescolar gratuito tenga que ver más con el lugar en que el niño vive que con sus necesidades reales. Así, como se ha dicho, es más difícil el acceso en las zonas rurales o entre las poblaciones indígenas.

- Por tanto, en los temas de cobertura y financiación —sobre todo en los primeros años— nos encontramos con un problema de *acceso diferencial*. Son precisamente las familias que más necesitan estos servicios las que se encuentran con mayores dificultades para obtenerlos y costearlos. El análisis de las experiencias alternativas expuestas es especialmente

relevante para solucionar este problema, ya que quizás el desafío pendiente no es tanto el aumento indiscriminado de la financiación de este nivel, sino conseguir que dicho aumento repercuta de forma especial en quienes más necesitan una atención educativa temprana.

- Otro de los problemas —que no se refiere sólo a las diferencias entre países sino especialmente a las que hay dentro de un mismo país— es el de la diversidad o *heterogeneidad de los servicios*. Entre los programas previos al preescolar para los niños más pequeños y éstos últimos, hay grandes diferencias en todos los aspectos: niveles de prestación, horarios de funcionamiento, objetivos y orientación de los servicios.

Los servicios para niños menores de 4 años están, en general, excesivamente volcados hacia lo asistencial, olvidando a veces otros aspectos de desarrollo del niño; pero también existe en el otro extremo el problema de que muchos centros para mayores de 4 años están tan orientados hacia lo pedagógico, que por sus horarios y organización se convierten en servicios imposibles de utilizar para los padres que trabajan.

En este sentido resulta necesario superar la diferenciación entre cuidado y educación, que subyace tanto en las diferentes opciones en función de la edad de los niños como en la fragmentación de los programas ofrecidos a los de una misma edad, puesto que, cuanto más pequeño es el niño, más difícil resulta separar ambos conceptos.

- Otros retos pendientes se refieren a *la preparación y a las condiciones laborales del personal* que trabaja en la educación inicial. Aunque la situación es variable en función del país que se analice —como ya se ha puesto de manifiesto—, lo común en este tema es que subsistan las diferencias entre quienes se ocupan de los niños más pequeños y quienes lo hacen de los mayores de 4 ó 5 años. La falta de coherencia entre las dos etapas, por lo que se refiere a la formación del personal, se refleja también en los salarios y en las condiciones en las que desempeña su trabajo. La tónica general es que los trabajadores de servicios para niños menores de 4 años tengan unas condiciones laborales precarias. El reto

consiste, por tanto, en incrementar las cualificaciones del personal encargado de la educación inicial, así como en mejorar los factores relacionados con su desempeño profesional.

- Adicionalmente, en casi todos los países parece necesario mejorar la *coordinación* entre las diferentes instituciones que se ocupan de la atención hacia los niños más pequeños, creando grupos interministeriales e intersectoriales para definir las políticas sobre infancia de una manera coherente. Ello no supone, en ningún caso, la unificación o integración de instituciones u organizaciones de diferentes sectores, puesto que sus objetivos son diversos, sino la búsqueda de la convergencia en las actuaciones emprendidas.
- Quizás la cuestión de la *calidad* sea uno de los retos clave de la organización actual de los programas de atención a la infancia. Aunque es cierto que subsisten problemas de carácter cuantitativo, otro reto clave es el de remediar las enormes desigualdades que permanecen en cuanto a la calidad de la atención educativa que se ofrece por medio de los distintos sistemas. Si bien no resulta sencillo llegar a una definición precisa de criterios de calidad en la educación inicial, la mayoría de los países establece una serie de normas en cuanto a recursos, instalaciones, número de niños por adulto, etc. Sin embargo, en muchas ocasiones estas normas sólo se refieren a centros para niños mayores, dejando las etapas de la primera infancia apenas sin regulación. Además, la existencia de normas legales o la provisión de recursos no garantiza por sí misma que a los niños se les ofrezca una educación realmente buena. En otras palabras, no puede presuponerse que el cumplimiento de unos determinados requisitos se convierta, en la práctica, en el logro de unos determinados niveles de calidad.

En este sentido resulta necesario reforzar los sistemas de supervisión y evaluación de la educación inicial, analizando las distintas modalidades existentes con el fin de tener datos objetivos sobre sus resultados.

En todo caso, el desafío de conseguir sistemas de calidad no debe estar reñido con la preocupación por extender todo lo

posible los programas de atención inicial. Puesto que el concepto de calidad es relativo, parece preferible luchar por la generalización de la educación temprana para los grupos desaventajados que orientar los esfuerzos a conseguir mejores condiciones para una minoría.

- En general, la idea que debería primar en la organización de la educación inicial es la de *flexibilidad*: diversidad de soluciones para adaptarse a las distintas necesidades de las familias y de los niños y a las tradiciones culturales de las comunidades. Esto sólo se consigue si las políticas educativas para la atención a dichas edades se integran en el contexto más amplio de la política social y familiar, diversificando estrategias y modelos educativos y fomentando soluciones alternativas a la escolarización en los casos en que sea necesario.

En definitiva, los problemas mencionados reflejan el hecho de que casi todos los países iberoamericanos se enfrentan a la necesidad de desarrollar servicios educativos coherentes, integrados en la política social y basados en esquemas conceptuales de carácter global.

3. LA EDUCACIÓN INICIAL EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

3.1. PANORÁMICA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN EUROPA

Puede decirse que, en la actualidad, la gran mayoría de los niños que reside en los países de la Unión Europea acude a la escuela primaria habiendo tenido ya algún tipo de experiencia escolar previa. La enorme expansión de la educación inicial en estas naciones se ha producido en un tiempo relativamente breve, y es previsible que se irá extendiendo en los próximos años a niños de edades cada vez más tempranas.

Aunque las variaciones nacionales e internacionales hacen difícil sintetizar los diferentes sistemas de atención a la infancia, en la Tabla siguiente se presentan las modalidades institucionales vigentes más representativas de educación inicial en cada uno de los países que componen la Unión.

Tabla 1. Modalidades más representativas de atención a la infancia en la Unión Europea

País	Modalidades	Edad	Dependencia	Ministerio o Departamento
Alemania	Guardería J. Infancia	0-3 3-6	Länder Länder	B. Social Educación
Austria	J. Infancia	3-6	Länder	Familia
Bélgica	Guardería J. Infancia	0-2 ½ 2 ½-6	Comunidades Comunidades	B. Social Educación
Dinamarca	Guardería J. Infancia C. Integrado Preescolar	0-3 3-7 0-14 5-7	Municipios Municipios Municipios Municipios	B. Social B. Social B. Social Educación
España	E. infantil	0-6	Estado/Com. Autónomas	Educación
Finlandia	Guardería	0-7	Municipios	B. Social
Francia	Guardería E. Maternal	0-3 2-6	Estado/Municipio Estado	B. Social Educación
Grecia	Guardería Preescolar	0-6 3-6	Autoridades locales Estado	B. Social Educación
Irlanda	Preprimaria	4-6	Estado	Educación
Italia	Guardería E. Maternal	0-3 3-6	Estado Estado	Sanidad Educación
Luxemburgo	Guardería Preescolar	0-4 4-6	Estado Estado	Familia Educación
Países Bajos	Guardería E. Básica	0-4 4-6	Municipios Municipios	B. Social Educación
Portugal	Guardería J. Infancia	0-3 3-6	Estado/Autorid. locales Estado	B. Social Educación
Reino Unido	Preescolar	3-5	Autoridades locales	Educación
Suecia	C. de día Preescolar	0-7 6-7	Municipios Municipios	Educación Educación

a) *El punto de partida: dualidad de sistemas de atención a la infancia*

Como puede verse, en muchos de ellos es frecuente la existencia de una doble vía o modalidad de atención a la infancia. También se observa una tendencia a dividir el tramo comprendido entre el nacimiento y el comienzo de la escolaridad obligatoria en dos períodos que marcan dos tipos de programas diferentes. El primero suele estar a cargo de guarderías o centros de día, dependientes de los departamentos de bienestar social o equivalentes (trabajo, seguridad social, salud, etc.), que prestan servicios con una función eminentemente socioasistencial; el segundo, que comienza casi siempre hacia los 3 años y que enlaza con el inicio de la escolaridad obligatoria, está organizado en los denominados centros preescolares, dependientes de departamentos de educación o equivalentes, en los que se ofrecen programas con funciones predominantemente educativas.

Esta dualidad, con implicaciones conceptuales, políticas y administrativas, se aprecia con claridad, aunque en grado diferente, en Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos. Todos ellos son países en los que la atención a la infancia se divide en dos tramos diferenciados en función de la edad de los niños.

No obstante, en algunos casos los programas de día o asistenciales se superponen a los servicios preescolares o educativos en un intervalo de edad determinado, de tal manera que niños de una misma edad pueden estar inscritos en uno u otro sistema. Sería el modelo vigente en Grecia y Portugal, y en cierto modo en Irlanda y el Reino Unido, donde existen dos itinerarios paralelos, uno de los cuales sigue la tradición preescolar, mientras el otro, con un enfoque de cuidado diario, se dirige a grupos específicos, con mayor horario de apertura y más consideración de las necesidades sociales y familiares.

En las *modalidades para niños de 0 a 3 años*, el modelo institucional más extendido es la *guardería*. En ella el tipo de atención que se ofrece no está regulado de una manera uniforme, salvo en algunos aspectos de carácter básico, por lo que existe una enorme diversidad intercentros. En determinados países la guardería presta atención a los niños que van a párvulos o a primaria, fuera del horario escolar, como sucede en Dinamarca, Luxemburgo o los Países Bajos.

En términos numéricos, la importancia de los programas dirigidos a niños de 3 a 6 años es mucho mayor que la de aquellos destinados a los menores de 3. No obstante, las diferencias entre países, e incluso dentro de un mismo país, son notables. En algunos casos las tasas de cobertura de los servicios para esta edad se sitúan en cifras menores al 3%, como en la zona occidental de Alemania, en Austria, Grecia, Italia o el Reino Unido, mientras en Bélgica, Dinamarca y Suecia superan el 30%, llegando en la zona oriental de Alemania al 56%. Adicionalmente, las plazas para esta edad suelen concentrarse en las zonas urbanas y con mayores recursos en el interior de cada país (Oberhuemer y Ulich, 1997).

Para el segundo período considerado, es decir, *el grupo de edad de 3 ó 4 años hasta la escuela obligatoria*, el modelo institucional predominante es, con mucho, el *preescolar o jardín de infancia*. Generalmente el preescolar se ofrece dentro de las escuelas primarias, aunque en ocasiones se cursa en establecimientos específicos.

En relación con los *programas* de enseñanza, puede decirse que casi todos los países los han reformado en los últimos años, siendo la mayoría posteriores a la década de los 80. No obstante, es frecuente que en esta etapa existan orientaciones o guías para los centros, más que programas oficiales en sentido estricto.

Sin embargo, los programas del nivel preescolar se alternan todavía, según el caso concreto que analicemos, entre una orientación preescolar clara, es decir, preparatoria para la escuela primaria, y otra más específica para este nivel. En tal sentido, sistemas como los de Bélgica, Francia o Luxemburgo otorgan al preescolar una función abiertamente «escolarizante».

Como puede verse en la Tabla 2, la etapa de preescolar está muy desarrollada en toda la Unión para los niños de 4 y 5 años, siendo también elevadas las cifras de escolarización para los de 3 años en algunos países. En casos como los de Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y el Reino Unido, parte de este tramo de edad está incluido en la escuela obligatoria.

b) Hacia un enfoque integrado de la educación inicial

A pesar de la dualidad comentada en el apartado anterior, es importante señalar cómo en un creciente número de países las reformas

Tabla 2. Tasas de escolaridad para niños de 3 a 6 años en los países miembros de la Unión Europea, 1995

País	3 años	4 años	5 años
Alemania	47	71	79
Austria	30	71	90
Bélgica	98	100	100
Dinamarca*	60	79	81
España	57	100	100
Finlandia*	27	29	35
Francia	99	100	100
Grecia	13	54	80
Irlanda	1	55	99
Italia	89	96	99
Luxemburgo	19	100	100
Países Bajos	50	95	100
Portugal	44	55	65
Reino Unido	45	94	100
Suecia*	51	58	63

FUENTES: European Commission (1997): *Key Data on Education in the European Union*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities y OBERHUEMER, P. y ULICH, M. (1997): *Working with Young Children in Europe. Provision and Staff Training*. London, Paul Chapman.

* En estos países la escolaridad obligatoria comienza a los 7 años. Las tasas de escolarización para niños de 6 años son aproximadamente del 98% en Dinamarca y Suecia y del 66% en Finlandia.

de los últimos años han tendido a unificar hasta cierto punto los dos sistemas preexistentes, buscando un enfoque más integrado de todas las modalidades institucionales de atención a la infancia. Así, por ejemplo, en Dinamarca se expresa con claridad el interés por vincular la educación inicial a las necesidades familiares, laborales y sociales («educare» como educación/cuidados). En la misma línea, aunque con una organización diferente, se encuentran los casos de Alemania, Austria, España y Finlandia.

Por consiguiente, en este momento parecen perfilarse dos aproximaciones diferentes en relación con esta temática: por una parte se encontraría la tradicional división de programas asistenciales y pre-escolares, heredada de tiempos pasados, y, por otra, una concepción más holística de los servicios para niños de todos los grupos de edad, basada en la combinación de los distintos objetivos que éstos pueden cumplir tanto desde perspectivas sociales como individuales.

c) Alternativas a la escolarización

Además de lo dicho, para obtener una visión completa de los sistemas de atención a la infancia en Europa, es preciso señalar otras modalidades existentes fuera del ámbito más propiamente institucional. Entre ellas merecen destacarse, por su relevancia en algunos países, los cuidados familiares de día y los grupos de juego.

Los cuidados familiares de día permiten a los padres optar por un sistema de atención fuera del ámbito escolar. En ellos, cuidadoras organizadas y controladas por las autoridades se ocupan del niño en su propio hogar o en el hogar de la cuidadora. Estas nodrizas o cuidadoras reciben en algunos casos cierta formación y supervisión en cuanto a condiciones higiénicas del hogar, estado de salud y capacidades educativas. En ciertos países, incluso, la financiación de estos servicios es compartida entre las familias y el sector público. Ese es un sistema vigente en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, el Reino Unido y Suecia.

Otra opción, que se inició hace ya tiempo en el ámbito anglosajón y que progresivamente se ha ido extendiendo por el centro de Europa, es la de los *grupos de juego*. Especialmente en los casos de Finlandia, Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido, a estos grupos asiste una importante proporción de niños en edad preescolar. En su origen se establecieron como una alternativa a los sistemas existentes, creada por la iniciativa de padres interesados en proporcionar a sus hijos alguna experiencia de desarrollo y contacto con otros niños. En ellos los niños se reúnen durante dos o tres horas, generalmente en dos o tres sesiones por semana, para realizar actividades en las que se alternan los juegos libres, las sesiones de grupo (canciones, cuentos, etc.), las manualidades, etc. En la actualidad es frecuente que estén organizados por los poderes públicos y en ocasiones subvencionados, aunque un rasgo esencial de este movimiento es que la responsabilidad principal recae en los padres,

que son los que organizan, administran y financian los grupos de juego. Se calcula que por ellos pasa al menos el 40% de los niños de 3 y 4 años en el Reino Unido, y más de la mitad del grupo de 2 y 3 años en los Países Bajos.

También Finlandia cuenta con numerosos grupos de juego, si bien en este caso fueron creados tras la Segunda Guerra Mundial por la Iglesia Luterana. Actualmente atienden a más del 60% de los niños de 4 a 6 años, incluyendo en muchos casos a niños de mayor edad después del horario escolar.

Ahora bien, en términos numéricos, estas alternativas a la escolarización son minoritarias o incluso inexistentes en algunos países. En ellos la contratación de cuidadoras privadas, que ha aumentado en gran medida desde hace algunos años, suele realizarse de un modo no oficial, por lo que su control resulta prácticamente imposible.

d) El profesorado de la educación inicial

Puesto que desde el punto de vista histórico las instituciones para los niños más pequeños se fueron creando de acuerdo con las necesidades sociales existentes en períodos temporales específicos, la cuestión de la formación del personal dedicado a ellas fue relegada en muchos casos a un segundo plano. No obstante, en el contexto del amplio debate educativo que tuvo lugar en los años 60, en muchos países europeos fue abordado el tema de la reforma de la formación requerida para trabajar en este nivel.

De hecho, en los últimos veinte años la mayor parte de los países europeos ha reorganizado los sistemas de formación del profesorado de educación inicial, incrementando los requisitos de acceso a la misma, así como su nivel y duración. En la gran mayoría de los casos, las personas que trabajan en centros financiados con fondos públicos han cursado una formación de nivel superior: en España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda y Suecia dicha formación se lleva a cabo en las universidades, mientras en los Países Bajos y Portugal se realiza en instituciones vocacionales de nivel superior. En Grecia coexisten dos sistemas formativos paralelos, destinados a los dos tipos de centros de educación inicial. Los Estados con menores requerimientos formativos son Alemania, Austria e Italia, donde los profesores reciben una formación de cinco cursos de duración en el nivel secundario superior.

No obstante, hay que tener en cuenta que en los países con un menor desarrollo en términos comparativos de sistemas oficiales para la educación inicial, la formación del personal ha seguido una línea muy distinta. Así, por ejemplo, en Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido, donde los grupos de juego atienden a una importante proporción de niños entre 2 y 4 años de edad, no existen exigencias formativas para las personas encargadas de los mismos. En estos casos, el personal puede tener cierta cualificación o incluso haber seguido algunos de los cursos de formación ofertados por distintos organismos, pero ello no constituye una exigencia obligatoria. Lo mismo puede decirse de las cuidadoras privadas, que atienden también a un importante número de niños en muchos países.

Al igual que en otros ámbitos geográficos, en Europa sigue vigente la exigencia de distintos niveles de preparación para quienes trabajan con los niños más pequeños y para quienes lo hacen con los niños a partir de los 3 ó 4 años de edad. La tradicional división entre cuidado y educación, ya señalada, se hace patente en esta diferente trayectoria formativa, que se traduce también en una distinta situación laboral. Así, en algunos países continúa existiendo una orientación de carácter social o paramédico, con menor nivel y requisitos de entrada para los encargados de los centros de cuidado de día, y una orientación de carácter pedagógico de mayor nivel académico para los profesores de los centros preescolares. Este es el caso actual de Bélgica, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido.

Otros países, por el contrario, han introducido en los años pasados —aunque con diferente énfasis— un sistema único de formación para todo el profesorado que trabaja con niños antes de la escolarización obligatoria. En tal grupo se sitúan la República Federal de Alemania, Austria, Dinamarca, España, Finlandia y Suecia. En estos casos lo habitual es que todos los servicios se encuentren bajo la responsabilidad de un solo tipo de autoridades, ya sea de bienestar social o de educación.

3.2. PERSPECTIVAS DE FUTURO: TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN EUROPA

Aunque se han señalado reiteradamente las diferencias existentes entre los países de la Unión Europea en lo que concierne a la educación inicial, cabe la posibilidad de establecer algunas tendencias

o perspectivas de futuro que, si no comunes en el mismo grado a todos ellos, sí son, al menos, compartidas mayoritariamente. Entre otras pueden mencionarse, a título indicativo, las siguientes:

- *Expansión y generalización de la educación inicial.* Durante los pasados años la evolución del número de niños escolarizados entre 3 y 6 años ha mostrado un incremento creciente en todos los países de Europa, sin excepción. Previsiblemente este aumento cuantitativo continuará en un futuro próximo, conduciendo en muchos países a una cobertura casi total para este grupo de edad. Bélgica, España, Francia e Italia están ya próximos a este objetivo, mientras otros sistemas, en los que tradicionalmente la cobertura ha sido baja, como Alemania y Portugal, es una política explícita la creación de plazas gratuitas para el conjunto de la población.

Para el grupo de edad de 0 a 3 años, aunque existe también un incremento progresivo de las matrículas, la tendencia a una generalización de la escolarización está lejos de perfilarse con claridad. En primer lugar, prácticamente todos los países se encuentran ahora con el problema de la insuficiencia de plazas para este nivel, cuyo número se sitúa siempre en cifras inferiores a la demanda. Pero, además, en algunos otros las políticas de carácter familiar y laboral llevadas a cabo en los últimos años, como el aumento de la duración de los permisos parentales, han hecho decrecer la necesidad de estos servicios. Adicionalmente, el descontento que con frecuencia existe con la orientación eminentemente asistencial o paramédica de estos servicios hace que, para los niños más pequeños, las familias no muestren una preferencia tan clara por la escolarización (Moos, 1992, 50).

Por esa razón se constata para dicha etapa un interés por la búsqueda de alternativas a la atención en centros, como servicios de día en familia, grupos de juego, centros sociales, etc., que permiten a los padres mayor flexibilidad en las opciones disponibles según sus necesidades.

- La *conexión de la educación inicial con la escuela primaria* constituye también un tema de creciente interés. En casi

todos los países se realizan esfuerzos para armonizar y dar continuidad al preescolar con la primaria, tanto por lo que se refiere a los *currícula* como a la organización didáctica y al profesorado. En esta inquietud se sitúan algunas de las reformas encaminadas a equiparar los niveles de formación y las categorías del profesorado de ambos niveles, pero también otro tipo de iniciativas de carácter pedagógico. Por ejemplo, en Francia, el último año del preescolar se integra con los dos primeros cursos de la escuela primaria en un único ciclo escolar. No obstante, es frecuente que todavía ambas etapas respondan a dos culturas pedagógicas distintas y se encuentren dificultades en la transición de una etapa a otra.

- En estrecha relación con lo anterior, en los últimos años se asiste en ciertos países a un *debate sobre la edad adecuada de escolarización*. De hecho, en algunos casos se ha producido un adelanto de la edad de escolarización obligatoria, bien sea unificando de alguna manera el preescolar y la primaria, bien estableciendo algún curso de preescolar obligatorio. En este sentido se encuentra el ejemplo de Holanda, donde a partir de 1985 la educación preescolar dejó de considerarse oficialmente como etapa educativa específica, al establecerse la educación básica como un nivel único para todos los niños de 4 a 12 años, obligatorio a partir de los 5. Junto a él se encuentran también Luxemburgo, que ya en 1976 decretó obligatorio el último curso de preescolar y que en 1992 amplió la obligatoriedad a los 4 años; Grecia, que paulatinamente va estableciendo la obligatoriedad de un año de preescolar en algunas zonas del país; e Irlanda, que recientemente ha decretado las clases de preprimaria para todos los niños a partir de los 4 años.

En otros países, como Portugal, la demanda de ampliar la escolarización obligatoria a los niveles preescolares se argumenta sobre todo en relación con la mejora de la igualdad de oportunidades para los niños socialmente más desaventajados. En los países nórdicos, donde la escolarización obligatoria comienza a los 7 años, se han producido también movimientos tendentes a adelantar un curso la escolarización.

Sin embargo, en la mayoría de los casos la opción adoptada no ha sido la de ampliar la obligatoriedad, sino más bien la de facilitar la existencia de plazas gratuitas para la totalidad de la población infantil, al menos durante los dos cursos previos a la enseñanza primaria.

- Otra tendencia que puede considerarse compartida —hasta cierto punto— por las naciones europeas es la de la *descentralización de la toma de decisiones* en la educación inicial. En este sentido es frecuente que, aunque la base jurídica para este nivel la fije una ley de carácter estatal, las autoridades regionales y/o locales tengan capacidad para concretar su propia normativa. Así, tanto Dinamarca como Francia y Suecia otorgan a los ayuntamientos una gran autonomía en la creación, gestión y funcionamiento de los centros, situación muy similar a la que disfrutaban los ayuntamientos y distritos en Portugal y las autoridades locales en el Reino Unido. En Alemania, Austria, Bélgica y España la distribución de competencias se efectúa en tres niveles diferentes: estatal, de comunidades o estados y local.

Los argumentos que subyacen a estos procesos descentralizadores se basan en la posibilidad de acomodar la provisión de los servicios a las necesidades locales, así como en la mayor flexibilidad para adaptarse a las distintas situaciones sociales y familiares. No obstante, en algunos casos tales políticas pueden vincularse también a determinadas corrientes neoliberales, que minimizan la intervención del Estado y dejan la regulación de los sistemas de educación para los niños más pequeños en manos del mercado.

- El incremento de la *participación* y la importancia de las *relaciones con los padres* son, asimismo, tendencias en el futuro desarrollo de la educación inicial. Un importante número de países cuenta con órganos colegiados para la gestión de los centros en los que se formaliza dicha participación. En Dinamarca se encuentran los Consejos de Padres, en España los Consejos Escolares, en Francia los Consejos de Escuela, en Italia los Órganos Colegiales y en Portugal los Consejos Consultivos. En otros, aunque formalmente no existe este tipo de órganos de gestión, es también una preocupación creciente la búsqueda de colaboración entre

las familias y los centros. A pesar de eso, hasta el momento la mayoría de los países deja constancia de su insatisfacción con el grado de implicación de los padres, apuntando la necesidad de encontrar fórmulas para aumentarla.

- Desde una perspectiva más global, y al igual que en el ámbito iberoamericano, la cuestión de la *calidad* es, sin duda, una de las preocupaciones en la organización de los programas para la infancia. Sin embargo, actualmente los especialistas tienden a incidir en la propia complejidad del concepto de calidad, subjetivo y referido a valores, que no puede reducirse en ningún caso al cumplimiento de determinados requisitos sancionados por la legislación. Por tal razón, los nuevos enfoques de búsqueda de calidad prestan una importancia especial a la configuración de programas integrados, accesibles para el conjunto de la población, y coherentes con las necesidades sociales y familiares tanto como con las de los propios niños.

3.3. NUEVOS ENFOQUES EN LA EDUCACIÓN INICIAL EUROPEA: HACIA LA BÚSQUEDA DE SISTEMAS INTEGRADOS

148

De acuerdo con las perspectivas señaladas en el punto anterior, la flexibilización de las opciones y la coordinación de los diferentes tipos de servicios es, probablemente, el planteamiento más destacable en el ámbito de la educación inicial en Europa para los próximos años. En muchas ocasiones, dicho planteamiento hará necesaria la reforma de las estructuras administrativas e institucionales de carácter sectorizado vigentes hasta este momento, en la línea de diseñar políticas integradas que respondan a los nuevos enfoques de calidad.

En esa dirección se sitúan los esfuerzos ya realizados en países como Grecia o Portugal, que han creado comisiones interministeriales o interdepartamentales para la atención a la infancia.

No obstante, los ejemplos más claros del interés por diseñar políticas globales para la infancia son, quizás, los de Dinamarca y Suecia. En ellos la educación y el cuidado de los niños se contemplan incluidos en una política social de carácter comprensivo, en la que se integran las diferentes áreas de intervención que afectan a los niños y a sus familias: economía, mercado de trabajo, medio ambiente y salud, medi-

das de apoyo familiar, igualdad de géneros, etc. Dentro de esa política social se encuentra una completa red de cuidados de día en familia y centros infantiles financiados con fondos públicos.

En Suecia los municipios tienen la obligación de ofertar plazas en centros o cuidados de día en familia para todos los niños entre 1 y 12 años de edad cuyos padres se encuentren trabajando o estudiando (Ley de Servicios Sociales de 1995). En 1997 la regulación de todos los servicios públicos relacionados con el cuidado y la educación de los niños fuera del sistema escolar obligatorio fue transferida del Ministerio de Bienestar Social al de Educación. Con este sistema existen diferentes modalidades de atención institucional con horarios parciales y/o completos entre los que los padres pueden elegir, así como alternativas a la escolarización (principalmente centros de niños y padres y servicios de cuidado diario en familia). Además, otros tipos de medidas de apoyo a la familia son también importantes, como sucede con los permisos parentales¹.

Dinamarca es otro de los países en los que se ha puesto en práctica un enfoque integrado para atender las necesidades de la infancia. Así, desde 1988 se han llevado a cabo una serie de reformas encaminadas a incluir políticas para la infancia en todas las esferas de la toma de decisiones. Para ello fue establecido un comité interdepartamental con representantes de 15 ministerios diferentes, cuya función es enfocar los temas relativos a infancia y familia desde una perspectiva transversal y desarrollar planes de acción adecuados para ello. Como resultado de este tipo de política, Dinamarca tiene un sistema de atención a la infancia bien coordinado y de alta calidad. En él se incluyen guarderías y jardines de infancia a tiempo completo, centros integrados para niños de 0 a 6 ó de 6 a 12 años, así como servicios de atención fuera del horario escolar. Existen también servicios de día en familia, que son responsabilidad municipal. Los cuidadores son contra-

¹ Después del nacimiento de un niño, el padre o la madre tienen derecho a 360 días de permiso laboral, que puede solicitarse en cualquier momento previo al octavo cumpleaños del niño. Durante ese tiempo el progenitor que disfruta del permiso percibe el 80% de su salario. En caso de enfermedad del niño, y hasta los 12 años de edad, uno de los dos padres tiene, asimismo, 120 días al año de permiso laboral en las mismas condiciones. Los padres con hijos entre 4 y 12 años tienen, además, dos días libres al año para poder acudir al centro escolar.

tados, empleados y remunerados por los servicios sociales de la autoridad local, pagando los padres el 30% de los costes.

Junto con las opciones de cuidado extrafamiliar, la legislación danesa ha introducido también —en una línea similar a la de Suecia— nuevas regulaciones relativas a los permisos laborales por paternidad.

BIBLIOGRAFÍA

ÁVILA, A. y MURIEL, M.: «La política educativa sobre educación infantil en España y Portugal: aspectos comparados». En: LLORENT, V. (Coord.): *Op. cit.*, pp. 343-350, 1998.

BAIRRÃO, J. y TIETZE, W.: *A Educação Pré-Escolar na União Europeia*. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, 1995.

BALL, C.: *Start Right. The Importance of Early Learning*. London, The Royal Society for the Encouragement of Arts, Manufactures & Commerce, 1994.

CARMENA, G., DELGADO, M., EGIDO, I. y VILLALALÍN, J.L.: «Escuelas infantiles en Europa. Atención a la infancia: cuidados organizados para niños en edad preescolar». *Revista de Educación*, nº 291, pp. 373-385, 1990.

CARREÑO, M.: «Génesis de la enseñanza preescolar en Uruguay». En: LLORENT, V. (Coord.): *Op. cit.*, pp. 157-166, 1998.

CEPAL-UNICEF: *Social Panorama of Latin America*. Santiago, CEPAL-UNICEF, 1994.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Libro blanco de la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva*. Bruselas, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995.

COMMISSION EUROPÉENNE: *L'importance de l'éducation préscolaire dans l'Union Européenne. Un état de la question*. Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1995.

DAVID, T. (ed.): *Researching Early Childhood Education. European Perspectives*. London, Paul Chapman, 1998.

DIEZ-HOCHLEITNER, R.: *La educación infantil. Una promesa de futuro. Documento básico*. Madrid, Fundación Santillana, 1991.

EGIDO, I.: «La educación infantil en el entorno europeo: evolución y problemas pendientes». En: RUIZ BERRÍO, J. (ed.): *Op. cit.*, pp. 161-170, 1994.

EGIDO, I.: «La educación infantil en los países de nuestro entorno». *Revista Complutense de Educación*, vol. 6, nº 1, pp. 32-47, 1995.

EGIDO, I. y VILLALAÍN, J.L.: «Organización de los cuidados a la infancia en algunos países de la Comunidad Europea». En: VV.AA.: *Reformas e innovaciones educativas en el umbral del siglo XXI. Una perspectiva comparada*. Actas del 14º Congreso de la Comparative Education Society in Europe (CESE), Madrid, UNED, pp. 245-259, 1992.

EGIDO, I. y VILLALAÍN, J.L.: «La Educación Infantil en la Comunidad Europea» y «Estudio comparado de la Educación infantil en diferentes países». En: LEBRERO, M.P. (dra.): *Especialización del profesorado de Educación Infantil (0-6 años)*. vol. II. Madrid, UNED-MEC, pp. 147-191, 1998.

EUROPEAN COMMISSION: *Key Data on Education in the European Union*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1997a.

EUROPEAN COMMISSION: *Acomplishing Europe through Education and Training*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1997b.

EURYDICE: *La enseñanza preescolar y primaria en la Unión Europea*. Bruselas, Unidad Europea de Eurydice, 1994.

EURYDICE-CEDEFOP: *Structures of the Education and Initial Training Systems in the European Union*. Brussels-Luxembourg, European Commission, 1996.

EURYDICE-EUROSTAT: *Las cifras clave de la educación en la Unión Europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1997.

FERRER, F.: «La educación infantil en la Unión Europea: realidades y prospectiva». En: LLORENT, V. (coord.): *Op. cit.*, pp. 61-76, 1998.

FUENMAYOR, A.: *Educación Infantil: costes y financiación*. Barcelona, Ariel, 1998.

GARCÍA GARRIDO, J.L.: *Diccionario Europeo de la educación*. Madrid, Dykinson, 1996.

JUNJI: *Desarrollo de una atención integral pertinente a América Latina para el niño menor de seis años*. Santiago, Chile, Junta Nacional de Jardines Infantiles y Organización de los Estados Americanos, 1994.

KAHN, A.J. y KAMERMAN, S.B.: *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional*. Madrid, Siglo XXI, 1987.

LEBRERO, M.P. (dir.): *Especialización del profesorado de Educación Infantil (0-6 años)*. Madrid, UNED-MEC, 1993.

LEBRERO, M.P.: *La situación de la educación infantil en España*. Madrid, Dykinson, 1998.

LIRA, M.: *Costos de los programas de educación preescolar no convencionales en América Latina. Revisión de estudios*. Santiago, Chile, Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial, 1994.

LLORENT, V. (coord.): *Atención a la infancia y espacios educativos. Aspectos comparados. Actas del VI Congreso Nacional de Educación Comparada*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1998.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA: *Situação da educação infantil nos estados membros da CEE*. Lisboa, Unidade Nacional de Eurydice, 1990.

MOSS, P.: *Cuidado de los hijos e igualdad de oportunidades*. Red Europea de formas de atención a la infancia. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, vol. 1, 1990.

MOSS, P.: «La ampliación de la educación durante la primera infancia: directrices futuras, limitaciones actuales». En: VV.AA.: *La educación infantil. Una promesa de futuro. Documentos de un debate*. Madrid, Fundación Santillana, 1992.

MYERS, R.G.: *La Educación Preescolar en América Latina. Un estado de la Práctica*. Santiago, Chile, Preal, 1995.

OBERHUEMER, P. y ULICH, M.: *Working with Young Children in Europe. Provision and Staff Training*. London, Paul Chapman, 1997.

OCDE: *Education at a Glance. OECD indicators*. Paris, OECD/CERI, 1998.

OEI: Cuadernos de la OEI. Estudios comparados.

OEI: Sistemas Educativos Nacionales.

OLAYA, M.D.: *La Educación Preescolar en España (1900-1988)*. Albacete, A5, 1995.

PERALTA, M.V.: «La educación inicial en América Latina». *Educación*, nº 6, pp. 23-31, 1999.

PROCHNER, L.: «Themes in late 20th-century Child Care and Early Education: a Cross-national Analysis». En: WOODILL G.A., BERNHARD, J. y PROCHNER, L. (eds.): *Op. cit.*, pp. 11-19, 1992.

RIVERO, J.: *La educación infantil en el siglo XXI*. Santiago, Chile, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, nº 47, pp. 41-72, 1998.

RUIZ BERRÍO, J. (ed.): *Educación y marginación social. Homenaje a Concepción Arenal en su centenario*. Madrid, Facultad de Educación-Comunidad Autónoma de Madrid, 1994.

RUIZ-JIMÉNEZ, J.: «Marginación infantil y agresión al menor en el panorama actual». En: RUIZ BERRÍO, J. (ed.): *Op. Cit.*, pp. 171-179, 1994.

UNESCO: *Informe mundial sobre la educación*. Madrid, Santillana/UNESCO, 1998.

VASCONCELOS, T.: «Novas políticas para a educação básica: prioridade ao 1 ciclo». *Inovação*, 1, pp. 9-32, 1998.

VELLOSO, A.: «Organismos internacionales y su incidencia en la educación infantil». En: LEBRERO, M.P. (dir.): *Op. cit.*, pp. 701-721, 1993.

WOODILL, G.A., BERNHARD, J. y PROCHNER, L. (eds.): *International Handbook of Early Childhood Education*. New York, Garland, 1992.

ZAMORA, S.Y. y JARAMILLO, A.: «La educación infantil en México». En: LLORENT, V. (coord.): *Op. cit.*, pp. 135-144, 1998.

RECURSOS EN INTERNET

Organismos internacionales

- Asociación Mundial Educadores Infantiles (AMEI): <http://www.waece.com>
- Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/children>
- Banco Interamericano de Desarrollo: <http://www.iadb.org>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): <http://www.eclac.org>
- Comisión Europea: <http://www.euoinfo.cce.es>
- Naciones Unidas: <http://www.un.org>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): <http://www.oecd.org>
- Organización de los Estados Americanos (OEA): <http://www.oas.org>
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI): <http://www.oei.es>
- Oficina Internacional de Educación (OIE): <http://www.unicc.org/ibe>
- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC): <http://www.education.unesco.org/orealc>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): <http://www.unesco.org>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): <http://www.unicef.org>
- Unión Europea: <http://www.europa.eu.int>

Ministerios de Educación de los Estados miembros de la OEI

- Directorio en: <http://www.mirror-us.unesco.org>

Redes de información

- Red QUIPU: <http://www.oei.es/quipu.htm>
- Red EURYDICE: <http://www.eurydice.org>
- Red REDUC: <http://www.reduc.cl>
- Red PREAL: <http://www.preal.cl>

Centros de documentación e información

- Centro de Recursos Documentales e Informáticos de la OEI (CREDI).
- Centro de Documentación e Información de la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
- Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE), de España.
- Centro Interamericano de Investigaciones y Estudios para el Planeamiento Educativo (CINTERPLAN).
- Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE).
- Documentation Centre for Education in Europe, del Consejo de Europa.
- Servicio de Documentación e Información Educativas, de la OEA.
- Unidad de Documentación e Información de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO.