

INFORMES Y DOCUMENTOS

ESCUELAS INFANTILES EN EUROPA. ATENCIÓN A LA INFANCIA: CUIDADOS ORGANIZADOS PARA NIÑOS EN EDAD PREESCOLAR

GREGORIA CARMENA (*)
INMACULADA EGIDO (*)
MARINA DELGADO (*)
JOSE LUIS VILLALAIN (*)

INTRODUCCION

El desarrollo de programas destinados a atender a los niños en edad preescolar se ha convertido en una cuestión prioritaria en todos los países desarrollados. En el caso de la Comunidad Europea, la mayor parte de los niños participa en alguna experiencia educativa antes de comenzar la escolaridad obligatoria y cada día es más frecuente que incluso los niños muy pequeños reciban algún tipo de cuidado que complementa los proporcionados por la familia.

Esta expansión de los cuidados a la infancia no ha seguido una única vía en los países de nuestro entorno, sino que podemos encontrar una diversidad de soluciones condicionadas tanto por el particular contexto social y económico de cada país como por su organización política.

Sin embargo, y aun teniendo presente el hecho de que estas diferencias existen, es posible intentar definir modelos generales de organización de los cuidados a la infancia que agrupen distintos países. En este trabajo se ha tratado de establecer tales modelos en función de dos criterios principales: el primero, referido a la diferenciación de los servicios e instituciones en función de la edad de los niños y el segundo, a la estructura administrativa de los programas de atención a la infancia.

El presente trabajo es un resumen de un informe más amplio (CIDE, 1989) que incluye información pormenorizada de los siguientes países: Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Portugal, Reino Unido y República Federal de Alemania.

La información ha sido recogida atendiendo tanto a la actualidad como a la fiabilidad de las fuentes; por ello, la mayoría de los documentos citados en la bibliografía son informes oficiales de los distintos países o publicaciones de organismos internacionales.

La exposición se organiza de la siguiente forma: en el primer punto, *Atención a la infancia, por países*, se describen brevemente las características generales de los programas organizados para el cuidado de los niños en edad preescolar en cada uno de los países; en el segundo punto, *Modelos de atención a la infancia*, se establecen comparaciones entre los distintos países con la pretensión de llegar a modelos generales a partir de los programas organizados.

1. ATENCIÓN A LA INFANCIA, POR PAISES

Bélgica

En Bélgica la atención a los niños de cero a seis años se organiza en dos sistemas sepa-

(*) C.I.D.E.

rados administrativamente por razones de edad.

Los programas para niños de cero a tres años, tras las reformas institucionales de 1980, han pasado de depender del Ministerio de Salud Pública y Familia a hacerlo de las respectivas comunidades, francesa y flamenca. Dichos programas son organizados o aprobados por la Obra Nacional de la Infancia (ONE).

Dentro de estos centros se incluyen las *guarderías*, las *preguarderías* y los *servicios de cuidados a domicilio*.

Del análisis de estos servicios parecen desprenderse unos objetivos asistenciales cuyas funciones prioritarias son el cuidado y la atención médica de los niños.

El personal de estos centros está integrado por puericultores, una enfermera, un asistente social y un médico. Para los niños de más de dieciocho meses las puericultoras pueden sustituirse por maestras de preescolar, aunque éstas no pueden constituir más de la mitad del personal de la guardería.

Respecto a la cobertura de los mismos, debemos destacar la amplitud del horario (una media de 11 horas por día), que permite cubrir el tiempo de trabajo y de desplazamiento de los padres. Asimismo, los servicios de cuidados a domicilio están concebidos para mejorar y descentralizar la atención a la población.

Los padres deben pagar unas cuotas que se establecen en función de los ingresos mensuales del matrimonio.

Por último, cabe afirmar que Bélgica posee una amplia normativa para la regulación y el control de estos centros, que, en alguna medida, pone de manifiesto la preocupación por la atención a estas edades.

Los centros para niños de dos años y medio a seis años están incluidos en el sistema educativo y dependen de los Ministerios de Educación Nacional: el «Ministère de l'Education Nationale», para el sector de habla francesa y alemana, y el «Ministerie van Onderwijs», para el sector holandés.

Existen tres grandes categorías de centros preescolares: los establecimientos organizados y gestionados por el Estado y financiados en su totalidad mediante su presupuesto, los establecimientos públicos subvencionados por el Estado y gestionados en la mayoría de los casos por las autoridades provinciales o municipales, y los centros privados subvencionados, o no, por el Estado y dependientes en su mayoría de la Iglesia Católica.

Respecto a la titularidad de estos centros, los datos muestran una distribución diferente de los tipos de centros en cada comunidad lingüística. En la comunidad holandesa casi un 80 por 100 de los alumnos de preescolar asiste a centros gestionados por entidades privadas, mientras que en las comunidades francesa y alemana la enseñanza preescolar libre abarca menos del 40 por 100 del alumnado. El resto de los efectivos preescolares asiste a establecimientos gestionados, en su mayoría, por los Ayuntamientos y en una pequeña parte, directamente por el Estado.

La enseñanza preescolar es gratuita en los centros del Estado y en aquellos que subvencionan.

Los programas de enseñanza preescolar persiguen objetivos de desarrollo y socialización. En el año 1985 se ha elaborado para la educación preescolar del Estado un programa en el que se fijan de manera pormenorizada los objetivos y las actividades para cada área.

El personal enseñante debe estar en posesión del diploma de maestro/a preescolar; formación que corresponde a la enseñanza superior no universitaria de grado medio.

Por último, cabe destacar la amplia cobertura de esta enseñanza, que aun teniendo un carácter voluntario, incluye el 93 por 100 de los niños de tres años, el 98 por 100 de los niños de cuatro años y casi el 100 por 100 de los niños de cinco años. En este sentido, Bélgica es uno de los países europeos con mayor tasa de escolarización en estas edades.

Dinamarca

Los cuidados a la infancia en Dinamarca se organizan en dos sistemas administrativa-

mente separados: uno dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales y otro, del Ministerio de Educación. Los distintos programas e instituciones se hacen cargo alternativa o consecutivamente de la atención a los niños de cero a siete años.

Los servicios dependientes del *Ministerio de Asuntos Sociales* son utilizados por un tercio de los niños de cero a tres años y por más de un 65 por 100 de los de tres a seis. Estos servicios pueden referirse tanto a la supervisión de los cuidadores privados que atienden al niño en el domicilio familiar como a diversos tipos de instituciones (guarderías, jardines de infancia, escuelas integradas, etc.). La gestión puede llevarla a cabo el Ayuntamiento o, en una pequeña proporción, entidades privadas.

Los niños pueden asistir a los centros durante toda la jornada o sólo durante parte de ella. En las guarderías y los jardines de infancia se prima la atención a las necesidades físicas y psicológicas del niño; habiendo desaparecido la diferenciación entre centros sociales y pedagógicos. Los padres pagan una parte de los gastos, proporcional a su nivel de ingresos, mientras que el resto es subvencionado por el Estado.

Los profesores de guarderías y jardines de infancia son maestros de preescolar o de bienestar infantil. Para los cuidadores privados, en el hogar, las autoridades locales organizan cursillos de formación.

El *Ministerio de Educación* se hace cargo de las clases de preescolar a las que asisten los niños de seis años. Estas clases están integradas en las escuelas primarias y son gestionadas, al igual que éstas, por los Ayuntamientos. La finalidad de la educación preescolar es, además de fomentar el desarrollo del niño, prepararlo para la vida escolar. Los profesores de este nivel son especialistas en preescolar o en animación juvenil.

Los Ayuntamientos tienen la obligación de establecer clases de preescolar para niños de seis años. En estos centros de dependencia pública, que acogen prácticamente la totalidad de los niños de esta edad, los padres no tienen que pagar cuotas.

Una pequeña proporción de niños acude a centros de preescolar de titularidad privada. Estos centros están subvencionados en todos los casos por el Estado, aunque los padres tienen que costear parte de los gastos. La supervisión de la enseñanza privada es también competencia del Ayuntamiento.

En los últimos años la demanda social en lo que se refiere a la atención de los niños más pequeños se encamina en cierta medida hacia soluciones alternativas a la escolarización, tales como prolongación de los permisos por maternidad, subvenciones para cuidadores en el hogar, etc.

También recientemente se ha debatido el adelanto de la edad de la educación obligatoria a los seis años (actualmente la escolaridad comienza a los siete años). Sin embargo, aunque de hecho la práctica totalidad de los niños de esta edad se encuentra escolarizada, esta medida ha suscitado una fuerte oposición y no ha llegado a implantarse.

Francia

En este país existen dos sistemas diferentes, administrativamente separados, para atender a los niños de cero a seis años.

Un sistema incluye cinco modalidades diferentes de cuidado y atención a niños de *cero a seis años*; todas ellas, bajo el control del Ministerio de Salud y Seguridad Social: *Assistants maternelles, Crèches collectives y Crèches familiales, Pouponniers, Haltes-Garderies*.

Si bien en todos los casos se presta un servicio social, de atención y cuidado a los niños, existen diferencias importantes entre las cinco modalidades; diferencias en cuanto a los grupos de edad y el estado de salud de los niños que acogen, el tipo de establecimiento (particular o colectivo) y el número de plazas disponibles, el horario y los periodos de tiempo (de forma permanente o bien ocasional), la cualificación del personal encargado y su estatuto profesional. Asimismo, difieren en la normativa legal en cuyo marco desarrollan su actividad, en el tipo de control/supervisión que sobre su creación y funcionamiento se ejerce y en la procedencia social de los usuarios.

Algunas de estas diferencias van a ser determinantes, además del tipo y las características del servicio que se ofrece, de la calidad de la atención prestada a los niños.

El otro sistema de atención a la infancia, desde los dos años hasta la edad de comienzo de la escolaridad obligatoria (seis años), depende del Ministerio de Educación Nacional y se desarrolla en las denominadas *escuelas maternas*.

Las escuelas maternas asumen funciones sociales y educativas. Son escuelas públicas y, aunque la asistencia es voluntaria, forman parte del sistema educativo. Por su cobertura, suele considerarse el sistema de cuidados al niño más extendido de Europa.

La apertura de una escuela maternal, o de una clase, constituye una competencia distribuida entre el municipio, que tiene la responsabilidad de la construcción, el equipamiento y el funcionamiento de la escuela, y el Estado, que asume la responsabilidad del contenido y la organización de la actividad educativa y de la gestión/remuneración de los enseñantes.

Son los municipios quienes toman la iniciativa de la creación de escuelas y clases, siendo su decisión definitiva una vez informado el representante del Estado.

En general, la enseñanza preescolar se financia de esta forma: los gastos corrientes, excepto los de personal, derivados de su funcionamiento corren a cargo de las comunidades locales; las inversiones se sufragan entre el Estado y las Comunidades locales.

La gratuidad está asegurada en las escuelas maternas, como en la enseñanza obligatoria, con excepción de las comidas distribuidas a los niños.

Las características que deben reunir las escuelas maternas, tanto en los aspectos físicos como en los organizativos y didácticos, han sido especificadas minuciosamente en numerosas disposiciones oficiales. Así, aunque existen diferencias de carácter funcional, prevalece una cierta uniformidad en todas las escuelas maternas del país.

Los maestros de estos centros se han formado en las Escuelas Normales, optando por esta especialidad. Los enseñantes son ayudados en su tarea (higiene y otras funciones de apoyo material) por especialistas en escuelas maternas. Los niños son también atendidos por psicólogos escolares de los Grupos de Ayuda Psicopedagógica.

En el año 1985 la enseñanza preelemental comprendía: 17.000 escuelas maternas (65.000 clases), 9.100 clases maternas y las secciones maternas de algunas clases elementales, generalmente en zona rural. En este mismo año las escuelas maternas disponían de 72.000 maestros y acogían a 2.196.000 niños.

Si bien son muy numerosas las escuelas maternas en las zonas urbanas, su implantación en zonas rurales adopta soluciones particulares, adaptándose a las condiciones concretas. La construcción de una escuela maternal es obligatoria para los municipios de más de 6.000 habitantes.

Irlanda

Irlanda, al igual que el Reino Unido, ofrece dos sistemas de atención a la infancia, que varían tanto en su función como en su dependencia administrativa. Es decir, se estructura y organiza el cuidado de los niños en edad preescolar en *Centros preescolares*, cuya función es eminentemente educativa y cuyas responsabilidades y políticas básicas dependen del Departamento de Educación, y en *Centros de día*, que prestan un servicio básicamente de atención; siendo el Departamento de Salud y Seguridad Social el encargado de su organización y administración.

No existe en Irlanda un sistema público nacional de *Centros de preescolar*: todos los existentes son de titularidad privada.

En cuanto a los *Centros de día*, no hay una legislación que regule su creación y las condiciones que deben reunir; sólo existe un *Informe del Gobierno* en el que se incluyen algunas recomendaciones al respecto. Los centros que cubren este tipo de asistencia también son de titularidad privada, si bien reciben am-

plia ayuda financiera del Departamento de Salud. Suelen establecer condiciones de preferencia en favor de los niños con *handicaps* socioeducativos.

La modalidad de atención que ambos tipos de centros (preescolares y de día) ofrecen es facultativa y va dirigida a niños con edades comprendidas entre cuatro y seis años (edad de ingreso en la escolaridad obligatoria).

Italia

El sistema de atención a la infancia que se desarrolla en Italia podría incluirse dentro del modelo que establece diferentes programas en función de la edad de los niños. Esta diferenciación afecta tanto a la administración de los establecimientos como a su finalidad.

Así, los *Centros de día* (asilo-nido), que se ocupan de la etapa de cero a tres años, son competencia del Ministerio de Sanidad y son considerados, hasta cierto punto, como servicios de casos destinados a cubrir las demandas (sobre todo, de cuidado diario del niño) de algunas familias que los necesitan. La normativa que regula el funcionamiento de estos centros es de ámbito estatal, aunque puede ser desarrollada de modo diferente por las distintas regiones. La construcción y la gestión de estos establecimientos se llevan a cabo directamente por los Ayuntamientos.

El personal de estos centros suele tener la categoría de cuidador o asistente de infancia, aunque en este punto se dan importantes diferencias entre regiones, existiendo algunas donde es preciso poseer titulación universitaria.

En contraposición, las *escuelas maternas*, encargadas de la etapa de tres a seis años, son administradas por el Ministerio de Educación, se dirigen a toda la población y tienen una finalidad predominantemente educativa. En este nivel pueden encontrarse tres tipos de centros, con diferente normativa: estatales (gestionados directamente por el Ministerio de Educación), públicos no estatales (competencia de las Administraciones regional, pro-

vincial o local o de otros Ministerios) y privados. En estos últimos destaca la importante presencia de la Iglesia Católica, de la que depende un tercio de los puestos escolares.

En todos los centros de preescolar de dependencia pública las competencias se dividen entre el Estado y los Ayuntamientos. Aun en el caso de los centros gestionados directamente por el Ministerio de Educación, a los Ayuntamientos les corresponde organizar los servicios de asistencia social escolar (transporte, comedor, atención sanitaria, etc.), así como todo lo que se refiere al mantenimiento y el cuidado del edificio. El Estado se hace cargo de los gastos de personal y del material educativo.

Los profesores de preescolar se forman en la *Scuola Magistrale*, a la que se accede tras cursar la enseñanza secundaria. En la enseñanza pública es necesario, además, superar un concurso de ámbito regional.

En términos generales, podría hablarse de un cierto vacío asistencial en la etapa de cero a tres años, ya que existe un único tipo de programas para esta edad (los centros de día), que no tiene carácter gratuito y cuya cobertura, además de ser limitada (atiende al 5 por 100 de los niños de estas edades), es diferencial (mayor en las zonas más ricas del país).

En la etapa de tres a seis años la triple gestión que existe desde 1968 (anteriormente no existían las escuelas maternas estatales) ha suscitado algunos problemas para el sector privado. En la actualidad, se considera necesaria una nueva normativa legal, ya que la vigente para las escuelas no estatales es sustancialmente la misma que en 1968 y no ha servido para resolver los conflictos. Para ciertos sectores de opinión, la solución a estas dificultades podría lograrse creando un sistema integrado del que formarían parte los establecimientos estatales, los de organismos locales y los independientes.

Portugal

La atención que Portugal brinda a la infancia sigue un modelo de organización determinado. Se trata de dos sistemas paralelos,

administrados, orientados y tutelados separadamente, esto es, por dos organismos estatales diferentes: el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Asimismo, existe una serie de instituciones privadas con fines lucrativos que no siguen este esquema: no dependen ni de uno ni de otro Ministerio.

El primer dato a destacar en el cuidado que Portugal dispensa a los niños en edad preescolar es que está regulado por un estatuto: el Estatuto de los Jardines de Infancia. En él se hallan establecidas las principales normativas y disposiciones legales que en cuestiones como las de objetivos, instalaciones, atención, financiación, actividades, gestión y administración, personal y fines rigen en los centros públicos u oficiales, tanto en los dependientes del MEC como en los dependientes del MTSS. Los centros privados, aunque siguen básicamente las mismas normativas, no disponen de una legislación propia para el nivel preescolar, dado que, en su mayoría, están dirigidos a más de un nivel de enseñanza. Se hallan, por tanto, bajo las disposiciones de una legislación especialmente dispuesta y dirigida a toda la enseñanza privada y cooperativa.

Otros aspectos dignos de mención y que también son comunes a los centros o instituciones dependientes de ambos Ministerios (MEC y MTSS) son, por un lado, que presentan su oferta exclusivamente a través de guarderías y jardines de infancia y, por otro, que siguen, en cuanto a su titularidad, el mismo esquema: centros oficiales, centros con acuerdo de coparticipación y centros privados con fines lucrativos.

Los centros dependientes del MEC acogen a niños de tres a seis años, estableciendo como criterios prioritarios para su admisión la edad (los mayores, por su ingreso inmediato en la escolaridad obligatoria) y la proximidad de su residencia al centro.

Los centros dependientes del MTSS admiten a niños de cero a seis años, si bien es cierto que no suelen acudir hasta los tres años, y dan prioridad a los niños con algún *handicap* social, educativo y/o económico.

Reino Unido

Ofrece dos sistemas de atención a la infancia, que varían tanto en su función como en su dependencia administrativa. Es decir, se estructura y organiza el cuidado de los niños en edad preescolar en *Centros preescolares*, cuya función es eminentemente educativa y cuyas responsabilidad y política básicas dependen del Departamento de Educación, y en *Centros de día*, que prestan un servicio de atención; siendo el Departamento de Salud y Seguridad Social el encargado de su organización y administración.

La atención que el Reino Unido ofrece a los niños en edad preescolar es facultativa. La facilitada por los Centros de preescolar va dirigida a niños de tres a cinco años, mientras que la ofertada por los Centros de día es para niños de seis meses a cinco años. Esto nos indica dos aspectos importantes del cuidado a la infancia en este país: por un lado, que sólo los Centros de día ofrecen asistencia hasta los tres años y, por otro, que constituyen los cinco años la edad de ingreso en la escolaridad obligatoria.

Una característica común a ambos tipos de centros (preescolares y de día), esto es, a la atención a la infancia en general, es el grado de descentralización que existe en la organización, la administración, el control y la gestión financiera. Son las respectivas autoridades locales (educativas, para los Centros de preescolar, y de los servicios sociales, para los Centros de día) las que se encargan mayoritariamente de llevar a cabo estas funciones.

En cuanto a los *Centros preescolares*, existen cuatro tipos de centros, que varían en función del grado de participación de las LEAs (Autoridades Locales de Educación) y de la iniciativa privada en su administración y financiación. Ofrecen una gran variedad de programas, dependiendo del tipo de alumno asistente. Establecen criterios de prioridad en la admisión; criterios que varían según sean públicos (presunción de necesidad) o privados (otros diferentes). La atención que dispensan suele ser a tiempo parcial. Entre sus usuarios están los niños de las clases media y alta. Y su personal básico, dado su carácter educativo,

suele estar formado por profesores y maestros titulados.

En los *Centros de día* también se establecen criterios de prioridad para la admisión, pero éstos no difieren según sea el centro público o privado (en ambos prevalece el criterio de «presunción de necesidad»). Ofrecen una atención que suele ser a tiempo completo. Sus usuarios más frecuentes son niños de familias de clase baja. Y su personal encargado, dado su carácter asistencial, está compuesto en su mayoría por ayudantes de guardería o cuidadoras.

Cabe comentar, por último, la existencia de una tercera modalidad de centros: los *Playgroups*. Se trata de centros privados que ofrecen, a tiempo parcial, un servicio básicamente educativo y especialmente dirigido a niños con necesidades específicas. El núcleo mayoritario de sus usuarios es de clase media. Y presentan un *ethos* particular caracterizado por la amplia participación de los padres en su organización y gestión.

República Federal de Alemania

En la RFA existen dos sistemas de atención a la infancia en función de la edad: *Centros de día* o *Casas-cuna*, para niños menores de tres años, y *Jardines de infancia*, para niños de tres a seis años (edad de comienzo de la escolaridad obligatoria).

Existen pocos *Centros de día*, para niños menores de tres años, aunque hay una demanda creciente con el fin de ayudar a las madres trabajadoras con hijos de estas edades. Estos niños, hijos de madres trabajadoras, junto a aquellos elegibles por otros criterios de necesidad social, reciben prioridad para el limitado número de plazas disponibles.

Los *Jardines de infancia* (*Kindergärten*) constituyen el principal sistema de atención organizada a la infancia en la RFA. Son establecimientos dedicados a la asistencia y educación de niños de edades comprendidas entre los tres y los seis años.

A nivel federal, los centros preescolares dependen del Ministerio de la Juventud,

Asuntos Familiares y Salud. La responsabilidad primaria está en los niveles local y de los Estados. A nivel de Estado, la responsabilidad administrativa oscila entre el Ministerio de Cultura y el de Asuntos Sociales.

La base jurídica para el sector de los *Kindergärten* es la *Ley de asistencia a la juventud*, en su versión del 25 de abril de 1977; ley federal que reglamenta todos los asuntos de la asistencia juvenil pública, siempre que no afecten las competencias de los Estados federados.

Esta ley incorpora una disposición fundamental para todas las medidas de la asistencia juvenil: el Estado sólo fomenta la iniciativa de estructuras sociales menores, además de poseer competencias en el ámbito de la planificación.

La puesta en práctica de este principio de subsidiaridad ha tenido como consecuencia que —junto a entidades municipales— un sinnúmero de entidades organizadoras de la asistencia juvenil libre se hicieran cargo de la fundación y el mantenimiento de los *Kindergärten*; entre ellas destacan las grandes comunidades religiosas, las asociaciones benéficas y algunas iniciativas de padres.

En siete, de los doce, *Länder* se han creado *Leyes específicas para Kindergärten*, que deben entenderse como disposiciones reguladoras de la Ley de asistencia a la juventud.

En general, los gastos generados por los centros preescolares se distribuyen entre el *Land*, el municipio, la entidad gerente del *Kindergärten* y los padres. La regulación de los costes constituye una parte importante de las leyes específicas para *Kindergärten*, estableciendo una base legal para las subvenciones procedentes de los Estados federados y los municipios.

La inspección de las Oficinas regionales de menores establece normas mínimas para el equipamiento de los jardines de infancia. Estas normas tienen una gran importancia, pues constituyen la base para la concesión de subsidios destinados a la construcción y el mantenimiento de los *Kindergärten*.

La mayor parte de los centros escolares están abiertos de ocho a trece horas y excluyen el almuerzo. En las zonas urbanas existe una gran demanda de centros que atiendan a los niños durante todo el día.

Las vías de formación que capacitan para el cumplimiento de las distintas tareas pedagógicas del *Kindergärten* son múltiples en la RFA. Habitualmente, una educadora titulada está a cargo de un grupo (20-25 niños) y es ayudada en su tarea por otra persona que o bien posee una formación específica, o bien está en período de prácticas. Al frente del *Kindergärten* existe una dirección, cuyas funciones están bien delimitadas.

2. MODELOS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA

Se ha recogido información sobre los principales sistemas de atención organizada a la infancia, antes del comienzo de la escolaridad obligatoria, en los siguientes países de la CE: Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Portugal, República Federal de Alemania y Reino Unido.

Estos sistemas marcan diferencias, más o menos importantes, entre los distintos países. En el marco de estas diferencias intentaremos extraer aquellos aspectos comunes que definen modelos de atención a la infancia por países.

El primer aspecto a analizar se refiere al *tipo de atención* prestada, al *tipo de programas* existentes en función de la edad de los niños.

Se observa una tendencia general a dividir el tramo comprendido entre cero años y el comienzo de la escolaridad obligatoria en dos períodos que marcan dos tipos de programas. En el primer período (los primeros años) los servicios que se prestan asumen una función social y dependen de Ministerios de salud o equivalentes; en el segundo período (que enlaza con el inicio de la escolaridad obligatoria) los programas que se ofertan asumen funciones sociales y educativas y dependen de Ministerios de educación o equivalentes. Las edades que incorporan estos períodos varían de un país a otro, si bien con

mayor frecuencia el primero suele incluir a niños de cero a tres años y el segundo, de tres a seis años.

Esta tendencia se refleja claramente en los casos de Bélgica, Italia y la RFA; países en los que existen dos sistemas netamente diferenciados, y administrativamente, en función de la edad.

En otro grupo de países los programas asistenciales (dependientes de Ministerios de salud) se superponen a los preescolares (dependientes de Ministerios de educación) en un intervalo de edad determinado; niños de la misma edad pueden estar integrados en uno u otro sistema. Los intervalos de edad en los que ambos sistemas «coinciden» varían de un país a otro. Este es el caso de Francia (dos a seis años; coinciden), Dinamarca (cinco a siete años), Irlanda (cuatro a seis años), Portugal (tres a seis años) y Reino Unido (tres a cinco años).

La asunción de responsabilidades por las diferentes instancias administrativas, *la dependencia administrativa* de los diferentes programas y *la normativa legal* que regula la creación y el funcionamiento de dichos programas/centros son los aspectos que trataremos en segundo lugar.

Los modelos que sobre este punto pueden definirse se basan en la distribución de competencias entre el Estado y las autoridades regionales y/o locales y en el grado de autonomía de éstas últimas respecto al gobierno central. Evidentemente, esta distribución de competencias entre las diferentes administraciones no es ajena a la organización del Estado en cada país.

En primer término, debemos señalar aquellos países en los que el modelo adoptado para los centros/programas que venimos denominando «asistenciales» presenta diferencias importantes respecto a los programas/centros preescolares: éste es el caso de Bélgica, Irlanda y Francia. La similitud entre ambos sistemas es mayor, en grado diferente, en Italia, RFA, Dinamarca y Reino Unido.

En Bélgica e Irlanda la organización y administración de *los centros asistenciales* está bajo

el control de determinados organismos, de ámbito estatal en el caso de Bélgica (ONE, Organización Nacional de la Infancia) y de ámbito regional en Irlanda (Comités Regionales de Salud). En Francia, la existencia de cinco programas diferentes implica cinco situaciones diferentes.

Tanto en Dinamarca como en el Reino Unido la política básica para estos centros la fija el Estado a través de disposiciones legales de aplicación general; correspondiendo la gestión de los centros/programas a las autoridades locales.

En Italia y la RFA la base jurídica para este sector la fija una Ley, estatal en Italia, federal en la RFA. Sin embargo, las regiones en Italia y los Estados en la RFA pueden y, de hecho, desarrollan sus propias leyes, específicas para estos programas.

En Portugal tal vez deberíamos hablar de un «modelo intermedio», ya que si bien existe un Estatuto que establece las principales normas legales para los dos tipos de centros, la gestión de centros asistenciales y preescolares se desarrolla a través de vías diferentes. Los centros asistenciales están bajo el control de organismos de ámbito regional: Centros Regionales de la Seguridad Social.

Los programas/centros, que asumen funciones sociales y educativas, a los que denominamos *preescolares*, dependen en todos los países, con excepción de la RFA, de Ministerios de Educación. En la RFA, a nivel de Estado, la responsabilidad oscila entre el Ministerio de Cultura (Educación) y el de Asuntos Sociales.

En general, y exceptuando la RFA, las competencias sobre los centros preescolares se distribuyen entre el Estado y las autoridades locales; pero se observan diferencias importantes dentro de este grupo de países:

– En Bélgica el gobierno central (a través de los dos Ministerios de educación existentes) dicta normas de obligado cumplimiento para todos los centros preescolares: centros públicos financiados, organizados y gestionados por el Estado; centros públicos subvencionados por el Estado y gestionados por las autoridades provinciales y/o municipales y centros privados subvencionados por el Estado.

– En Portugal las competencias se distribuyen entre el Estado y los Ayuntamientos: el Estado (a través de los directores de distrito) se ocupa del funcionamiento y de la gestión administrativo-financiera, mientras que las autoridades locales asumen la responsabilidad del equipamiento y mantenimiento de estos centros.

– En Francia y Dinamarca el proceso descentralizador ha llevado a dictar disposiciones recientes que permiten a los Ayuntamientos una gran autonomía en la creación, la gestión y el funcionamiento de los centros.

– La autonomía de las autoridades locales respecto al gobierno central no es un hecho nuevo en el Reino Unido: tradicionalmente las Autoridades Locales de Educación (LEAs) asumen un ámbito de competencias muy amplio en todo lo relativo a la educación preescolar.

– En Italia podríamos hablar de un modelo mixto. En los centros preescolares dependientes del Estado los Ayuntamientos reglamentan y gestionan todo lo concerniente al edificio escolar, el transporte, el comedor y la asistencia médica. En los centros públicos que dependen de las autoridades regionales, provinciales y/o locales son las autoridades respectivas quienes establecen las normas y gestionan los centros, aunque existe un control a nivel estatal.

En la RFA la distribución de competencias y responsabilidades administrativas se efectúa a tres niveles: federal, de los Estados y local. Si bien el Estado federal dicta leyes básicas de aplicación general, la responsabilidad primaria reside en los Estados y en los Ayuntamientos. Los Estados federados establecen sus propios reglamentos o leyes para los centros preescolares.

Las disposiciones legales que regulan los diferentes sistemas y programas de atención a la infancia difieren en cuanto a la instancia que las dicta, la amplitud de su aplicación, la instancia responsable de su cumplimiento, el alcance de su obligatoriedad, el carácter general o específico de las normas que establecen y, de manera fundamental, en la capacidad que otorgan a otras instancias administrati-

vas (regionales, provinciales, locales) para dictar sus propias disposiciones y para asumir responsabilidades en la creación, la gestión y el funcionamiento de dichos programas.

En los dos sistemas, y en la mayoría de los países estudiados, el Estado suele dictar unas normas básicas que recogen una serie de principios generales de cumplimiento obligado para todas las instancias administrativas públicas o entidades privadas. En aquellos países en los que existe una organización descentralizada del Estado, ésta se refleja en la asunción de competencias de gestión y en la capacidad para dictar normas por parte de las administraciones menores.

Las disposiciones que afectan a los programas preescolares suelen ser más precisas (y existe un mayor control en su aplicación) que las que reglamentan los programas asistenciales. Francia constituye un ejemplo de un país en el que las disposiciones sobre los centros preescolares son numerosas, precisas y minuciosas.

En los dos sistemas el cumplimiento de determinadas normas o condiciones puede ser determinante para la apertura de un centro y para su funcionamiento, al garantizar la recepción de subvenciones. Con ello nos introducimos en el siguiente punto a tratar, la *financiación* de los distintos programas.

Los programas/centros asistenciales se financian, en general, a través de las subvenciones concedidas por la Administración pública y por las cuotas de los padres.

Las subvenciones que se conceden son para gastos de creación, mantenimiento y personal de estos centros. En Bélgica las subvenciones cubren el 100 por 100 de los gastos de personal y parte de los gastos de construcción y mantenimiento. En Dinamarca estas subvenciones cubren al menos el 65 por 100 de los gastos totales. En Italia los fondos para la creación de estos centros fueron aportados por el Estado, las regiones y los Ayuntamientos; y son los Ayuntamientos los que financian parte de los gastos de funcionamiento. En Irlanda el Estado concede subvenciones para la creación y el mantenimiento de los

centros, muy elevadas para este último concepto.

La concesión de estas subvenciones está sujeta a que los centros reúnan determinadas condiciones y, en muchos casos, su cuantía depende de la capacidad económica y la procedencia social de los usuarios. Las subvenciones no cubren la totalidad de los gastos que se generan; el resto se financia por medio de las cuotas de los padres. La cuantía de dichas cuotas es, evidentemente, muy variable, pero a menudo está en función del nivel de ingresos de los padres.

Los centros preescolares públicos son gratuitos. Pueden estar financiados por la entidad administrativa de la que dependen (Estado, comunidad, región, provincia o municipio), pero, a su vez, las instancias administrativas menores pueden recibir ayuda financiera del Estado para la cobertura de gastos generales o de determinados capítulos concretos.

En Bélgica los centros preescolares dependientes de los Ayuntamientos pueden recibir subvenciones del Estado para los capítulos de construcción, mantenimiento y personal, siempre que reúnan determinadas condiciones (número de niños, cualificación del personal, local). En Dinamarca todos los gastos corren a cargo del Ayuntamiento, responsable de todos los centros preescolares. En Italia los gastos de los centros dependientes de las regiones, las provincias y los Ayuntamientos son sufragados, respectivamente, por estas instancias, que pueden, a su vez, recibir subvenciones del Estado en función de las condiciones de los centros y de los niños admitidos.

En Francia los municipios cubren los gastos corrientes, las inversiones se distribuyen entre el Estado y los municipios y los gastos de personal corren a cargo del Estado. En este país la enseñanza preelemental es gratuita, con excepción de las comidas, que deben costear los padres.

Es muy frecuente en todos los países que los centros preescolares de carácter privado reciban subvenciones del Estado siempre que reúnan determinadas condiciones. Estos centros se financian, además, por las cuotas que

aportan los padres. Bélgica constituye una excepción, ya que todos los centros subvencionados son gratuitos.

En Dinamarca las subvenciones estatales cubren el 85 por 100 de los gastos totales. En la RFA los gastos se distribuyen entre el *Land*, el municipio, la entidad gerente y los padres. Y, en general, en el resto de los países los gastos se distribuyen entre el Estado, la entidad privada promotora del centro y los padres.

Como hemos visto, en todos los países aquí estudiados se prevén dos sistemas, asistencial y preescolar, de atención a la infancia. Sin embargo, la *cobertura* de uno u otro tipo de servicio es diferente en cada país y entre los distintos países.

Al comenzar este apartado hemos descrito los dos sistemas que venían funcionando en este grupo de países: dos sistemas en función de la edad, dos sistemas que se superponen en determinados tramos de edad.

En el primer caso, el de dos sistemas separados administrativamente en función de la edad, la oferta de los centros asistenciales es muy inferior a la de los centros preescolares. De hecho, en países como Italia y la RFA existe demanda de centros que atiendan a los niños de cero a tres años, fundamentalmente por parte de las madres trabajadoras.

En los países en los que los dos sistemas se superponen en un tramo de edad la oferta de los centros asistenciales sigue siendo inferior, o muy inferior, a la de los centros preescolares. Pero además se advierten diferencias en las características y la situación social de los niños que, en edades coincidentes, acuden a uno u otro sistema.

La cobertura en los centros preescolares varía, en función de la edad, en los distintos países. Así, en Bélgica y Francia alcanza el 90 por 100 de los niños de dos a seis años; en Italia es, asimismo, muy alta para los niños de tres a seis años y sin grandes diferencias interregionales.

En la RFA, si bien la cobertura para los niños de tres a seis años es muy elevada, se demandan centros que atiendan al niño/a du-

rante todo el día. En Dinamarca el alcance de estos servicios no está tanto en función del sistema alternativo cuanto en función de la edad de los niños; siendo del 37 por 100 para los de cero a tres años, del 63 por 100 para los de tres a seis años y del 97 por 100 para los de seis años (la escolaridad obligatoria comienza a los siete años). En el Reino Unido la oferta se concentra a partir de los cinco años, la edad de inicio de la escuela obligatoria.

Por último, incluimos dos cuadros-resumen que recogen la cualificación y la titulación exigidas al personal encargado de los dos tipos de centros, por países. Además de este personal, que de forma habitual atiende a los niños, suele existir un control médico y en determinados países, como Francia, asistencia psicopedagógica.

*Personal encargado de los centros asistenciales
en los distintos países.
Nivel de estudios*

BELGICA	Puericultoras (niños menores de 18 meses). Puericultoras y/o maestras de preescolar (niños mayores de 18 meses).
DINAMARCA	Profesores de bienestar infantil. Profesores de preescolar (estudios superiores de grado medio).
FRANCIA	Diversidad, según el tipo de programa. En algunos casos no hay ninguna cualificación. En otros, las cuidadoras/nodrizas deben poseer una certificación. En las guarderías son auxiliares de puericultura (estudios secundarios).
ITALIA	Cuidador/puericultor. Asistente de infancia (ambos, estudios secundarios).

PORTUGAL

Educadores de infancia
(estudios superiores de grado
medio).
Personal de apoyo
(formación no especializada).

REINO UNIDO

Ayudantes de jardín de infancia
(estudios secundarios).
Profesores itinerantes
(estudios superiores de grado
medio).

*Personal encargado de los centros preescolares
en los distintos países.
Nivel de estudios*

BELGICA

Maestros de preescolar
(estudios superiores de grado
medio).

DINAMARCA

Profesores de animación ju-
venil.
Profesores de preescolar
(estudios superiores de grado
medio).

FRANCIA

Maestros de preescolar
(estudios superiores de grado
medio).
Personal de apoyo
(especialistas de escuelas ma-
ternales).

ITALIA

Maestros de preescolar
(estudios secundarios).

PORTUGAL

Educadores de infancia
(estudios superiores de grado
medio).
Personal de apoyo
(formación no especializada).

REINO UNIDO

Maestros de preescolar
(estudios superiores de grado
medio).
Ayudantes de jardín de infan-
cia
(estudios secundarios).

RFA

Educadores
(estudios superiores de grado
medio).
Ayudantes/puericultores
(formación secundaria o edu-
cadores en prácticas).

BIBLIOGRAFIA

- Aguado, M. T. *Tendencias de la educación infantil*. Madrid, CIDE, 1989, multicopiado.
- Centre International d'Etudes Pedagogiques de Sevres. *El sistema educativo francés*. Multicopiado, 1987.
- Clark, M. M. *Children under five: Educational Research and Evidence*. London, Gordon and Breach Science Publishers, 1982.
- Clift, P.; Shirley, C. y Griffin, M. *The Aims, Role and Deployment of Staff in the Nursery*. Windsor, NFER, 1980.
- Comission of the European Communities. *Preschool Education in the European Communities*. Brussels, 1980.
- Danish Ministry of Education. *Development of education 1984-1986. Denmark. National Report*. Copenhagen, 1986.
- *The education system*. Copenhagen, 1986.
 - *Education in Denmark. Early childhood and preschool education in Denmark*. Copenhagen, 1987.
- Decreto Ley 542/79 de 31/12. *Estatuto de los Jardines de Infancia*. Portugal, 1979.
- Department of Education and Science. «Pupils under five years in each local education authority in England. January 1986». *Statistical Bulletin*, September 1987.
- Epic Europe. *Provision of preschool age children*, SC 88 008 00.
- European Communities. *The conditions of employment of teachers in Denmark*. Leiden, Research voor Beleid, 1988.
- Eurydice. *Dossier Nacional de Portugal*. Bruselas, 1987.
- *El sistema de enseñanza en Italia*. Bruselas, 1986.
 - *Les structures de l'enseignement dans les états membres de la Communauté Européenne*. Bruxelles, 1986.
 - *Informe de la Unidad española de Eurydice*. Madrid, CIDE, Servicio de Documentación, 1989.
 - *Education in Ireland*. Dublin, 1982.
- Francia. *Colección legislativa*. Madrid, CIDE, Servicio de documentación.
- García Garrido, J. L. *Sistemas educativos de hoy*. Madrid, Dykinson, 1984.
- Hutt, S. J.; Tyler, S.; Hutt, C. y Christopherson, H. *Play, exploration and learning*. London & New York, Routledge, 1989.
- Informe. *La enseñanza preescolar en la República Federal de Alemania*. Bonn, Inter Naciones, 1989.
- Italian Ministry of Education. *Education in Italy*. Roma, Stampa CSR, 1987.
- Kahn, A. J. y Kamerman, S. B. *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional*. Madrid, Siglo XXI, Consejo General del C. O. de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1987.

- Mialaret, G. *La educación preescolar en el mundo*. Paris, UNESCO, 1976.
- Ministere de l'Education Nationale. *Ecole élémentaire. Programmes et instructions*. Paris, CNDP, 1985.
- *Le mouvement éducatif en Belgique. Développement de l'éducation: 1986-1988*. Bruxelles, 1988.
- Ministere de l'Education et de la Culture. *Loi des Bases du Systeme Educatif*. Portugal, Algueirao, 1986.
- Ministerio de Educación y Ciencia. *La educación preescolar en Europa*. Madrid, MEC, Secretaria General Técnica, 1982.
- Ministerio de Educação e Cultura. *Análise Coyuntural Educação, 1985*. Lisboa, 1986.
- OCDE. *Reviews of national policies for education. Denmark*. Paris, OCDE, 1980.
- Pistillo, F. «Educazione e custodia dell'infanzia in Italia: profilo storico». *Ricerca Educativa*, 2, 1987.
- Stork, H. (Comp.) «L'accueil et la garde des jeunes enfants dans différents pays». *Enfance*, Paris, Presses universitaires de France, 1988.