
LA EDUCACION PREESCOLAR EN ESPAÑA EN EL MOMENTO ACTUAL (I)

Por M.^a Pura SANCHEZ FERNANDEZ*

LA EDUCACION PREESCOLAR, PREOCUPACION GENERALIZADA

El reconocimiento amplio y extendido que se atribuye a la función educativa que cumplen las instituciones escolares en el nivel denominado de Educación Preescolar es un logro reciente, de la sociedad moderna.

Pues aunque la preocupación por la educación temprana de los niños se remonta al siglo XVIII, en el que surgen con Oberin en Francia las primeras instituciones dedicadas a los niños más pequeños, y alcanza una importante difusión e impulso en el siglo XIX y comienzos del actual con Froebel, Montessori, las hermanas Agazzi, Decroly y tantos otros importantes pedagogos, puede decirse, sin embargo, que el concepto de educación preescolar no ha sido puesto en marcha en Europa de una manera generalizada más que recientemente.

Es en el curso de los años 70, en efecto, cuando la educación preescolar ha sido reconocida como un elemento normal del proceso edu-

cativo y se han tomado medidas por la mayoría de los gobiernos europeos y de los países más desarrollados para extenderla a la mayor parte de los niños de cuatro y cinco años. Pues, generalmente, la «preescolar» ha terminado por considerarse el período, normalmente de dos años, que precede a la entrada en el sistema de enseñanza obligada y básica.

No es la ocasión adecuada en este breve informe, en el que además queremos referirnos especialmente a la situación de nuestro país, para hacer un análisis de las causas sociológicas que han llevado a este amplio reconocimiento del valor de la educación preescolar y, consecuentemente, a la exigencia masiva de demanda de instituciones preescolares por los padres en estos últimos años. Demanda a la que no ha estado ajena nuestra sociedad española, incluso la rural. Si diremos que la manida razón, tópica ya, del trabajo de la madre fuera del hogar para justificarla se ha quedado insuficiente, pues como se apunta más arriba, las sociedades rurales están perdiendo con la misma fuerza que las urbanas estas instituciones escolares para sus pequeños. Sin duda han sabido intuir el valor preventivo y facilitador del éxito posterior en los estudios de la acción educativa temprana y en el combate

* Inspectora técnica de Educación Básica del Estado.

por la igualdad de oportunidades han valorado adecuadamente esta circunstancia.

En este sentido, por algunos autores se destaca el hecho de que los avances de la medicina y la higiene que han traído como consecuencia el enorme retroceso de la mortalidad infantil han desplazado la preocupación de los padres y la sociedad por la salud de los niños pequeños hacia el desarrollo intelectual, hacia el logro de la optimización intelectual temprana.

Hay que hacer notar, sin embargo, que pese a la valoración generalizada de la educación preescolar hay todavía importantes diferencias en las situaciones entre los países y aun, dentro de ellos, entre las regiones, tanto en escolarización cuanto en el concepto mismo de educación preescolar, en el tipo de servicios ofrecidos y en la filosofía del sistema o en la práctica en vigor de los propios establecimientos de preescolar, como lo hace notar el reciente estudio de Willen van der Eyken, editado por el Consejo de Europa (1). En él se reproduce un cuadro estadístico tomado de Woodhead (2), según el cual de los 23 países europeos que son miembros del

Consejo de Europa solamente siete tienen escolarizada prácticamente al 100 por 100 de su población infantil de cinco años y de ellos sólo cuatro países (Francia, Bélgica, Holanda y Malta) han logrado escolarizar, asimismo, prácticamente al total de la población de cuatro años.

Aunque los datos puedan hallarse un poco superados porque los de algunos países corresponden a los años 1978-79, o en algún caso a 1977, y puedan haberse rebasado en algunos puntos los porcentajes que se presentan en estos últimos años, sorprende, sin embargo, que países como Alemania Federal dé un porcentaje de escolarización del 75 por 100, si bien es verdad que abarca a los niños de tres a cinco años, ambos inclusive; que Inglaterra presente un porcentaje del 56 por 100 para los niños de cuatro años (el año 5 se halla en el período de enseñanza obligatoria); Suiza, el 58 por 100 para los

(1) «L'Education des enfants de 3 à 8 ans en Europe dans les années 80.»

(2) Woodhead, M.: «Services préscolaires en Europe occidentale.» Document de base pour la Conférence du Conseil de l'Europe, décembre 1979. Strasbourg.



de cinco años y el 17 por 100 para los de cuatro, y Austria, el 71 por 100 para el año 5 y el 58 por 100 para el 4.

Los países nórdicos no presentan una situación de más avance que los anteriormente citados, sino de menores logros todavía en este terreno. Así, para los niños de cinco años, los porcentajes de escolarización eran, en las fechas de referencia (1978-79), en Suecia, el 33 por 100; en Dinamarca, el 56 por 100; en Finlandia, el 22 por 100, y en Noruega, el 23,4 por 100. Por el contrario, se observa en estos países como característica la tendencia a escolarizar a los niños de dos y tres años, casi en la misma proporción que a los de cuatro y cinco.

Una mirada un poco más amplia a países de otras áreas, gracias a una encuesta realizada por la Unesco en 1976, muestra que Japón tenía en esa fecha escolarizados al 83 por 100 de los niños de cinco a seis años, el 64 por 100 de los de cuatro y el 18 por 100 de los de tres; Estados Unidos, el 76 por 100 de los de cinco, y Checoslovaquia, el 72 por 100 de los de esta misma edad, por citar los que destacan con porcentajes más amplios.

Como puede deducirse, los datos precedentes ratifican el hecho que señalábamos más arriba de que el reconocimiento generalizado del valor de la educación en estas edades tempranas no

ha supuesto, sin embargo, todavía la extensión total e inmediata de centros preescolares para todos los niños de esta edad, aunque si se observa una tendencia ascensional.

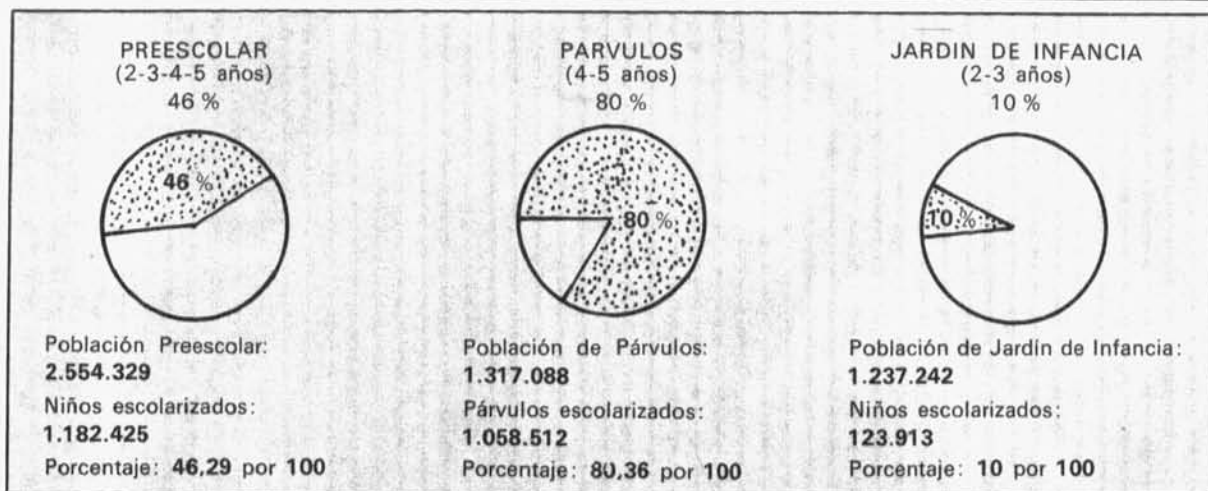
SITUACION DE LA EDUCACION PREESCOLAR EN ESPAÑA

a) *Escolarización*

Nuestro país no ha sido ajeno a esta tendencia a la escolarización temprana de los niños. Antes al contrario, nos atrevemos a afirmar que con toda probabilidad haya sido uno de los países del área occidental donde con más fuerza se ha planteado en los últimos años la demanda de puestos de preescolar por los padres y la sociedad. ¿Cuál ha sido la respuesta de la Administración a esta exigencia?

Lo primero que hay que señalar es que nuestro ordenamiento legislativo vigente —la Ley General de Educación— asigna a este nivel educativo (Art. 13) carácter voluntario, coincidiendo en esta definición con la tendencia general en el mundo (en Europa, tres países, excepcionalmente —Chipre, Malta e Inglaterra— han ampliado la obligatoriedad del sistema escolar al año 5). Lo define asimismo, la Ley, como el primer nivel

GRAFICO núm. 1
POBLACION ESCOLARIZADA EN EDUCACION PREESCOLAR
(Datos nacionales 1980-81)



educativo comprendiendo a los niños entre dos y cinco años, y dividido en dos etapas, Jardín de Infancia —para niños de dos y tres años—, y Párvulos —para niños de cuatro y cinco años.

Con las anteriores premisas abordamos el estudio de las tasas de escolarización de la población preescolar en el territorio nacional y de los incrementos que se han producido en los últimos años.

Con referencia al curso 1980-81 (del actual no hay datos estadísticos todavía del número de niños escolarizados por edades), de una población de dos a cinco años, cifrada en 2.554.329 niños (1), han estado escolarizados 1.182.425 (2), que representan el 46,29 por 100 del total. (Véase gráfico núm. 1.)

Este porcentaje global referido a todo el periodo

--dos a cinco años-- se halla muy condicionado, como puede observarse, por la baja tasa que presenta la etapa de dos y tres años, Jardín de Infancia, con el 10 por 100 de los niños escolarizados (123.913). Como contraposición, el número de niños de cuatro y cinco años escolarizados en este mismo curso ha sido de 1.058.512, de una población total de 1.317.088, lo que ha significado una tasa del 80,36 por 100 de escolarización.

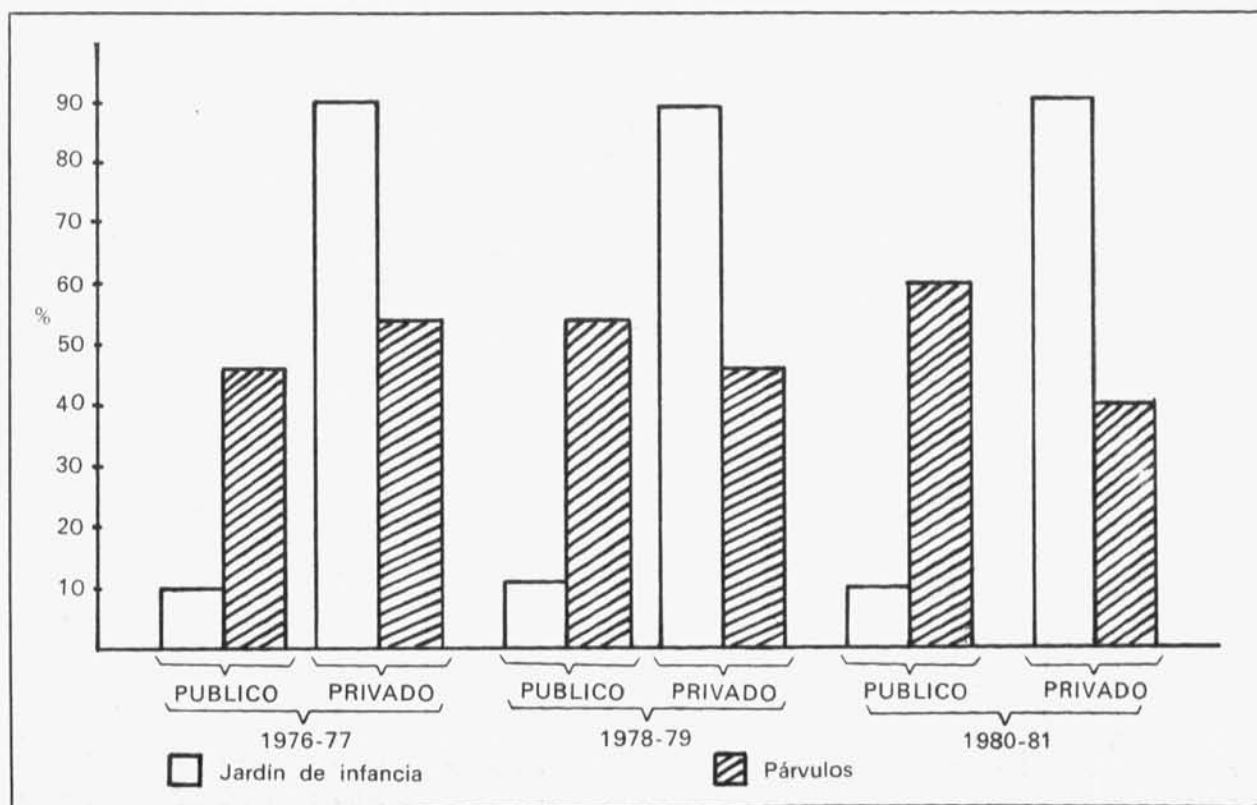
En el estudio de los sectores que acogen a

(1) Se ha utilizado como fuente el estudio del I.N.E. «Proyección de la población española para el periodo 1978-1995» Madrid, 1981.

(2) «Estadística de la Educación Preescolar, General Básica, Especial y Permanente de Adultos. Curso 1980-81.» Ministerio de Educación y Ciencia.

GRAFICO núm. 2

EVOLUCION DE LA ESCOLARIZACION POR SECTORES (PUBLICO-PRIVADO)

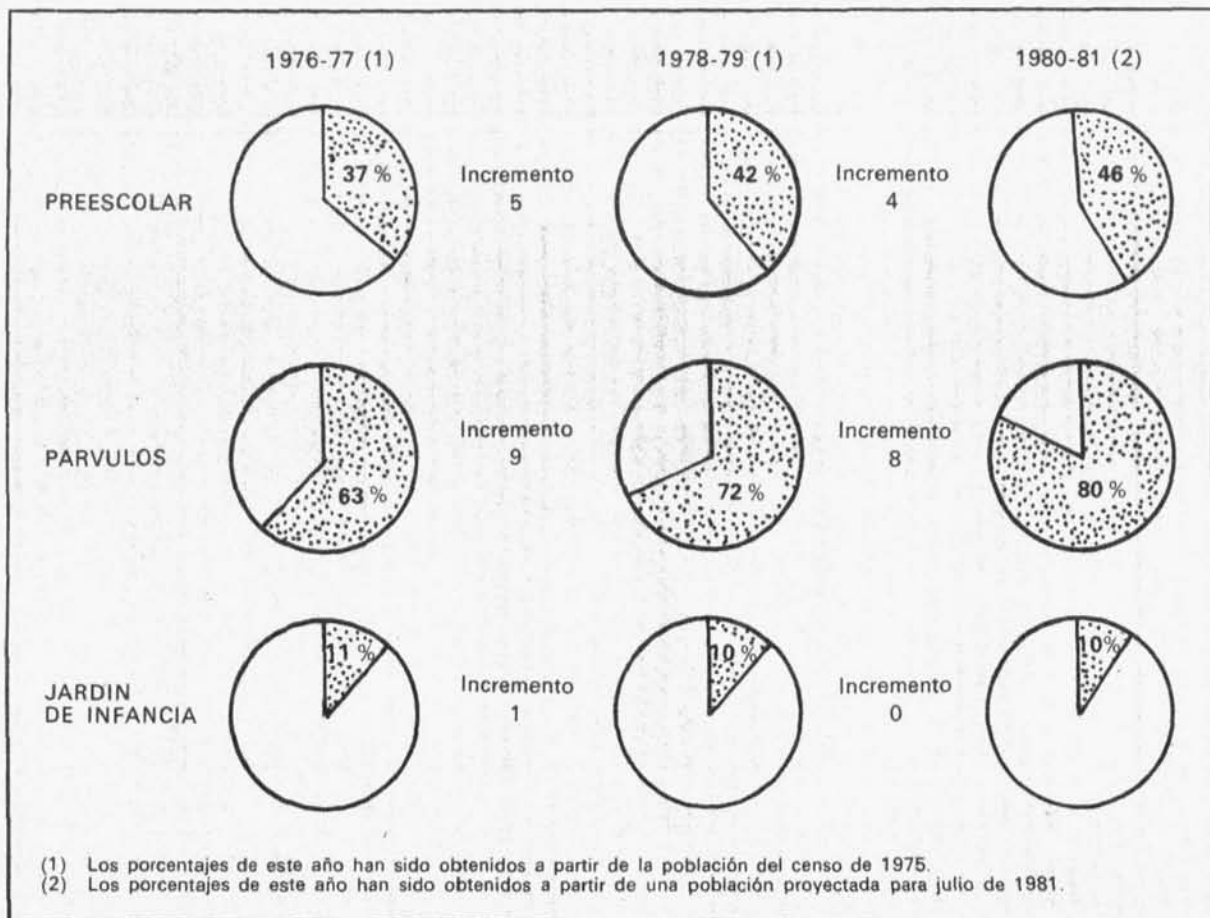


esta población hay una gran contraposición entre las dos etapas. Pues, en efecto, en tanto los niños de dos y tres años están escolarizados mayoritariamente en el sector privado (111.248 niños asisten a Centros privados —el 89,78 por 100— y sólo 12.665 a Centros públicos o estatales); por lo que respecta a los niños de cuatro y cinco años, las tasas por sector presentan una incidencia positiva a favor de los Centros estatales (638.673 niños —el 60 por 100— están escolarizados en Centros públicos, en tanto que 419.839 —el 40 por 100— lo están en Centros privados). Véase gráfico núm. 2

b) *Evolución de las tasas de escolarización en educación preescolar en los últimos años*

En el análisis de cuál ha sido la evolución de la escolarización en este nivel educativo en los últimos años tomamos como referencia el curso 1965-66 (por referirnos a la situación inmediatamente anterior a la Ley General de Educación) en el que la tasa de escolarización se sitúa en el 23 por 100 para todo el nivel, con un 1,9 por 100 para los niños de dos años, 8,9 para los de tres, 38,1 por 100 para los de cuatro y 53,9 por 100 para los de cinco años (1).

GRAFICO núm. 3
EVOLUCION DE LAS TASAS DE ESCOLARIZACION



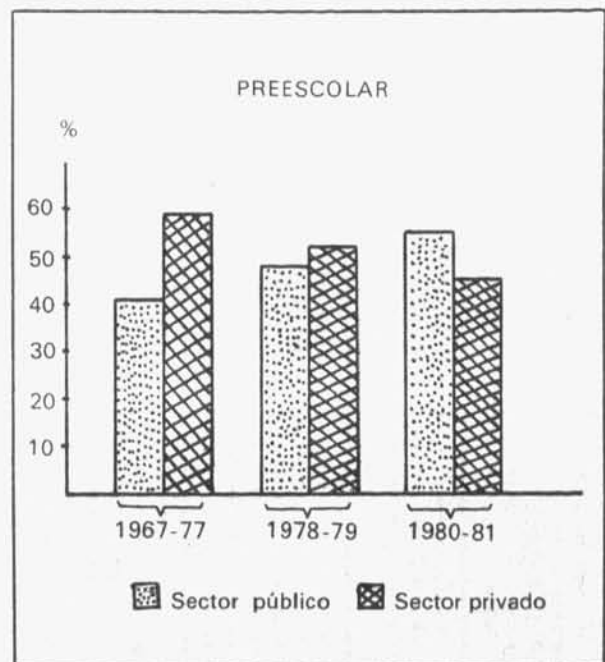
El gráfico núm. 3 presenta la situación del nivel diez años después y hasta el momento actual. Por él se advierte cómo la tasa del 23 por 100 se incrementó a lo largo de estos años en 14 puntos para alcanzar en el curso 1976-77 un 37 por 100. El incremento afectó especialmente ya a la etapa de cuatro y cinco años —814.687 niños de esta edad escolarizados en el curso 1976-77 (el 63 % de la población)—, aunque creció también de manera singular la tasa para los niños de dos y tres años en esta etapa —de 1,9 por 100 para dos años y 8,9 por 100 para tres se transformó en el 11 por 100 para los de ambas edades.

A partir del curso 76-77 se advierte cómo el incremento mayor de puestos de preescolar se sitúa en la etapa de cuatro y cinco años, denotando ya claramente una toma de conciencia de la política educativa de lograr como objetivo la escolarización mayoritaria de los niños de estas edades tal como lo venían recomendando los organismos internacionales y para responder a la fuerte presión de las familias, que tiene lugar precisamente en estos años.

En este contexto el crecimiento de puestos de preescolar entre el curso 1976-77 y el actual se sitúa alrededor de los 280.000 si se tiene en cuenta que en el curso al que nos referimos había 28.624 unidades escolares de educación preescolar y en el 1980-81 hay 35.610. Se ha operado un incremento de 6.986 unidades y en términos de tasas escolares para esta etapa, el incremento es de 17 puntos (se pasa del 63 % de niños de cuatro y cinco años escolarizados al 80 %), en tanto que para los niños de dos y tres años se da la circunstancia de que la tasa de escolarización decrece en un punto entre el 77 y el 79 y luego se estanca (en el curso 76-77 había 141.497 niños de dos y tres años acogidos en Centros escolares y la cifra para el curso 1980-81 es de 123.913).

El análisis de la evolución por sectores —estatal-privado— en el período que nos ocupa (76-77-80-81) viene a ratificar que el crecimiento de puestos escolares se debió a la iniciativa estatal en su práctica totalidad. En efecto, como lo muestra el gráfico núm. 4, en tanto en el curso 1976-77 el sector público acogía solamente al 41 por 100 de los niños escolarizados en este nivel y del sector privado dependían los Centros que acogían al 59 por 100 de los niños, en el curso 80-81 el 57,66 por 100 de las unidades del nivel dependen del Estado (20.535),

GRAFICO núm. 4
CRECIMIENTO
DE LA ESCOLARIZACION



en tanto que solamente el 42,33 por 100 de las mismas (15.075) lo hacen del sector privado. De las 6.986 unidades de preescolar creadas en estos años 6.901 lo fueron por el Ministerio de Educación, en tanto que sólo en 143 se incrementaron las unidades de dependencia de iniciativa privada y se da la curiosa circunstancia de que las que dependen de la iglesia católica decrecieron en estos mismos años en 166.

Por el gráfico núm. 2 se advierte claramente, asimismo, cómo este crecimiento de la responsabilidad estatal en la escolarización de la educación preescolar se sitúa en la etapa de cuatro y cinco años, en tanto la de dos y tres años está prácticamente en manos de la iniciativa privada (90 %).

(1) Datos citados por Rogelio Medina en «El nivel de educación preescolar en la nueva Ley de Educación.» VIDA ESCOLAR, núm. 121-122, sep.-oct. 1970.

c) *La educación preescolar a nivel interprovincial*

La tasa global de escolarización —el 80,36 por 100 para la etapa de cuatro y cinco años— sitúa a nuestro país con referencia al conjunto de los demás países y proporciona, asimismo, una idea de cómo se halla la situación a nivel nacional. Por ella se deduce que nos hallamos en una banda que se sitúa en la zona media, muy por debajo de países con una larga tradición en educación preescolar (Francia, Bélgica,

Holanda, Luxemburgo...) que han logrado la escolarización total de los niños de cuatro y cinco años hace ya algunos años, pero por encima de otros que son considerados generalizadamente como superdesarrollados (Suecia, Noruega, Austria, etc.).

Esta tasa nacional es, sin embargo, poco reveladora de la situación dentro del país. Es preciso, para una mayor aproximación a dicha situación, realizar un análisis de las tasas provinciales (véase gráfico núm. 5). De él se deduce en pri-

GRAFICO núm. 5

**PORCENTAJES PROVINCIALES DE ESCOLARIZACION
CORRESPONDIENTES A LA ETAPA DE PARVULOS (4-5 años). 1980-81**



mer lugar que no existe homogeneidad en las tasas de escolarización interprovinciales, sino, al contrario, importantes diferencias: 26 provincias rebasan la tasa nacional —algunas en 20 puntos—, en tanto que 24 se hallan por debajo de ella (en casos extremos, como es el de las provincias del archipiélago canario, entre los 20 y los 30 puntos). El mapa de España queda delimitado en tres zonas que, de este a oeste y de norte a sur, diferencian de una manera clara la suerte o la oportunidad, para los niños que

en ellas viven, de tener acceso a un puesto de educación preescolar antes de su ingreso en la escolaridad obligatoria.

Con mirada retrospectiva es preciso hacer notar, sin embargo, que la situación ha evolucionado positivamente en los últimos cuatro años, pues de acuerdo con el «Informe sobre Educación Preescolar» de la Ponencia Central de la Inspección Central de Educación Básica, elaborado en el curso 1977-78, en aquellas fechas había diferencias interregionales e interpro-

PORCENTAJES REGIONALES DE ESCOLARIZACION EN PARVULOS. 1980-81



vinciales en tasas de escolarización preescolar (4 y 5 años) de hasta 40 y aun 50 puntos en los casos extremos (Andalucía presentaba una tasa de 51 %, Galicia de 54 %, Canarias de 36 %, Cataluña de 88 %, el País Vasco de 93 %). A este incremento ha contribuido sin duda el fuerte impulso que supuso para el programa de construcciones de este nivel preescolar la firma del llamado «Pacto de la Moncloa» en octubre de 1977 por el Presidente del Gobierno y los representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria. En el apartado de Política Educativa se establecía como meta para la Educación Preescolar el «incremento paulatino de la oferta de puestos escolares, hasta disponer de un puesto por cada niño comprendido en las edades más próximas al ciclo obligatorio (4 y 5 años), más un cierto excedente que permita mantener unas tasas mínimas de escolarización en el grupo inferior».

El programa derivado de este propósito fue el compromiso de creación de 200.000 puestos de preescolar repartidos entre las distintas provincias y los criterios de adjudicación de puestos a las mismas fueron «la tasa de escolarización de cada provincia, el crecimiento demográfico previsto hasta 1980 y el porcentaje de población activa en los sectores de industria y servicios» (1).

Desconocemos si se ha hecho un seguimiento o evaluación de las previsiones del programa, pero el análisis comparativo de las tasas provinciales parece indicar que se hayan cumplido al menos a grandes rasgos.

d) *Relación de alumnos por unidad escolar*

Por lo que respecta a esta variable, la situación de los Centros preescolares del país está evolucionando positivamente, de forma más acelerada en el sector estatal, si se tienen en cuenta los datos estadísticos oficiales. En tanto en el curso escolar 1977-78 el número de alumnos por unidad preescolar era de 34 en los Centros estatales y de 36 en los privados, en el curso 1980-81 la ratio es de 31,7 y de 35,2, respectivamente. La situación en este aspecto es favorable, en general, a las zonas rurales, siendo por

el contrario en las concentraciones urbanas donde se acumulan un mayor número de niños por aula.

e) *Las zonas de población ultradiseminada: dificultades especiales para la preescolarización*

Existen en nuestro país determinadas zonas que alcanzan en algunos casos a provincias y aun a regiones enteras, que se caracterizan por un tipo de población ultradiseminada, en pequeñas aldeas y que presentan, por esta misma situación, una dificultad especial para plantear la escolarización de los niños preescolares.

Es éste, sin duda, uno de los factores que condicionan el que estas zonas estén entre las más afectadas por bajos porcentajes de escolarización en este nivel (tal es el caso de Asturias, Galicia, Zamora, León...). El hecho de que muchos núcleos de población de estas provincias, muy separados unos de otros, presenten un número de niños de tres a seis años en muchos casos inferior a 10 plantea problemas a la Administración educativa a la hora de proyectar su escolarización.

No es ésta una situación que afecte en exclusiva a nuestro país, sino que este tipo de zonas rurales con débil densidad de población se encuentran en todos los países de Europa, prácticamente. Esta circunstancia captó el interés del Consejo de Europa que le dedicó un Simposium en septiembre de 1977 en Suecia y al que asistieron representantes de los países miembros con el objetivo de intercambiar experiencias y aportar posibles soluciones para la escolarización de los niños que habitan en estas regiones, para los que la educación preescolar sería además un medio de corregir la situación de aislamiento y ausencia de experiencias sociales con sus iguales en la que se encuentran.

El análisis de las diversas fórmulas adoptadas por los distintos países para solucionar la preescolarización de estos niños (play groups, maestras itinerantes, clases a tiempo parcial, autobús escolar itinerante, etc.) y las recomendaciones que se formularon por los asistentes al Simposium han destacado la necesidad de que por las Administraciones educativas se adopten soluciones de una gran flexibilidad, teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en cada

(1) «Informe sobre el Programa de Construcciones Escolares». Pacto de la Moncloa. Ministerio de Educación y Ciencia.

caso y las necesidades de los niños afectados. Se recomendó también que se empleen imaginativamente los recursos disponibles y se asocie activamente en la búsqueda de soluciones a los padres y a los profesores.

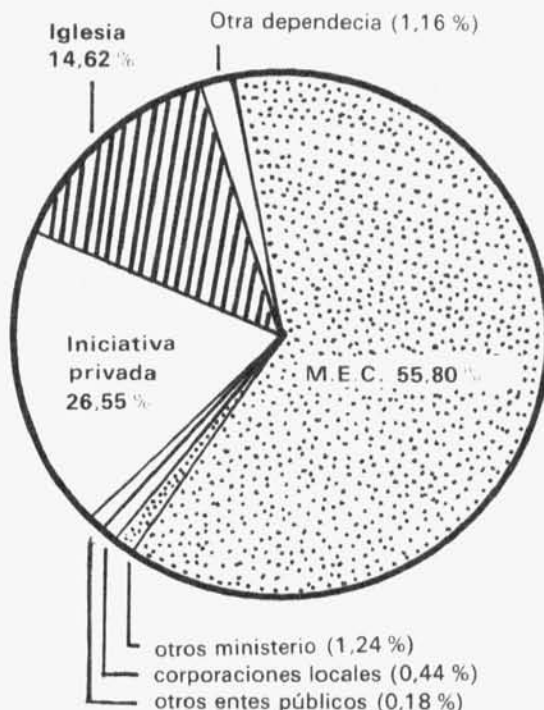
Es de destacar que en los tres últimos años se han realizado en nuestro país algunas experiencias para atender a niños de edad preescolar que habitan en este tipo de núcleos aislados y de poca población. Tales han sido las experiencias de «Preescolar en casa» desarrolladas en las provincias de Lugo y Palencia, entre otras, en las que se actuó con los niños a través de la familia. Aunque de hecho han contado con el

beneplácito del Ministerio y con alguna ayuda en lo que respecta a personal docente y dirección, no puede decirse, sin embargo, que nuestras autoridades educativas hayan tenido hasta ahora un decidido propósito de encontrar soluciones especiales para estas zonas. En este sentido es alentador y constituye un hecho muy positivo el que, en la presentación de los programas educativos de los últimos equipos ministeriales, además de reiterar el firme propósito de escolarizar a la totalidad de los niños de cuatro y cinco años, propósito que ya enunciaron anteriores equipos, se proponga, a nuestro parecer por vez primera en un programa de este tipo, como un objetivo la realización de

GRAFICO núm. 6
DEPENDENCIA DE LAS UNIDADES DE EDUCACION PREESCOLAR (1980-81)

Datos nacionales

Núm. de Unidades	35.610
MEC	19.871
Otros Ministerios	443
Corporaciones locales	156
Otros entes públicos	65
Iniciativa privada	9.454
Iglesia católica	5.208
Otra dependencia	413
Total sector público	20.535
Total sector privado	15.075



programas de educación compensatoria. Sin duda los niños preescolares de estas regiones, así como los de las zonas suburbanas y todos los procedentes de medios socioeconómicos y culturales desfavorecidos se verán beneficiados de estos programas.

f) *Dependencia de los Centros y las unidades de educación preescolar*

Las 35.610 unidades de educación preescolar que existen en el país se distribuyen en cuanto a su dependencia de acuerdo con el gráfico número 6. Como muestran estos datos, son la iniciativa privada y las instituciones confesionales (Iglesia Católica) quienes se atribuyen mayoritariamente el mantenimiento y gestión del sector no estatal, en tanto es muy poco significativo el número de unidades que dependen de las corporaciones locales y de otras instituciones.

Por lo que respecta a las gestiones por el sector estatal, es el Ministerio de Educación y Ciencia quien se atribuye la práctica totalidad de su creación y gestión. Hay, sin embargo, 443 que se hallan bajo el patrocinio de otros Ministerios (Trabajo, Sanidad, Cultura...), y que aunque muy poco significativas en número, por presentar unas características peculiares, merecen se les dediquen unas breves líneas en este informe. Estas unidades se hallan en Centros preescolares que constituyen unas instituciones específicas denominadas Guarderías Infantiles y que se regulan por disposiciones emanadas de los propios Ministerios de los que dependen. Su justificación es sociolaboral (acogen a los niños, hijos de madres trabajadoras, menores de 6 años), y si nos atenemos a la legislación por la que se rigen, no puede decirse que tengan unos objetivos educativos claramente determinados, sino que fundamentalmente se acentúan los de guarda y cuidado de los niños.

Esta misma circunstancia caracteriza a gran cantidad de Guarderías Infantiles, de las que no hay estadísticas conocidas, gestionadas por la iniciativa privada, que acogen a niños de cero a dos años y que por hallarse fuera de la etapa calificada oficialmente por el M.E.C. como preescolar se escapan de la legislación que rige para ésta.

La situación descrita no parece asegurar que estos centros reúnan, de hecho, las condiciones psicopedagógicas más adecuadas a las características de la población infantil que acogen. Es esta una preocupación ya muy latente en la sociedad española en los momentos actuales y prueba de ello es la presentación ante la mesa del Congreso de los Diputados de una propuesta de Ley sobre Escuelas Infantiles por el grupo socialista y que intenta regular las condiciones de estos Centros. Sin entrar en considerar cuál sea la forma más oportuna de regulación, que no es de nuestra incumbencia, sí queremos destacar que consideramos muy necesario se reglamenten las condiciones objetivas y educativas que deben reunir los Centros, el personal y las actividades que en ellos se realicen para garantizar al máximo el desarrollo integral de los niños de estas edades.

CONCLUSIONES

Tras esta somera aproximación a la situación de la educación preescolar en nuestro país —dejamos para una segunda parte el análisis de los aspectos cualitativos (condiciones materiales, docentes y tipo de actividad que se desarrolla en los Centros)—, elevamos las conclusiones siguientes respecto a la escolarización en el nivel preescolar:

1. En los últimos años se ha dado un avance importante en la creación de puestos preescolares que sitúan a nuestro país en cotas muy próximas a las de gran mayoría de los países europeos.

Este avance se debe a la gestión estatal que, a través del Ministerio de Educación y Ciencia, creó unos 280.000 puestos preescolares en los últimos cinco años.

Las diferencias interregionales en tasas de escolarización establecen, sin embargo, una clara diferencia de oportunidades para algunos niños en el acceso temprano a la maduración global.

Por las autoridades educativas estatales y de las Comunidades Autónomas deben tomarse medidas para corregir estas desigualdades y que no suceda lo que empieza a per-

filarse (mientras unas regiones o comunidades autónomas se proponen ya como objetivo la escolarización masiva de los niños de tres años, otras no han escolarizado a todos los de cuatro y cinco).

2. Debe contemplarse con sensibilidad especial la situación de los niños que viven en zonas marginales —rurales y suburbiales— mediante la adopción de programas espe-

cíficos que contrarresten la situación socio-cultural desfavorecida en la que se hallan.

3. Por la Administración educativa deberían ensayarse fórmulas administrativas flexibles para la preescolarización de estas zonas, que contemplen la variedad de situaciones y las necesidades educativas de estos niños. En este empeño debe recabarse la colaboración de los padres y de los docentes implicados.

