



## público y privado en los servicios para la infancia

# Sumario

<b>De la diversidad a la homogeneidad</b> Infancia	3
<b>La relación entre el sector público y el sector privado</b> Perrine Humblet y Peter Moss	4
<b>De Bolkestein a unos servicios sociales de interés general</b> Edgar Szoc	8
<b>¿Recuperar las perspectivas?</b> Marta Ferrer	10
<b>El sector público todavía goza de buena salud</b> Marta Korintus y Karoly Czibere	12
<b>La subcontratación de los servicios para la primera infancia</b> Lise Damgaard	15
<b>Introducción a las fuerzas del mercado</b> Annemarie Marangos y Janneke Plantenga	18
<b>El principio de la subsidiariedad</b> Detlef Diskowski	21
<b>Las écoles maternelles públicas dominan la escena</b> Claude Martin y Blanche Le Bihan	24
<b>¿Una mercancía privada o un bien público?</b> Bronwen Cohen y Lisa Harker	26
<b>La equidad en juego</b> Perrine Humblet y Michel Vandenbroeck	30

<b>Hacia una relación de trabajo más estrecha</b> Sandra Benedetti	33
---	----

<b>Foco en... Anim'action</b> Patrica Vincart	36
--	----

<b>Informaciones</b>	39
----------------------	----

## Editorial

Bienvenidos al número 11 de INFANCIA EN EUROPA. Este número trata de las relaciones entre los sectores público y privado en la oferta de educación infantil, un tema político y de políticas muy presente hoy en muchas partes de Europa. Examinamos la gran variedad de relaciones existente en nueve países europeos, y también os hacemos llegar los últimos desarrollos de la política de la Unión Europea que implica la denominada Directiva Bolkestein no es un nombre muy familiar para la mayoría de europeos, pero tiene un impacto potencialmente importante en nuestras vidas. En la sección de noticias, seguimos con un tema iniciado en un número anterior, el número 7, con la presentación de un nuevo documento de la Comisión Europea sobre los derechos de las niñas y los niños, un avance importante en la relación entre la infancia y la Unión Europea. Finalmente, damos la bienvenida a un nuevo socio, la revista *Cadernos de Educação de Infância*, que publicará INFANCIA EN EUROPA en Portugal y también a *Unsere Kinder* de Austria, que distribuirá la edición alemana en su país.

Peter Moss, director

# Consejo de Redacción

## Peter Moss

Director de la revista *Infancia en Europa*, publicación conjunta de una red de revistas europeas.  
E-mail: Peter.Moss@ioe.ac.uk



## Irene Balaguer, *Infancia*

La Asociación de Maestros Rosa Sensat edita cada dos meses *Infancia e Infância*, en castellano y catalán. La educación de 0 a 6 años, desde la teoría y la práctica.  
Página web: www.revistainfancia.org



## Bronwen Cohen, *Children in Scotland*

*Children in Scotland* se publica mensualmente. Contiene artículos de fondo y noticias relacionadas con la infancia, la juventud y las familias de Escocia.  
Página web: www.childreninscotland.org.uk



## Ferruccio Cremaschi, *Bambini*

Revista mensual para profesionales de la educación de 0 a 6. Investigaciones y buenas prácticas en Italia. Los cambios sociales y culturales, desde la óptica de las necesidades de la infancia.  
Página web: www.edizionijunior.it/bambini.htm



## Eva Gruber, *Betrifft Kinder*

Revista mensual con información, noticias y reflexión sobre las políticas de infancia y educación en Alemania.  
Página web: www.verlagdasnetz.de



## Perrine Humblet

### *Grandir à Bruxelles*

Cada nueve meses se distribuyen de manera gratuita cuatro mil ejemplares de *Grandir à Bruxelles* entre la comunidad francesa de Bélgica.  
Página web: www.grandirbruxelles.be



## Stig Lund, *Born & Unge*

Revista semanal gratuita para los 50.000 afiliados del sindicato BUPL (Federación Nacional de Maestros y Educadores). Práctica, teoría y condiciones laborales.  
Página web: www.boernogunge.dk



## Alexandra Marques, *Cadernos de Educação de Infância*

La *Associação de Profissionais de Educação de Infância* publica la única revista para profesionales de la primera infancia de Portugal. Se publica tres veces al año y se centra en la práctica y la investigación científica.  
Página web: apei.no.sapo.pt



## Jan Peeters, *Kiddo*

*Kiddo* aparece ocho veces al año y se distribuye en Holanda y en Flandes. Está destinada a profesionales que trabajan con niñas y niños de edad de 0 a 12 años.  
Página web: www.kiddo.net



## Marie Nicole Rubio, *Le Furet*

Tres números al año. Sus lectores son formadores, administradores y coordinadores que se dedican a 0 a 6 años.  
Página web: www.lefuret.org



# De la diversidad a la homogeneidad

## Infancia

En este número de *Infancia en Europa* se trata una temática delicada, por las consecuencias que tiene, y sobre todo que puede tener, en la porvenir social y pedagógico de cada uno de los países que hoy configuran la Unión Europea: la relación entre público y privado en educación infantil.

Desde que, hace veinte años, entramos en la Comunidad Europea, todo ha cambiado mucho. Se ha pasado de una realidad en la cual la mayoría de países eran gobernados con políticas y principios de progreso a una nueva realidad, dominada por una oleada conservadora, con unas políticas neoliberales que tienen repercusión directa en cada país, pero además influyen en las políticas comunes a desarrollar en el marco de la Unión Europea.

Desde estas páginas hemos insistido en remarcar que la construcción europea no es algo lejano, la construcción europea es cada vez más un hecho cotidiano que tiene consecuencias directas en nuestra posible manera de vivir hoy y en nuestro futuro.

Los diferentes números de *Infancia en Europa* han aportado información de la diversidad y de la riqueza de experiencias pedagógicas, con formas organizativas y estructuras muy diversas, que pueden ser fuente de inspiración y de reflexión y que sobre todo configuran esta Europa plural en que cada país, por lo que respecta a la educación de los niños de 0 a 6 años, tiene una tradición y una historia de luchas sociales y de respuestas políticas que ha configurado una gran diversidad de respuestas, entre la oferta pública y la privada de estos servicios, y que facilitan el análisis y el debate.

Pero el que ahora tienes en las manos es un número en el cual se hace patente una tendencia común, la de las políticas europeas que tienden a hacer desaparecer la diversidad, y con ella la riqueza, construida durante todo el siglo XX en Europa. Es por lo tanto éste un número que nos permite tomar consciencia colectiva de lo que está pasando, de lo que nos está pasando. Cuando cada uno de nosotros estamos inmersos en nuestra pequeña realidad, en nuestro pueblo, en nuestra ciudad o en nuestro país, podemos atribuir a nuestros gobernantes las políticas que se aplican y es evidente que podemos hacerlo: son responsables. Pero también es preciso que tengamos conocimiento que hoy estas políticas no son un hecho aislado, que hay que situarlas en un contexto más general que marca pautas, compromisos y criterios, y son los que los diferentes gobiernos han acordado en el contexto europeo.

Por lo tanto la vieja dicotomía público-privado ahora toma una nueva dimensión: es de la Unión Europea y lleva a confundir los conceptos clásicos. Las nuevas políticas de marcado carácter neoliberal tienden a difuminar las diferencias, es decir, ni los servicios de titularidad pública son públicos, ni los privados son estrictamente privados en la medida que, en alguna proporción, están sostenidos con fondos públicos, y así cada vez es más difícil diferenciar los unos de los otros.

En este contexto de estrategia política, económica y social, curiosamente la educación de los niños de 0 a 6 años es un elemento fundamental, se considera una pieza básica para el desarrollo productivo de la Europa común en los próximos años. Una política económica pensada para el crecimiento de la productividad y la competitividad, que se viste con discursos de igualdad, tanto si éstos se refieren a la de género como a la social, cuando en realidad son cortinas de humo para enmascarar la necesidad perentoria de mano de obra barata y la máxima precariedad para poder competir en un mercado mundial feroz.

Una vez más lo que podemos ver, y por eso pensamos que este número puede ser de sumo interés, es que la subsidiariedad recae sobre los más débiles: sobre los ayuntamientos, sobre todo en nuestro país donde mayoritariamente no tienen recursos para afrontar con dignidad la educación de los más pequeños, y sobre las familias, muy especialmente las mujeres y los niños con menos recursos, que son las víctimas inocentes de unas políticas que refuerzan la marginalidad. Una marginalidad creciente, acompañada de eslóganes que se proponen hacer creer en la modernidad, cuando hablan de la libertad de elección, de la eficacia de la competencia, de la conciliación de la vida laboral y familiar, de la cantidad como prioridad frente a la calidad, etc.

Por lo tanto, lejos de caer en el desánimo, ahora es el momento de tener muy claro donde estamos y por qué estamos ahí, y por lo tanto el momento de crear alianzas con los más próximos, con los compañeros de asociaciones, de movimientos profesionales y sindicales, con las familias y las entidades cívicas, con los ayuntamientos... y si estas alianzas son insuficientes sabemos que es

posible crear otras con las mayorías silenciadas en otros países que, como nosotros, conocen y por lo tanto defienden el servicio público de calidad para todo el mundo.

Ahora, más que nunca, es preciso defender la educación infantil de 0 a 6 años, porque lo que está en juego es la equidad. La ampliación de la oferta para los niños y niñas de 0 a 3 años, con la privatización encubierta de todo tipo de servicio, para los de 3 a 6 años, con la privatización también encubierta de todos aquellos tiempos que el sistema no reconoce como educativos.

Ahora, más que nunca, es preciso defender el derecho de los niños de 0 a 6 años a la educación, un derecho reconocido por la ley, pero que todavía no ha sido respetado nunca, y por lo tanto lo que está en juego es la equidad. Reconocer un derecho y no poner los medios para hacerlo realidad, es como mínimo una burla, por no decir un engaño, y no se puede permanecer indiferente ante la evidencia.

Ahora, más que nunca, es preciso defender la educación de 0 a 6 años como educación pública, porque lo que está en juego es la equidad. Una oferta extensa de educación infantil, con un horario extenso, con unos profesionales cualificados y debidamente remunerados, con unas ratios que permitan el diálogo y el conocimiento interpersonal, con unos espacios y unos materiales que respondan a los intereses de los niños y a las necesidades de las familias de hoy, sólo pueden ser garantizados por una acción pública.

Y es ahora, y no mañana, porque si no es ahora mañana será tarde, si lo que se quiere para el futuro de nuestro pueblo, de nuestra ciudad, de nuestro país, de nuestra Europa es ser una sociedad justa y cohesionada.

# La relación entre el sector público y el sector privado

Perrine Humblet y Peter Moss

**El tema de este número de INFANCIA en EUROPA aborda un aspecto especialmente importante de los sistemas que se establecen para ofrecer educación y atención a la primera infancia: la relación entre los sectores público y privado. En un momento en el que, como muestra Edgar Szoc en su artículo, estos y otros «servicios sociales de interés general» están en la agenda política de la Unión Europea, es importante profundizar en diversas cuestiones. ¿Qué significan los términos «público» y «privado» en los diferentes países? ¿Qué papeles juegan estos sectores? ¿Qué importancia tienen hoy los principios de mercado? ¿Cuáles son las relaciones entre sectores y de qué manera han evolucionado?**

Hemos invitado a autores de nueve países europeos a que examinen la relación entre los sectores público y privado. Somos conscientes que hay un sector importante que no aparece en este examen: los servicios ofrecidos por familiares próximos, a menudo sin ningún tipo de remuneración. Estos servicios juegan un papel esencial en el cuidado y la formación de los pequeños. Y también se están transformando en la medida en que cambia la posición de la mujer tanto dentro de la familia como en el mercado laboral y en la medida en que aumentan los servicios formales de atención y educación de la primera infancia.

Lo que se hace evidente enseguida a partir de los artículos de este número es la gran variación de las relaciones público/privado entre los diferentes países, así como del significado dado a sector «público» y sector «privado». Con todo, podemos establecer en grandes rasgos cuatro sectores que ofrecen servicios formales. *El sector público* abarca diferentes ámbitos de gobierno nacional/federal, regional, local. *El sector privado sin afán de lucro* (o sector *semiprivado*) comprende los servicios gestionados por diferentes tipos de asociaciones privadas con un objetivo social, educativo o cultural, pero a menudo financiadas, al menos en parte, con fondos públicos. Históricamente, las instituciones religiosas han tenido una fuerte presencia en este sector, y continúan teniéndola en algunos países como Alemania, Italia y España. Pero hay muchas empresas laicas; por ejemplo, el artículo sobre Italia muestra de qué manera las cooperativas están

deveniendo importantes en la actualidad. *El sector privado con afán de lucro* está formado por servicios gestionados por propietarios diversos, desde pequeños empresarios hasta grandes empresas que poseen varios centros. Este desarrollo ha sido especialmente fuerte hasta ahora al Reino Unido.

Finalmente, hay lo que podríamos denominar el *sector del empresario*. Este sector, como muestra Hungría, fue especialmente fuerte en los regímenes comunistas de la Europa Central y del Este y en la antigua Unión Soviética, donde las empresas estatales ofrecían muchas escuelas infantiles para sus trabajadores. Desapareció en gran medida cuando cayeron los regímenes comunistas. Hoy la implicación del empresario en los servicios de educación y atención a la primera infancia está adoptando una forma diferente en la Europa Occidental, sobre todo en los Países Bajos, donde se anima a los empresarios a que subvencionen los «gastos de la atención a la infancia» de sus trabajadores. Estas subvenciones forman parte de un paquete de incentivos para atraer y conservar a los trabajadores.

La mayoría de autores de este número hacen un recorrido histórico para explicar la mezcla de sectores presente hoy en los servicios de educación y atención a la primera infancia. Las relaciones público/privado son un tema antiguo que a menudo se remonta a los orígenes del estado del bienestar. Los primeros servicios de educación y atención a la primera infancia fueron iniciativas que surgieron del sector semiprivado, y el Estado fue jugando un papel cada vez más importante, por medio de la financiación, la regulación y, a menudo, de servicios directos. Puede haber una institucionalización de las relaciones entre sectores que viene de lejos, y que hoy puede dar lugar a una falta de diferenciación entre servicios públicos y semiprivados a nivel organizativo; por ejemplo, la división clave en Bélgica actualmente no es público/privado, sino subvencionado/no subvencionado. En otros casos, cambios de régimen importantes han interrumpido la continuidad del desarrollo de la relación público/privado. El régimen socialista de Hungría impuso un sistema estatal, mientras que el régimen franquista en España



apoyaba la empresa privada. En ambos casos, se ha hecho difícil desde entonces diversificar el sistema de educación y atención a la primera infancia.

La tendencia actual es la de concentrar la inversión pública en los servicios educativos para niños y niñas a partir de tres años y hasta la edad escolar obligatoria; los servicios con financiación pública son casi universales en toda Europa. En este caso los servicios los ofrecen mayoritariamente los sectores público y semiprivado, y los servicios con afán de lucro juegan en general un papel negligible. Un cuestión organizativa importante es de qué manera estos servicios, a menudo disponibles sólo en horario escolar, pueden dar respuesta a las necesidades de los padres que trabajan.

La situación es diferente para los niños y niñas más pequeños, los que tienen menos de tres años. En este caso, la mayoría de artículos describen muchos menos servicios, con una inversión pública menor y con unos gobiernos que no están preparados para garantizar el derecho universal a una plaza en un servicio educativo financiado con fondos públicos. Si bien los estados financian hasta un cierto punto los servicios, se ha relegado un papel más importante al mercado, donde los servicios privados pueden tomar formas muy diversas: escuelas infantiles privadas, *family day care*, canguros, familiares. Es aquí donde el sector privado con afán de lucro, en sus diversas formas, está más presente. En resumen, en la mayor parte de países encontramos hoy un sistema de educación y atención a la primera infancia de dos niveles:

un servicio universal para niños de más de tres años, ofrecido o financiado por el Estado como bien público; y una implicación pública mucho más limitada en la oferta de servicios para los niños y niñas más pequeños, donde se depende más de las empresas privadas y de las posibilidades económicas de las familias.

Esta segmentación de los servicios comporta riesgos importantes, sobre todo con respecto a la desigualdad y a la exclusión. Cuanto más se consideran los servicios como una responsabilidad privada o se dejan en manos del mercado, más depende la experiencia del niño del lugar donde vive y de los recursos de su familia, incluyendo la información, el transporte, la ocupación (¿el empresario subvencionará los costes?) y los recursos económicos. Si los servicios no son considerados un bien y una responsabilidad públicos, entonces hay niños que pueden quedar excluidos. Con todo, la implicación pública no es suficiente, por sí sola, para garantizar un sistema justo. En el caso de Bélgica, las clases sociales privilegiadas tienen mejor acceso a los servicios públicos, y se contribuye así a la segmentación social y a la exclusión.

Dinamarca representa una excepción a esta segmentación. No se hace ninguna distinción entre niños más pequeños y mayores: todos los niños tienen derecho a una plaza en un servicio educativo a partir de los seis meses. El sector público juega un papel central, tanto con respecto a la oferta (junto con un sector semiprivado considerable) como a la financiación. Los Países Bajos representan el otro extremo, habiendo optado en 2005 por el desarrollo de un enfoque mercantil para los servicios para los niños de menos de cuatro años (edad en que empiezan la escuela) financiados a través de una combinación de tarifas que pagan las familias, aportaciones de los empresarios y subvenciones estatales a las familias. (Con todo, como señala el artículo de Holanda, hay ahora un debate sobre la posibilidad de adoptar otra dirección, que desarrolle unos servicios educativos para todos los niños, en lugar de centrarse sólo en los hijos de padres que trabajan.)

El sector privado no es ninguna novedad en los servicios educativos. Así que la cuestión no es si haría falta introducirlo y de qué manera, sino qué condiciones permitirán que este sector contribuya al desarrollo de unos sistemas nacionales de servicios educativos para la primera infancia en una asociación genuina con el sector público, para garantizar un servicio de calidad y la igualdad de acceso para todos los niños y todas las familias. No es suficiente con abrir simplemente un mercado competitivo de servicios privados. El argumento de que la competencia reducirá gastos e incrementará la eficacia no está demostrado y puede nacer de un equívoco de base sobre la naturaleza de los servicios educativos para la primera infancia una cuestión, sugiere Edgar Szoc, que se ha registrado en la UE, que ahora está dejando de englobar la «atención a la infancia» (y otros servicios sociales) dentro de los servicios comerciales. Además, hay riesgos importantes asociados a la orientación mercantil: puede agravar las desigualdades, con unas empresas más centradas en ofrecer servicio a las familias acomodadas, en concreto a los pares trabajadores que viven en barrios con posibilidades; y puede dar lugar a unos servicios financieramente poco estables y con una distribución desigual.

Una dirección prometedor ya conseguida en el sistema danés y que se intenta en algunas partes de Italia son los servicios mixtos, con una asociación a partes iguales entre los sectores público y semiprivado, donde los dos se ajustan a unas exigencias similares con respecto a acceso, tarifas, estándares de calidad y condiciones del personal. Esto garantiza una integración horizontal entre los sectores público y privado basada en unos valores y unos objetivos comunes. La diversidad se expresa a través del trabajo con diferentes ideas y prácticas pedagógicas, no en las desigualdades de las condiciones estructurales. Pero un enfoque asociativo deja todavía aspectos abiertos para el debate. ¿Tendría que incluir el sector con afán de lucro? ¿El sector público tendría que ofrecer servicios igual que los otros o, una cuestión surgida en Alemania y el Reino Unido, sólo como último recurso?

Los objetivos acordados por los estados miembros en la cumbre de Barcelona del año 2002 ofrecer plazas de «atención a la infancia» de cara al 2010 para una tercera parte de los niños de menos de tres años y para un 90% de niños entre tres y seis años refuerzan las políticas nacionales para incrementar los servicios educativos para la primera infancia. Pero unos objetivos puramente cuantitativos, centrados en la «atención a la infancia para padres trabajadores», impulsan una expansión que no dedica suficiente atención a la calidad y a los objetivos más amplios de los servicios educativos para la primera infancia. La tentación es depender del mercado y de los proveedores privados para crear plazas, poniendo una atención insuficiente en unos objetivos sociales más amplios que dependen de la implicación activa del sector público y de una asociación fuerte e igualada que se comprometa a garantizar la igualdad de acceso a servicios de calidad para todos los niños y niñas de Europa.

**Perrine Humblet** es catedrática en la Universidad Libre de Bruselas.  
phumblet@ulb.ac.be

# Servicios en centros de los sectores público y privado y financiación pública: 2003-2005

País	Tipo de servicio <sup>1</sup>	Grupo de edad	% de plazas ofrecidas		financiación pública del sector privado <sup>3</sup>		Tendencias recientes en la relación público privado
			Sector público <sup>2</sup>	Sector privado <sup>2</sup>	Oferta	Demanda	
<b>Alemania<sup>4</sup></b>	Otros	0-3	53 %	47 %	X		Paso del sector público al sector privado en la antigua Alemania del Este.
		3-6	39 %	61 %	X		
<b>Bélgica</b>							Se impulsan servicios privados no escolares no subvencionados; relación más estrecha entre empresas.
Com. flamenca	Otros	0-3	17 %	83 %	X	X	
	Escuela	2-6	38 %	62 %	X		
Com. francesa	Otros	0-3	44 %	56 %	X	X	Diversificación de la oferta y de la financiación y aumento de la segmentación de los centros no escolares.
	Escuela	2-6	62 %	38 %	X		
<b>Dinamarca</b>	Otros	0-6	75 %	25 %	X		El gobierno quiere más oferta privada; pocos cambios hasta ahora.
<b>Estado español</b>	Otros	0-3	41-48 %	52-59 %	X		Incremento de la oferta privada para 0-3.
	Escuela	3-6	66 %	33 %	X		
<b>Francia</b>	Otros	0-3	61 %	39 %	X	X	Nuevas colaboraciones entre el sector público y el sector privado.
	Escuela	2-6	75 %	25 %	X		
<b>Hungría</b>	Otros	0-3	99 %	1 %	X		Todavía hay poca oferta privada.
	Otros	3-6	99 %	1 %	X		
<b>Italia</b>	Otros	0-3	61 %	39 %	X		Incremento de la oferta privada, sobre todo de cooperativas; relaciones más estrechas entre los sectores público y privado.
	Escuela	3-6	75 %	25 %	X		
<b>Países Bajos</b>	Otros	0-4	100 %			X	Estimulación de las fuerzas de mercado, incluyendo la financiación pública a través de subvenciones a la demanda.
<b>Reino Unido<sup>5</sup></b>							Rápido crecimiento de guarderías privadas no escolares con afán de lucro; introducción de la subvención a la demanda.
• Inglaterra	Otros	0-5	13 %	80 %	X	X	
	Escuela	3-5			X		
• Escocia	Otros y Escuelas	0-5	42 %	50 %	X	X	
<b>Suecia</b>	Otros	0-6	83 %	17 %	X	X	Lento crecimiento de la oferta privada.

## Notas

**1.** «Otros» quiere decir centros no escolares; «escuela» quiere decir servicios escolares.

**2.** En servicios en centros; excluye el family day care. Los servicios del sector privado pueden incluir servicios financiados con fondos públicos, por ejemplo, en Flandes poco más de tres cuartas partes de las empresas privadas están financiadas con fondos públicos; en Francia, las escuelas privadas están financiadas con fondos públicos.

**3.** La financiación «a la oferta» se paga directamente a los servicios; la financiación «a la demanda» se paga a los padres.

**4.** Las cifras son del año 1998. Es probable que haya aumentado la proporción del sector privado desde entonces, puesto que se han transferido al sector privado más servicios de la antigua Alemania del Este.

**5.** Las cifras de Inglaterra se refieren sólo a empresas de atención a jornada completa, y excluyen los servicios escolares. Hay otro 6% clasificado como «otros» y que no está incluido. Las cifras de Escocia incluyen servicios a tiempo completo y a tiempo parcial, y combinan los servicios escolares con otros.

# De Bolkestein a unos servicios sociales de interés general

Edgar Szoc

**Edgar Szoc explica por qué hace falta que todos tomemos parte en el debate que ha provocado la nueva Directiva Bolkestein de la Unión Europea y la Comunicación de la Comisión Europea sobre Servicios Sociales de Interés General**

En los diferentes países europeos, como muestra este número de *INFANCIA EN EUROPA*, los servicios para la infancia varían muchísimo en términos de financiación, de estatus legal y otros aspectos de su estructura. Los gobiernos a menudo ofrecen servicios educativos para niños y niñas de más de tres años, pero la situación de los de menos de tres años es mucho más variada. No sólo varía la cantidad de servicios de un país a otro, sino también quién los ofrece y cómo se pagan. Hay una combinación de público y privado, pero esta combinación es diferente en cada país.

Si bien los niños y su bienestar no han sido, hasta ahora, una preocupación de la Unión Europea, la ocupación y la igualdad de género sí que son dos prioridades. Y esto coloca los servicios para la infancia en el centro de la política la «atención a la infancia» (término ampliamente utilizado por la Unión Europea) juega un papel central en la campaña europea para recortar el paro y aumentar el nivel de ocupación entre las mujeres. Más razón, pues, para fijarse en el tratamiento que recibe la atención a la infancia en el proceso legislativo europeo y, en particular, en el reciente encuentro con la denominada Directiva Bolkestein, que recibe su nombre del comisario holandés de Mercado Interno que desarrolló esta medida, Friz Bolkestein.

La Directiva Bolkestein o Directiva de Servicios, para darle su nombre correcto provocó una fuerte oposición en muchos países, sobre todo en Francia y en Bélgica. Despertó de nuevo los miedos del «dumping social», el proceso de hacer caer los sueldos, los beneficios y los niveles de bienestar a través de una competencia desleal, que acaba con la adopción por parte de todos los países del mínimo común denominador. Una de las características del borrador de la Directiva era el «principio del país de origen: para casi todos los servicios que se intercambian en Europa, proponía que los estándares del país de origen de una empresa de servicios fueran válidos en cualquier otro país donde esta empresa ofreciera servicios, sin implantar un proceso previo de armonización, sector por sector, y sin

tener en cuenta las especificidades de cada sector. Así, una empresa de servicios educativos de un país con unos estándares reguladores muy bajos podría haber aplicado estos estándares en una escuela infantil ofrecida en un país con estándares nacionales mucho más elevados. Algunos sectores se sintieron particularmente vulnerables ante una directiva que pretendía liberalizar todos los servicios sin tener en cuenta las especificidades de cada uno. hubo especial preocupación en el sector sanitario, pero también en el sector de los servicios sociales, incluyendo la atención a la infancia.

## Un estatus aparte para los servicios sociales

Fueron estos sectores los que pidieron que la Directiva Bolkestein fuera acompañada, o de hecho precedida, de una directiva sobre «servicios de interés general» (SIG). A pesar de que este término no aparece en el Tratado de la UE, los SIG incluyen tanto los servicios comerciales como los no comerciales que las autoridades públicas consideran de interés general y sujetos a unas obligaciones específicas de servicio público. El objetivo

de esta propuesta era la de «inmunizar» todo un abanico de actividades, sobre todo con respecto a servicios sanitarios y sociales, de los efectos de la Directiva Bolkestein. Mientras tanto, sin embargo, el borrador de la Directiva presentado por el Comisario holandés y aceptado por la Comisión (13 de enero de 2004), padeció enmiendas considerables por parte del Parlamento (4 de abril de 2006), y después por parte del Consejo Europeo (22 de abril de 2006). El principio del país de origen se ha eliminado y se han excluido sectores enteros, como los servicios sanitarios y sociales (incluyendo la atención a la infancia), con el reconocimiento implícito de que estos sectores son diferentes de los otros.

La atención a la infancia se libró por muy poco de caer bajo la jurisdicción de la Directiva Bolkestein. Pero a partir de ahora la atención a la infancia tendría que vivir un mejor reconocimiento de sus especificidades, sobre todo desde que la Comisión del 26 de abril de 2006 hizo pública una Comunicación sobre Servicios Sociales de Interés General –SSIG– ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/news/news\\_en.cfm?id=153](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/news/news_en.cfm?id=153)).

Mientras no haya un estatus legal, una Comunicación ofrece la postura de la Comisión sobre un tema. La Comisión describe esta Comunicación como «un paso más en el reconocimiento de la naturaleza específica de los servicios sociales en el ámbito europeo y en la clarificación, en la medida en que están cubiertos, de las normas de la Comunidad que resultan aplicables».

Para la Plataforma Social, que comprende las ONG europeas del sector de los servicios sociales, el paso de reconocer la especificidad de los servicios sociales es claramente positivo, pero el ritmo es demasiado lento (el texto íntegro de la respuesta de la Plataforma Social se puede encontrar en la página web: <http://www.socialplatform.org>). Si tomamos sólo la atención a la infancia como ejemplo, está claro que la heterogeneidad de las situaciones nacionales no facilita que se implanten unos desarrollos comunes de ámbito europeo. De hecho, hay el riesgo de que veamos una repetición en el ámbito supranacional de los debates que ya han tenido lugar en muchos países europeos entre los defensores de los servicios públicos y los que apoyan la subsidiariedad y la igualdad de trato entre los sectores público y privado.

La Comunicación no comportará ninguna modificación de la ley comunitaria. Pero es posible que haya modificaciones futuras. La Plataforma Social ha decidido dar apoyo a un instrumento legal europeo específico para los SIG, pero que no interfiera en la manera como los estados miembros organizan y financian estos servicios. De hecho, el objetivo de un instrumento como este sería el de definir de qué

manera sería necesario que el resto de la legislación europea tratara los SIG en un clima de liberalización y privatización crecientes. Haría falta reconsiderar los principios implícitos en esta legislación, por ejemplo sobre la oferta y las subvenciones públicas, teniendo en cuenta las características específicas de servicios como la educación infantil, pero también de otros SIG como la vivienda social o la asistencia médicopsiquiátrica. Según la Plataforma Social, este instrumento legal podría ser una Comunicación Interpretativa, que ofrecería una guía al Tribunal de Justicia Europeo (en Luxemburgo) para la aplicación de la legislación europea en el caso concreto de los servicios sociales. Es importante comprender la importancia de esta cuestión. Actualmente, por causa de la apatía política, una de las tareas principales del Tribunal de Justicia Europeo es la de interpretar la legislación en casos dudosos como el de los servicios sociales. Mucha gente querría que los políticos retomaran la iniciativa y definieran un marco claro. Pero para hacerlo hace falta tener en cuenta la especificidad de los servicios sociales. Por ejemplo, la desigualdad en las relaciones de quienes ofrecen los servicios sociales y los usuarios comporta que a menudo los últimos estén en una posición de vulnerabilidad, así que es preciso establecer mecanismos de control para evitar los abusos y garantizar la calidad. Otra característica particular es el trabajo voluntario no remunerado en el sector de los servicios sociales, que es obviamente problemático cuando se comparan los costes. En el actual clima de competencia, estas cuestiones no son triviales. Además, la Plataforma Social defiende la idea de que estos servicios sociales juegan un papel vital en el ejercicio de los derechos fundamentales sobre todo los derechos sociales y esta es otra razón para que se traten de manera diferenciada.

### Proceso de consulta

Hasta el momento en que pueda beneficiarse de este instrumento legal, el sector de los servicios sociales sigue centrado en la reciente Comunicación de la Comisión. Esta Comunicación ofrece, por primera vez, una enumeración de las especificidades de estos servicios hasta ahora, incluso su definición era vaga y, por lo tanto, sujeta a interpretaciones

diversas. En la presentación de la Comunicación, Vladimír Špidla, comisario para la Ocupación, los Asuntos Sociales y la Igualdad de Oportunidades, enfatizó también esta necesidad de clarificación. Añadió que los SIG constituyen «un sector amplio y dinámico donde se crearán muchos puestos de trabajo en los próximos años, lo cual es también un componente importante del crecimiento y de la estrategia laboral de la UE». Los considera un elemento fundamental de la sociedad europea y piensa que es esencial que las normas de la Comunidad aplicables a esta área permitan un desarrollo armonioso del sector. Según el comisario, la Comunicación «se basa en el equilibrio entre la cohesión social y la apertura y en el principio de subsidiariedad propone pasos para garantizar que el marco legal de la UE tenga en cuenta las especificidades de los servicios sociales».

Para poder tener una idea más clara del enfoque de cada país con respecto a los SIG, la Comisión ha impulsado un estudio para examinar la situación en cada estado miembro. Según los resultados de este estudio, así como de la consulta realizada a las partes implicadas, la Comisión publicará un informe que describa las últimas tendencias de modernización, la jurisprudencia y los desarrollos. Este informe se publicará cada dos años, y el primero está previsto para finales de 2007.

Así pues, esta Comunicación marca el inicio de un proceso de consulta abierto a todas las partes implicadas en el sector: estados miembros, organizaciones sociales, las ONG, los responsables de los servicios sociales y otros. Esto sucede en un momento crítico, cuando se obliga a los servicios sociales a entrar en un proceso de modernización que a menudo va ligado a la creación de nuevas relaciones entre los sectores privado (con afán de lucro) y público y las ONG. Todos aquellos que se preocupan por el futuro de los servicios educativos y por la infancia en Europa tendrán que tomar parte en esta cuestión.

**Edgar Szoc**, periodista establecido en Bruselas, que trabaja para la Agencia Alter.  
Edgar.Szoc@alter.be

# ¿Recuperar las perspectivas?

Marta Ferrer

**La adopción de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en 1990 significó un momento de inflexión para los servicios para la primera infancia en España. Se reconoció la etapa 0-6 como el primer estadio del sistema educativo y todos los servicios para este grupo de edad públicos y privados entraron a formar parte del sistema educativo y pasaron a tener un papel educativo claro. El concepto de «educación infantil» sustituyó al de «atención a la infancia» y se adoptó el término «escuela infantil» para describir todos los centros. Con todo, dieciséis años después, la situación todavía está lejos de este ideal. A pesar de que España vive ahora el periodo democrático más largo de su historia, los servicios para la primera infancia siguen siendo un reflejo de la larga dictadura fascista, durante la cual la dejadez de los servicios públicos dio lugar a la proliferación de un amplio y poderoso sector privado.**

## Unas perspectivas desdibujadas

La situación de España está lejos de lo que la LOGSE pretendía, tanto con respecto al control de calidad (incluyendo estándares referidos al número de niños por grupo, a las ratios adulto:niño y a la formación del personal) como la cantidad (incluyendo el derecho de una plaza para todos los niños). Estas deficiencias son más evidentes en los servicios para niños de menos de 3 años. Los datos del Gobierno central muestran que los servicios actuales dan servicio a un 12% de niños de 0 a 3, de los cuales un 41% asisten a centros públicos y un 59% a centros privados. La investigación que se ha hecho con los datos de las Comunidades Autónomas revela que el número de niños que reciben servicio es superior 21% para este grupo de edad a pesar de que igualmente una mayoría en centros privados (un 52% frente a un 48%). La diferencia entre los dos grupos de datos puede ser debida al hecho de que algunas Comunidades Autónomas no dan todos los datos al Ministerio de Educación de Madrid, por lo cual los datos de ámbito nacional son incompletos. Y en algunas Comunidades Autónomas, los datos pueden provenir de departamentos diferentes, y no hay cifras globales por causa de la carencia de coordinación.

La investigación plantea otro tema preocupante: la mayor parte de las Comunidades Autónomas no regulan los servicios privados con el rigor que tendrían que hacerlo. Así que puede ser que haya todavía más niños en estos servicios que lo que muestran las cifras. La situación para los niños de 3 a 6 años es bastante diferente, un 99% de niños de este grupo de edad asisten a algún servicio. En toda España, dos tercios de estos niños van a escuelas públicas, a pesar de que hay diferencias importantes entre regiones. Por ejemplo, en la ciudad de Barcelona la repartición entre público y privado es la contraria y sólo una tercera parte de los niños entre 3 y 6 años asisten a las escuelas públicas.

## Las razones de un sector público débil

Durante los 40 años de la dictadura, no sólo se permitía, sino que se impulsaba, el crecimiento de los servicios privados, en un periodo en que en el resto de Europa se estaba viviendo una fuerte expansión de la educación pública. Los gobiernos democráticos posteriores se han encontrado con una situación difícil de transformar. Hay una gran presencia de servicios

privados, con fuertes intereses sociales y religiosos; por ejemplo, una parte significativa de los servicios privados pertenece a la Iglesia católica. La mayoría de servicios para niños entre 3 y 6 años están vinculados a escuelas de la etapa obligatoria, lo cual ayuda al equilibrio actual entre el sector público y el privado.

Tal como indican los datos, la educación para niños de 0 a 3, un objetivo central de la LOGSE, ha sido abandonada por parte del Estado y también por parte de la mayor parte de las Comunidades Autónomas: se otorga poca prioridad a este grupo de edad. El esfuerzo principal se ha dirigido a garantizar la escolarización de todos los niños de 3 a 6 años. El único ámbito gubernamental que se ha comprometido realmente a desarrollar servicios educativos para niños de 0-3 han sido los ayuntamientos, que valoran los problemas de las familias con niños pequeños y a menudo sin los recursos necesarios. Gracias a su esfuerzo, ha crecido la oferta pública.

## Las cuestiones principales de hoy

La situación actual es compleja y contradictoria, e influyen tres desarrollos recientes:



**1.** Cada vez más trabajan los dos progenitores, sea por necesidad o porque quieren trabajar. Por lo tanto, hay una necesidad creciente de servicios con horarios amplios.

**2.** El anterior gobierno conservador desarrolló, a lo largo de ocho años, unas políticas claramente orientadas a fortalecer las empresas privadas, con un doble objetivo: aumentar la oferta del mercado para niños de 3 a 6 años; y para los más pequeños, sustituir el reconocimiento de la LOGSE del derecho universal a la educación a partir del nacimiento por un regreso a una perspectiva de servicio social con criterios para limitar la admisión.

**3.** El argumento que toma cada vez más fuerza tanto por parte de los sectores conservadores como de los denominados progresistas es que el estado del bienestar es insostenible, y que el mercado tendría que ofrecer servicios públicos.

Estos hechos generan intensos debates, enfoques diversos y algunas políticas erráticas. Por ejemplo, en España hay un debate intenso sobre la financiación de la educación privada para niños de 3 a 6. Los representantes de las escuelas privadas defienden que la libertad «de elección»

requiere que sus servicios reciban financiación pública. Pero muchas organizaciones sociales, por ejemplo las que representan a padres y estudiantes, y algunos sindicatos de maestros, están en contra de financiar la educación privada. Sus argumentos se basan en la necesidad urgente de que el gobierno aumente y mejore las escuelas públicas, y se oponen a la financiación de los servicios privados si no garantizan una gestión democrática y un acceso no discriminatorio a todos los niños y todas las familias. Pero ninguno de los dos bandos de este debate propone los cambios que la sociedad pide para la educación de los niños: horarios más amplios que den respuesta a las necesidades de las familias actuales, y respeto por los derechos de los niños a través de una mejor calidad de la vida escolar.

Para los más pequeños, los de menos de 3 años, el nivel de servicios es absolutamente insuficiente, y no hemos de olvidar tampoco que los que existen son mayoritariamente privados. Además, sólo una proporción muy pequeña reciben subvenciones públicas, así que no es extraño que sean servicios de muy poca calidad.

Las necesidades de las familias, junto con el fracaso a la hora de definir y de aplicar unos criterios de calidad, han dado lugar a la reciente proliferación de dos nuevos tipos de servicios que, antes, habrían sido difíciles de imaginar. Siguen criterios de mercado. En primer lugar, hay pequeños negocios que ofrecen atención a los niños sin cumplir ningún tipo de condiciones o sin estar sujetas a ningún tipo de control. En segundo lugar, hay servicios que eran públicos y han sido privatizados.

Tanto las Comunidades Autónomas como los ayuntamientos transfieren la gestión de sus servicios para la infancia de 0-3 a organizaciones privadas. Estos desarrollos están contribuyendo a un malestar creciente, tanto entre los profesionales como entre muchas familias con niños pequeños que, año tras año, se ven frustrados en su objetivo de ingresar en un servicio público de calidad.

### **¿Una nueva dirección, una nueva esperanza?**

Con todo, a la vez que se han desarrollado estos debates y estas políticas de privatización, el gobierno central ha adoptado recientemente una nueva ley de educación que reclama la importancia educativa de la etapa 0-6. Esto restablece la LOGSE. Además, el gobierno se ha comprometido a destinar una financiación significativa para apoyar la aplicación de la nueva ley, y a cambiar la dirección actual de la educación infantil en España. Por primera vez en la historia, el Estado financiará la creación de nuevas plazas en centros para niños de menos de 3 años. Quizás se trata sólo de un interés pasajero... pero no tenemos que perder la esperanza.

**Marta Ferrer** es maestra de un centro para la primera infancia.

[redaccion@revistainfancia.org](mailto:redaccion@revistainfancia.org)



# El sector público todavía goza de buena salud

Marta Korintus y Karoly Czibere

**En los últimos años, Hungría ha experimentado enormes cambios políticos, económicos y sociales, que han dejado su huella en los servicios para la infancia. Con todo, hay fuertes continuidades, sobre todo en el papel dominante del sector público en la oferta.**

## El proceso de transición

Para comprender la relación entre los sectores privado y el público en los servicios para la infancia en Hungría, hace falta que recordemos la naturaleza del régimen socialista. Antes de los cambios radicales que se produjeron los años 1989/1990, un estado paternalista decidía cada aspecto de la política y la oferta de servicios, lo cual comportaba unos servicios muy centralizados y uniformes. La oferta privada sin afán de lucro sólo estaba permitida para actividades recreativas y deportivas, y no estaba permitido ningún tipo de servicio privado con afán de lucro.

Los años de transición, después de la caída del régimen socialista, estuvieron caracterizados por el paso de una economía planificada a una economía de mercado y por un proceso de descentralización. Esto comportó el establecimiento de un sistema de gobiernos locales y la división de responsabilidades entre el estado y este nuevo nivel de autoridades locales. Estos procesos tuvieron como resultado el desmantelamiento de la propiedad estatal y la modernización de la estructura de la economía, acompañados de una proliferación de empresas privadas y de cambios en la ocupación. La diversificación de servicios se convirtió en una prioridad, lo cual significaba implantar diferentes tipos de servicios, diseñar diferentes formas de financiación y promover diferentes tipos de oferta.

Los mecanismos de regulación, de financiación y de oferta de servicios han cambiado mucho desde los años del socialismo. La intención ha sido dar a los gobiernos locales la responsabilidad de organizar los servicios. Y esto ha implicado que las autoridades locales asumieran la responsabilidad local de ofrecer servicios para los niños. Además, desde 1993 pueden cumplir con sus obligaciones a través de la contratación de empresas privadas externas.

## El actual sistema de servicios

### *Tipos de servicios y acceso*

En muchos aspectos, la estructura global de los servicios para la infancia ha cambiado poco desde los años 1880. La mayoría de niños de menos de tres años son cuidados en su casa por la madre o por parientes (sobre todo abuelas), a causa de un dilatado sistema de baja maternal o paternal. La atención a la infancia fuera del hogar para niños de menos de tres años se ofrece casi exclusivamente en *bölcsőde* (escuelas 0-3). Estas escuelas se desarrollaron mucho durante la era socialista, como instituciones para ayudar a las mujeres a entrar en el mercado laboral. Desde 1984, con todo, el número de centros ha disminuido en un 60% aproximadamente. Actualmente, ofrecen servicio a un 9% de este grupo de edad. Los *Óvoda* (parvularios) son para niños entre tres y siete años, y dan servicio a un 92% de este grupo de edad. La asistencia es obligatoria para los niños de cinco años, como preparación para la escuela. Son servicios a tiempo completo, en centros que abren 12 horas al día.

El sistema de servicios para la infancia está dividido. La responsabilidad política para los niños de menos de tres años recae en el Ministerio de Juventud, Familia, Sociedad e Igualdad de Oportunidades. El Ministerio de Educación es responsable de los parvularios, considerados ahora como una primera etapa de la educación pública.

Desde los años de la transición, se han introducido en la legislación estatal el *családi napközi* (*family day care* para niños hasta los 14 años, en el entorno de un hogar) y el *házi gyermekfelügyelet* (atención para niños hasta los 14 años en su propio hogar) autorizados, como servicios básicos para las familias con niños.

## Financiación y oferta

Entre el 25 y el 30% de la financiación de las escuelas 0-3 y los parvularios proviene del gobierno central (con una financiación específica), un 10% de las tarifas que pagan las familias, que se reducen o desaparecen del todo en los casos de rentas bajas, y el resto proviene de la empresa de servicios. Ha habido un cambio importante con respecto a la oferta después del régimen socialista. Entonces los servicios los ofrecían directamente el

A la derecha, los bölcsőde –escuela 0-3– del Instituto Nacional de la Familia y Política Social, que se creó en 1977 como escuela modelo, y un óvoda –parvulario para 3-7– municipal de Debrecen.

Debajo, un parvulario que tiene seis grupos de niños y un gran jardín. La ratio adultos/pequeños es de 2/20-25.



estado o, a veces, las empresas para sus trabajadores. Ahora estos servicios de las empresas prácticamente se han eliminado y el estado se ha retirado completamente. Las empresas privadas pueden ofrecer servicios, pero en la práctica juegan un papel poco importante ofrecen sólo un 5% aproximadamente de todas las plazas en los servicios para la primera infancia. Esto deja la mayor parte de servicios todavía en manos del sector público, pero actualmente los responsables son las autoridades locales.

### **Regulación**

Los dos ministerios gubernamentales han introducido marcos legislativos y una orientación nacional para trabajar con la infancia en los marcos de los que son responsables (escuelas 0-3 y parvularios respectivamente). Los dos se ocupan de las condiciones para obtener la licencia, de los principios básicos de atención y educación, de unos criterios mínimos con respecto al entorno, al personal, a la salud y a la seguridad y de la documentación necesaria. El objetivo es establecer unos estándares centrales, con suficiente flexibilidad para que las instituciones puedan conformar sus servicios según las necesidades locales. En teoría, los requisitos legales y la orientación son iguales para todos los servicios, sea quien sea quien los ofrece, pero en la práctica el control y la inspección son mucho más estrictos para los servicios gestionados por organizaciones privadas que para los que mantienen directamente las autoridades locales.

### La combinación público-privado

A pesar del potente discurso de los años 1990 sobre la necesidad de diversificar las formas existentes de servicios y de implicar al sector privado sin afán de lucro, hay muy pocos servicios que no sean ofrecidos por las autoridades locales. Según la Oficina Central de Estadística de Hungría, en 2004 sólo 16 de un total de 527 escuelas 0-3 del país eran gestionadas por organizaciones sin afán de lucro, y sólo 13 las ofrecían las empresas para sus trabajadores. El *family day care* es un servicio emergente, pero que da cobertura básicamente a familias acomodadas y de momento hay menos de cien empresas en todo el país.

Así que son muy pocos los buenos ejemplos de servicios ofrecidos por organizaciones privadas (un ejemplo es *Csemete Gyermekcentrum en Szekesfehervar*, que aparece en el número 8 de INFANCIA EN EUROPA). Hay varias razones que explican la poca implicación del sector privado. A la financiación que el gobierno central destina a plazas en centros sólo pueden acceder totalmente las empresas privadas que tengan un contrato con la autoridad local. Las otras empresas pueden solicitar sólo un 30% de esta financiación. Las tarifas que pagan las familias están restringidas a un 10% aproximadamente del coste total (y cubren, básicamente, el coste del comer), e incluso si se permitiera cobrar más, la mayoría de las familias no podrían pagarlo. De forma que cualquiera que dirija un servicio para la infancia tiene que poder asumir la financiación restante. Cómo que eso puede representar casi dos terceras partes del coste total, las empresas privadas necesitan otras fuentes de ingresos o tiene que inventar otras maneras de conseguir financiación. A la vez, los gobiernos central y locales han establecido unos estándares altos con respecto a la calidad del servicio. Todos los servicios, de cualquier sector, tienen que cumplir los mismos criterios y están regulados por las mismas normas. Así que a pesar de que las autoridades locales pueden contratar los servicios a empresas privadas, hay pocas que estén dispuestas a ofrecer estos servicios.

Con todo, la financiación también resulta difícil en la oferta del sector público. Los presupuestos de las autoridades locales son a menudo insuficientes para proporcionar la

financiación necesaria para los servicios. En concreto, no hay suficientes plazas para niños de menos de tres años. Aproximadamente dos terceras partes de las autoridades locales no disponen de escuelas 0-3 ni de ningún otro tipo de servicio organizado para niños de menos de tres años. El resultado es un conflicto entre los derechos y las responsabilidades: las autoridades locales tienen el deber legal de evaluar las necesidades de ámbito local y de garantizar plazas para todos los niños las familias de los cuales no puedan ocuparse de ellos durante el día (por ejemplo, porque trabajan), pero las autoridades locales defienden que tienen el derecho legal de decidir cómo quieren utilizar sus presupuestos.

### Consecuencias

A pesar de la descentralización, el estado sigue muy presente en el sistema de servicios para la infancia, ofreciendo financiación, marcos legales, orientaciones e inspección. La oferta local pública o privada se enfrenta a unas regulaciones rígidas y a unos niveles de financiación bajos, con limitaciones con respecto a la capacidad de dar respuesta a un gran aumento de la necesidad de servicios para la infancia, sobre todo en zonas rurales. Una de las consecuencias es que hay más servicios sin licencia, otra es una rebaja en los niveles de profesionalidad, donde los jóvenes no eligen formarse para trabajar en escuelas 0-3. El desequilibrio entre la demanda y la oferta hace más difícil garantizar la igualdad de oportunidades durante los primeros años de vida.

Dar respuesta a las necesidades de los niños y de las familias ofreciendo servicios de calidad exige la implicación tanto del sector público como del privado. La historia y la experiencia de muchos países han demostrado que ninguno de los dos puede garantizar servicios flexibles y de calidad por sí solo.

**Marta Korintus** es Jefa de Departamento del Instituto Nacional para la Familia y la Política Social.

**Karoly Czibere** es la Jefa del Calvinist Diaconial Centre de Hungría.

Marta.Korintus@ncsszi.hu

### Ejemplos

*Tetenyi* es una *bölcsode* (escuela 0-3) de Budapest construida en los años 1970 cuando se desarrolló la zona de la manera típica del régimen socialista: bloques de viviendas de nueve pisos para las familias, con escuelas 0-3, parvularios y escuelas, todo ello parte de un amplio desarrollo de viviendas. Hoy es una de las nueve escuelas 0-3 gestionadas por la autoridad local de un distrito de Budapest y asisten 100 niños de hasta tres años, 80 a jornada completa (de la mañana hasta primera hora de la tarde) mientras que los otros 20 asisten a una ludoteca y a un espacio familiar. Los niños están en grupos de 12, cada uno con dos trabajadores titulados, más un trabajador de apoyo que comparten entre dos grupos.

*Debrecen1* es uno de los 46 *óvoda* (parvularios) de Debrecan, una población de 200.000 habitantes próxima a la frontera oriental de Hungría, donde la autoridad local gestiona todos estos parvularios. Los parvularios están abiertos toda la jornada, ofrecen cuatro comidas diarias y aceptan niños de tres a siete años. La asistencia es obligatoria a los cinco años como preparación para la escuela. Este parvulario tiene seis grupos de niños, cada uno con dos profesionales y 20-25 niños. Han introducido muchos proyectos innovadores en el curriculum y están orgullosos de su amplio jardín. En este parvulario, igual que en la escuela 0-3, las familias pagan aproximadamente un 10% del coste, básicamente para cubrir las comidas.

# Subcontratación de los servicios para la primera infancia

Lise Damgaard

**El sector público ha desempeñado un papel central en el desarrollo de los tan admirados servicios educativos para los más pequeños en Dinamarca. La tendencia actual de externalizar los servicios afecta a la calidad.**

Actualmente, todos los niños y niñas daneses tienen derecho a una plaza en un servicio para la primera infancia a partir de los seis meses, y Dinamarca (junto con Suecia) dispone de los servicios financiados con fondos públicos más extensos del mundo. El sector público ha tenido un papel central en el desarrollo de estos servicios. Desde 1976, los servicios para la primera infancia han sido sobre todo una responsabilidad de las autoridades locales (ayuntamientos), tanto con respecto a calidad como a la garantía de un número suficiente de plazas. Pero ahora se están introduciendo cambios que a la larga pueden dar lugar a nuevas relaciones entre el sector público y las empresas privadas.

## Desarrollo de un servicio público integrado

Los primeros ejemplos de servicios para la primera infancia en Dinamarca se pueden encontrar en los inicios del siglo XIX, cuando se establecieron los denominados «refugios» (*asylar* en danés) para los hijos de padres que trabajaban fuera del hogar. Estos primeros servicios, organizados y financiados privadamente, eran concebidos como asistencia social para los padres y madres que no tenían otras alternativas. Desde 1919, pudieron recibir subvenciones del gobierno, a condición de que la mayor parte de los niños pertenecieran a familias con pocos ingresos, y este sector siguió creciendo a lo largo del siglo XX. A medida que aumentaban las subvenciones gubernamentales, estas instituciones devenían cada vez más servicios pedagógicos; y como tales, se asemejaban más a los parvularios, el primero de los cuales se abrió a finales del siglo XIX, y ofrecía no tan sólo atención, sino también contenidos educativos. Hoy, estos dos tipos de servicios se han fusionado para formar un sistema integrado.

## La organización de servicios para la primera infancia en Dinamarca

Los ayuntamientos son los responsables de los servicios y de hecho ellos mismos los ofrecen. Con todo, un 25% de las plazas las ofrecen organizaciones privadas, sin afán

de lucro, que establecen contratos con los ayuntamientos. Pero quienquiera que sea quien ofrece el servicio, las condiciones con respecto a la financiación y a otros aspectos son idénticas.

También es posible el funcionamiento de servicios totalmente privados sin subvenciones municipales. Si las familias optan por enviar a sus hijos a estos servicios, tienen derecho a una subvención municipal. Con todo, es una opción poco utilizada; en 2004, menos del 2% de los niños utilizaban servicios que funcionaran con subvenciones a las familias y, de estos, menos del 20% asistían a un centro.

Al principio de los años 1980, el gobierno conservador-liberal lanzó un debate sobre la «subcontratación» de servicios públicos. Actualmente la legislación otorga cierta libertad a los ayuntamientos en el cumplimiento de sus obligaciones, incluyendo la subcontratación de servicios para la primera infancia. Hasta ahora la subcontratación ha implicado básicamente un «sistema de contratos»; se firma un contrato entre el ayuntamiento y la empresa de servicio, donde el ayuntamiento subvenciona la institución según el número de niños que asisten. La diferencia principal con la práctica establecida desde hace tiempo

en la que los ayuntamientos financian servicios ofrecidos por organizaciones sin afán de lucro es que en «el sistema de contratos» la empresa puede obtener beneficios pero sólo los que resulten de la administración del contrato: el proveedor privado no tiene derecho a sacar provecho de la gestión del servicio.

Dinamarca vivió los primeros casos de subcontratación de servicios para la primera infancia durante la segunda mitad de los años 1990. Pero ha habido pocos casos más, y nunca han pasado de los 15 servicios. Por el contrario, el



número total de centros para la primera infancia en Dinamarca es en la actualidad de unos 7.500.

### Un mayor fomento de los servicios privados

En octubre de 2005 se enmendaron las normas sobre los servicios privados para la primera infancia, facilitando que las empresas privadas pudieran establecer y poner en funcionamiento servicios subvencionados por los ayuntamientos. Al contrario que en «el sistema de contratos» anterior, el ayuntamiento está obligado a dar la aprobación y a dar financiación, siempre y cuando el servicio cumpla ciertas condiciones. Las empresas privadas pueden obtener beneficios del servicio, no sólo de su administración. Al revés que en todas las otras opciones, las empresas pueden establecer las tarifas y tener su propio sistema de admisión. De todos modos, hasta ahora aún no se ha establecido ningún servicio con estas nuevas normas.

### El debate sobre la subcontratación

Un elemento particularmente polémico del debate político danés sobre la subcontratación han sido los servicios de bienestar social «blandos» incluyendo los servicios para la primera infancia. El argumento principal a favor de la subcontratación ha sido el económico. Se considera que los servicios públicos han devenido demasiado caros porque no ha habido competencia. Competir en un mercado con empresas privadas, con afán de lucro –se afirma–, mejorará la calidad y la eficiencia de las instituciones públicas. **S**ubcontratar servicios de bienestar social blandos, con todo, no es lo mismo que subcontratar servicios más técnicos como, por ejemplo, los de limpieza. Resulta comparativamente sencillo describir el contenido de las tareas en estos servicios y establecer estándares con los que medir los resultados de la subcontratación. No pasa lo mismo con los servicios de bienestar social blandos, donde tampoco resulta tan fácil reducir la pérdida de tiempo y el trabajo mal hecho, un elemento clave en el caso de la subcontratación. No es posible medir las mejoras con respecto a eficiencia en la subcontratación de servicios para la primera infancia de la misma manera que en los servicios de limpieza.





Parece difícil imaginar ninguna mejora en la eficiencia del hecho de subcontratar los servicios para la primera infancia. En los últimos años, ha habido demandas constantes de ahorro a través de la reducción de la ratio niños-pedagogos (trabajadores de los servicios para la primera infancia). Desde el punto de vista de los pedagogos, esto ha tenido un impacto negativo grave en la calidad de los servicios, puesto que significa que el personal pasa menos tiempo con los niños el elemento más importante en la tarea pedagógica. No parece probable que se obtenga ningún beneficio de un uso más intensivo del personal; y como que el personal representa el coste principal de los servicios de la primera infancia, no será posible ahorrar en el funcionamiento de estos servicios sin dañar la calidad. Además, en general se cree que la subcontratación de las otras

actividades de los servicios, como la limpieza, la cocina o la administración, no aportará ganancias importantes.

Otro argumento esgrimido a favor de la subcontratación ha sido que la competencia entre servicios públicos y privados dará lugar a la innovación y el desarrollo de los servicios ofrecidos, lo cual dará a los ciudadanos más opciones con respecto a oferta y servicios. Pero una consecuencia de la libre elección tal como se aplica en las nuevas normas sobre la oferta de servicios para la primera infancia por parte de empresas privadas puede ser el riesgo de la desigualdad social y económica. Por ejemplo, las normas no establecen ningún límite superior para las tarifas que tienen que pagar las familias; como consecuencia, puede ser que algunas familias, por razones económicas, no puedan elegir una institución de su elección, mientras que, a la vez, puede pasar que las familias con más recursos saquen a sus hijos de las instituciones municipales por causa de unos estándares más bajos (como la reducción mencionada más arriba de la ratio personal-niños). Esto hace que aumente el riesgo de la segregación social de los niños en función de la posición social de las familias, lo cual no parece que vaya en consonancia con el objetivo del gobierno danés de dedicar más atención a los niños socialmente excluidos.

En este debate, el BUPL (el sindicato de los pedagogos) se ha posicionado en contra de la subcontratación de servicios para la primera infancia. Entre otras razones, el BUPL cree que existe el peligro de que acaben dominando los motivos de lucro. En lugar de eso, quieren que los recursos económicos que la sociedad destina a los servicios para la primera infancia sean utilizados para conseguir el desarrollo pedagógico de los niños y niñas de la manera más plena y mejor posible.

**Lise Damgaard** es asesora legal del BUPL  
ldg@bupl.dk

## Ejemplos

*Outrup Børnehave* (parvulario) está situado en Outrup, al oeste de Jutlandia. Es municipal y, como todos los servicios municipales, tiene una junta de padres. Hay plazas para 80 niños y niñas de tres a cinco años, y el horario es de 6:15 a 17h. Tres cuartas partes del personal son pedagogos, el resto auxiliares. La mayor parte del coste lo cubre el ayuntamiento, pero los padres también pagan una tarifa.

*Kvong Private Børnehave* está situado en un pueblecito del oeste de Jutlandia y se hace cargo de 35 pequeños de tres a cinco años con un horario de 6:15 a 17h. El parvulario lo estableció según el «sistema de contratos» una asociación privada de personas que querían tener un servicio en el mismo pueblo y no tener que llevar a sus hijos a la ciudad más próxima. El personal, los objetivos y los contenidos son similares a los de los parvularios municipales, pero las tarifas que pagan los padres son un poco más bajas. A pesar de que es un parvulario privado, del que se podría obtener beneficios, la Junta Directiva ha decidido reinvertir cualquier beneficio en el servicio.



# Introducción a las fuerzas del mercado

Annemarie Marangos y Janneke Plantenga

**En los Países Bajos, los servicios de atención a la infancia han puesto el énfasis en el papel de la oferta y la responsabilidad privada. Una serie de cambios recientes añaden un nuevo énfasis: el desarrollo de una relación mercantil entre las empresas y las familias. Pero los debates actuales, que sugieren la necesidad de ampliar la manera como se conceptualizan los servicios, plantean la posibilidad de una nueva relación más centrada en el niño.**

## **Cambios recientes en la política: una nueva ley de atención a la infancia**

En los Países Bajos casi todos los niños empiezan la escuela a los cuatro años. La atención para niños más pequeños ha sido considerada durante mucho tiempo una responsabilidad privada; la implicación pública ha empezado a desarrollarse a partir de los años 1990. Durante años la financiación se ha destinado a ampliar la oferta, pero la legislación reciente en la forma del *Childcare Act* (Ley de la atención a la infancia), que entró en vigor en enero de 2005 modifica el destino de la financiación, que pasa de las empresas a las familias.

La financiación gira en torno a tres ejes: global, empresarios, trabajadores, y el estado paga aproximadamente una tercera parte de los gastos de la atención a la infancia. Idealmente, el empresario pagará una tercera parte del coste real. Pero la contribución de los empresarios no es obligatoria; se supone que tienen que pagar, pero no se les exige que lo hagan. Actualmente, aproximadamente el 75% de los trabajadores reciben una contribución de los empresarios.

Las familias con ingresos más elevados pagan los dos tercios restantes. Pero la mayoría de familias reciben una ayuda de las autoridades fiscales, en función de los ingresos y del coste del servicio que utilizan, y con esto el Estado cubre casi íntegramente los gastos de las familias con ingresos más bajos. Cuando no hay contribución del empresario, el Estado otorga una ayuda adicional, que es permanente para las familias con ingresos más bajos y temporal (hasta 2009) para las familias con ingresos medianos o altos.

Estos nuevos acuerdos de financiación han supuesto una reducción de precios para las familias con ingresos más bajos, pero un incremento para las familias con ingresos

medianos o altos. Incluso las familias con ingresos más elevados que no recibían ninguna contribución del empresario tenían que pagar el coste total. Esto provocó muchas quejas, que los medios de comunicación recogieron ampliamente, y claros indicios de una caída en la demanda. En parte por esto, en verano de 2005 el gobierno destinó 200 millones más de euros a financiar la atención a la infancia, mayoritariamente para familias con rentas medianas o altas.

## **¿Hacia un mercado óptimo?**

Los objetivos explícitos de esta reforma son incrementar las opciones de las familias y estimular el funcionamiento de las fuerzas de mercado. Los servicios de atención a la infancia tendrán que dar más respuesta a los deseos de las familias y ser más eficientes. Pero para que un mercado funcione bien hacen falta ciertas condiciones. Por ejemplo, hace falta informar a los consumidores sobre los precios y la calidad, y éstos tendrán que poder actuar en función de la información disponible. ¿Se dan estas condiciones en el mercado holandés de la atención a la infancia?

## **Información disponible**

La información es un problema real. Los consumidores (que asumimos que son los padres y madres) no conocen a todos los proveedores y a menudo reciben información a través de canales informales. Además, el consumidor sólo puede comprobar en parte la calidad de los servicios. El sector utiliza estrategias diversas para ayudar a los consumidores a tomar decisiones informadas, por ejemplo homologaciones y formas de autorregulación. En 2005, un 85% de las organizaciones que ofrecían atención a la infancia o bien se estaban preparando para la homologación externa o estaban estableciendo un sistema interno de calidad. Como forma de autorregulación, el sector adoptó un acuerdo de calidad con una serie de normas referentes a un plan pedagógico, la ratio niños-personal, a medida máxima del grupo e instalaciones.

No obstante, parece que las familias valoran aspectos diferentes sobre la calidad que los expertos, por ejemplo, el juego activo y la oferta de actividades diversas. Un ambiente agradable y salidas cortas son también importantes. El plan pedagógico, la cualificación de los



*Arriba, Luna ofrece el servicio de family day care, para un máximo de cinco niños, de 0 a 13 años.*



directores o los indicadores de calidad parece que importan menos. Como resultado, las familias pueden sobrestimar la calidad de un servicio. De hecho, parece que las familias están muy satisfechas con la atención que reciben sus hijos: en una escala de uno a diez, la puntuación mediana es de más de ocho.

También parece que las familias tienen poco conocimiento sobre el coste de la atención a la infancia, en concreto sobre el coste real, antes de aplicar las ayudas de los empresarios y de las autoridades fiscales. Pero también los conocimientos sobre los precios en el consumo son limitados. La investigación reciente indica que sólo sobre la mitad de las familias saben cuál es la cantidad mensual que pagan por la atención de cada hijo. Sólo una cuarta parte sabe la cantidad total y un 15% no tiene ni idea.

### **La disponibilidad de servicios**

La posibilidad de elección de las familias es vital para un buen funcionamiento del mercado. Durante mucho tiempo la elección estaba muy restringida por una capacidad de atención a la infancia muy limitada. Ahora han desaparecido la mayor parte de las listas de espera y parece que el mercado, al menos en algunas partes de los Países Bajos, se ha equilibrado bastante. ¿Pueden elegir las familias actualmente?

La investigación reciente parece indicar que sí que hay una posibilidad de elección por parte de las familias. Los investigadores calcularon cuántas plazas había disponibles para los niños a una distancia de diez minutos de su casa. Se concluyó que las familias con niños de menos de cuatro años pueden escoger, como



media, entre seis servicios y las familias con niños de entre cuatro y doce años, entre cuatro servicios. Aproximadamente un 30% de las familias con niños de menos de cuatro años y un 40% con niños mayores de cuatro no tenían ninguna posibilidad de elección. Con todo, las opciones no están repartidas de igual manera; las familias que viven en las ciudades tienen más servicios que las que viven en el campo.

Pero este estudio se refería a los servicios individuales, no a las opciones disponibles entre las diferentes organizaciones que ofrecen atención a la infancia. Las opciones son más limitadas cuando los servicios próximos pertenecen a la misma organización. En este caso habrá diferencias básicamente con respecto a las instalaciones, pero no en el

nivel de calidad o en el plan pedagógico. Quizás esto también explica por qué la mitad de las familias afirman que no tienen posibilidad de elección y por qué dicen que sólo pueden elegir entre una o dos opciones.

### Movilidad

Finalmente, ¿las familias actúan en función de la información disponible? Quizás en el momento de entrar al mercado sí, pero una vez han elegido, raramente cambian. De acuerdo con la investigación reciente, más de la mitad de las familias no se ha planteado nunca cambiar de servicio. Sólo un 5% lo hicieron en 2004. La atención a la infancia no es como otros productos que se venden en el supermercado. Tiene unas características específicas importantes: el servicio se ofrece tanto a los padres como a los niños, y la relación entre el consumidor y la empresa es personal y duradera. Estas características hacen que las familias se sientan mucho leales. De hecho, existe una doble lealtad: hacia la organización de atención a la infancia, pero también, y sobre todo, hacia los hijos. La relación personal y duradera crea un vínculo y hace que cueste más cambiar. Cuanto más tiempo hace que utilizan un servicio de atención, más cómodos y seguros se sienten las familias y los niños y más contacto personal tienen con el director y con los otros niños y las otras familias. En estas circunstancias, un aumento de precio o una (pequeña) modificación en el horario no generará grandes cambios en la demanda.

### Conclusión y discusión

El mercado de la atención a la infancia no es perfecto: las familias tienen un conocimiento limitado sobre la calidad y los precios; las posibilidades de elección son limitadas; y, una vez eligen, raramente cambian. Con todo, a pesar de esto, una ventaja importante de la nueva ley es una mayor uniformidad de las condiciones. Ya no importa en qué municipio se viva; el mismo sistema vale para todo el mundo. Otra ventaja es que un sistema de financiación en función de la demanda ofrece información sobre las preferencias de los consumidores.

Esto hace que el nuevo sistema sea más democrático y presumiblemente más eficiente.

En la actualidad, hay tres debates importantes. Uno es sobre la naturaleza voluntaria de las contribuciones de los empresarios. Como se ha dicho antes, unas tres cuartas partes de los trabajadores reciben algún tipo de contribución del empresario; se supone que esta cifra crecerá hasta el 90% en 2008. Si no es así, la contribución devendrá obligatoria y el gobierno ya está preparando el proyecto de ley con esta finalidad.

Un segundo debate es el que hace referencia a la calidad de los servicios. La investigación publicada en 2005 mostró que la calidad había disminuido en una serie de aspectos, incluyendo aspectos de salud, de seguridad y de actividades para estimular el desarrollo. Los resultados fueron bastante polémicos y provocaron la discusión entre las familias, los académicos y los políticos. En parte como resultado de esto, el gobierno decidió financiar nuevas investigaciones, centradas específicamente en la calidad de la interacción entre los niños y los trabajadores de la atención a la infancia y la disponibilidad de actividades para estimular el desarrollo del niño.

El último debate es de otro tipo. El elemento principal es la propuesta de integrar todos los tipos de servicios en centros integrados centrados en los niños. La política actual está básicamente dirigida a los padres que trabajan y a la conciliación de la vida laboral y familiar. El nuevo debate se centra más en los niños y sus necesidades (y de esta manera da también apoyo a las familias). En un sistema así la triple financiación ya no es relevante, porque los servicios ya no se definen básicamente en términos de mercado laboral. El partido laborista ha presentado un proyecto de ley para introducir centros integrados. Ahora los Países Bajos tienen que hacer una elección sobre la futura dirección de la atención a la infancia.

### Annemarie Marangos y Janneke Plantenga

trabajan en el School of Economics de la Universidad de Utrecht  
J.Plantenga@econ.uu.nl

### Ejemplo

Luna y su marido ofrecen *family day care* en su casa para un número máximo de cinco niños, desde el nacimiento hasta los 13 años, a cualquier hora. Actualmente, asisten seis niños de cuatro meses hasta tres años, de varios orígenes étnicos, una media de 2-3 días a la semana. El horario es flexible, incluyendo (previa solicitud) vísperas y fines de semana. Luna está registrada a través de una organización de *family day care*, que ofrece apoyo y hace de mediadora con las familias; por ejemplo, las familias pagan las tarifas a esta organización. El coste es de 3,73 euros por hora y por niño y, como que es una *family day care* registrada, la mayor parte de las familias pueden solicitar subvención de su empresa y de las autoridades fiscales.

El erizo azul («de blauwe egel») es uno de los aproximadamente cien centros de atención de día de una gran empresa de atención a la infancia, que opera en el centro de los Países Bajos. El centro está ubicado en Utrecht, en un gran edificio histórico de un barrio blanco adinerado. Hay 52 plazas para niños de hasta cuatro años de edad, pero hay 96 niños apuntados, puesto que la mayoría sólo van a tiempo parcial. Los horarios son de 7:45 a 18:15h todo el año. El coste total por niño es de 5,60 euros por hora; las familias pagan dos terceras partes del coste total, y la autoridad local les devuelve una subvención en función de los ingresos. El resto del coste lo pagan las empresas donde trabajan los padres; las familias que trabajan en empresas que no están dispuestas a pagar, que son una minoría, reciben más ayuda de las autoridades fiscales.

# El principio de la subsidiariedad

Detlef Diskowski

**El sistema de servicios educativos para la primera infancia en Alemania es complejo. En la base de esta complejidad está la subsidiariedad, un principio central del gobierno alemán que comporta que la mayoría de servicios sean ofrecidos por organizaciones privadas sin afán de lucro (*Träger*) y una descentralización de la responsabilidad del gobierno. Pero la relación entre la responsabilidad pública y privada en referencia a la infancia vuelve a estar en la agenda, y el gobierno está ampliando su influencia.**

## La subsidiariedad en el gobierno

Alemania es una confederación de 16 *länder* (estados), que dejan parte de su soberanía en manos del gobierno alemán mientras que mantienen sus propias responsabilidades y estructuras de gobierno. El gobierno federal tiene poca responsabilidad con respecto a la educación. Pero los servicios educativos para la primera infancia se consideran parte de los servicios de la infancia y la juventud, que a su vez forman parte del sistema público de asistencia social. Aquí, la responsabilidad es compartida entre el gobierno federal, que ofrece el marco legal para las políticas educativas para la primera infancia, y los gobiernos de los *länder*, que aplican estas políticas. Cada estado aprueba sus propias leyes, que pueden variar ligeramente respecto de la ley federal. Los *länder* establecen sus propias regulaciones sobre temas como las condiciones de trabajo y las tarifas que pagan las familias, y recientemente han desarrollado sus propias directrices curriculares para la infancia, que son muy variadas con respecto a extensión y orientación (véase el número 9 de INFANCIA EN EUROPA).

Pero es en el nivel inferior, el de las autoridades locales, donde recae la responsabilidad de financiar e implantar los servicios educativos para la primera infancia. La unidad más pequeña es el municipio y los 16.000 municipios conforman el núcleo del sistema político alemán. Como unidad pública más pequeña, el municipio tiene el derecho de administrar sus asuntos autónomamente, pero cuando hay responsabilidades que no se pueden asumir en este nivel por razones de eficacia o económicas, se conforman asociaciones de municipios. Estas incluyen 300 distritos administrativos que no



sólo asumen tareas administrativas sino que son además autoridades con derechos soberanos. La responsabilidad con respecto a los servicios educativos para la primera infancia reside aquí.

Así que, a diferencia de los estados unitarios, donde todas las decisiones claves se toman al nivel superior del estado y después las administran los niveles inferiores, en Alemania el nivel inferior es normalmente el responsable. Esta descentralización pretende permitir que las personas gobiernen sus propios asuntos, en gran medida dentro las comunidades. Sólo si la responsabilidad excede la capacidad del nivel inferior la asume el nivel superior. Es el principio de la subsidiariedad.

### **Subsidiariedad en los servicios de la infancia y la juventud**

Este principio de subsidiariedad se aplica a los servicios de la infancia y la juventud, incluyendo los servicios educativos para la primera infancia. Enfatiza la necesidad de una diversidad de opciones y de oferta de servicios, y determina la estructura de la organización de los servicios de la infancia y la juventud y la asignación de responsabilidades. Ya hemos visto de qué manera la subsidiariedad comporta un gobierno descentralizado, pero también actúa como una defensa contra un exceso de gobierno. Está arraigado en las enseñanzas sociales católicas, que valoran las actividades libres de los ciudadanos, sus asociaciones y sus iglesias. En el centro está la familia, que se supone que tiene que satisfacer todas las necesidades sociales de sus miembros. Sólo en el supuesto de que no sea capaz las organizaciones y las asociaciones tomarán medidas para satisfacer estas necesidades; y sólo cuando estas entidades privadas no sean capaces de cumplir sus tareas sin ayuda externa el gobierno tendrá que intervenir y ofrecer apoyo sin interferir excesivamente.

Una evaluación del principio de subsidiariedad da resultados ambivalentes. Por un lado, la toma de decisiones descentralizada es muy moderna; el objetivo es potenciar la responsabilidad del individuo, limitar la intervención del

estado y evitar el paternalismo. Se argumenta que la confianza en uno mismo se desarrolla a partir de la autonomía y no de la dependencia de los servicios sociales públicos. Por otro lado, el énfasis en la responsabilidad personal del individuo puede ser que exija demasiado de algunas personas y que como resultado reciban un apoyo insuficiente. Pueden perderse algunos aspectos importantes del bien común, que requieren una responsabilidad compartida (por ejemplo, para la educación). En este caso, la sociedad podría poner en peligro su futuro.

Además, el principio de subsidiariedad no ha sido predominante en todas las partes de la Alemana de la posguerra. La antigua República Democrática Alemana (RDA) ponía el acento en la responsabilidad del gobierno, lo cual comportaba una amplia oferta de servicios públicos educativos para la primera infancia. Incluso después de la unificación, los "nuevos" *länder*, en la antigua RDA, tienen unos niveles de servicios mucho más elevados, de hecho, de los más elevados de Europa: el land de Brandenburgo, por ejemplo, ofrece servicios para el 45% de los niños de menos de tres años y para el 97% de tres a seis años, y son servicios de jornada completa.

### **¿Cuál es la situación actual en Alemania?**

La escolaridad obligatoria empieza alrededor de los seis años y hay una tendencia a rebajar la edad de entrada. La ley federal da derecho legal a todos los niños a una plaza en un parvulario a partir de los tres años y hasta que empiezan la escuela, pero la mayoría (en la parte occidental) a media jornada. Hay muchos menos servicios para niños de menos de tres años, sobre todo en los *länder* occidentales, y todavía queda mucho camino por recorrer para satisfacer las necesidades existentes. Los requisitos necesarios también limitan el acceso (por ejemplo, los padres tienen que trabajar o estar en algún programa de formación profesional). Por causa de la insuficiencia de plazas o por motivos pedagógicos, algunas familias gestionan escuelas 0-3 o ludotecas antiautoritarias. Éstas no están subvencionadas en todos los *länder* dentro del marco financiero regular; a veces la financiación es discrecional o según "el presupuesto".

En la Alemana occidental la mayor parte de los servicios educativos actuales para la primera infancia, igual que en el pasado, los ofrecen asociaciones privadas sin afán de lucro (*Träger*), y hay seis empresas principales, tres de las cuales son religiosas (católicas, protestantes y judías). Tienen garantizadas subvenciones públicas e independencia en la gestión. Las autoridades locales sólo ofrecen directamente los servicios cuando no existen estas empresas, y ofrecen más escuelas 0-3 públicas (las empresas privadas son más reticentes a ofrecer servicios para menores de tres años) que parvularios públicos. Hasta ahora ha habido pocas empresas comerciales.

Los servicios educativos para la primera infancia en la parte oriental de Alemania han ido transfiriéndose cada vez más de la gestión pública a la privada, siguiendo el modelo de subsidiariedad occidental. Con todo, el sistema de la parte oriental, desarrollado por un gobierno muy centralizado, ha tenido un impacto substancial en la Alemania Occidental desde la reunificación. Tanto la ampliación de los servicios destinados a niños de menos de tres años como la ampliación horaria de los parvularios, está ahora en la agenda de la parte occidental, y esto es así en parte por causa de la reunificación. Como resultado de las diferentes maneras como la Alemania Oriental y Occidental han tratado las responsabilidades públicas y privadas, hoy hay un debate en curso para encontrar un nuevo equilibrio.

Desde la reunificación, la situación en las dos partes del país ha cambiado, con cierta convergencia. En el Este, está

aumentando la proporción de servicios gestionados por organizaciones privadas y con participación de las familias. Hasta cierto punto, esto está pasando de una manera voluntaria pero también se ven forzados en la medida que los *länder* y los municipios reducen la oferta directa de servicios sociales. Y en la Alemania Occidental hay una lenta pero notable expansión de los servicios educativos para la primera infancia, donde los *länder* y los municipios se están implicando más tanto financieramente como profesionalmente. Actualmente, el gobierno paga un 75-80% de los gastos de los servicios educativos para la primera infancia, las familias sobre el 14%, y los *Träger* pagan el resto pero ya no están dispuestos a seguir soportando esta carga financiera, y piden que el gobierno financie una mayor parte del coste. El resultado es que los *Träger* pasan a ser simples empresas de servicios.

### Perspectiva

La cuestión de las relaciones entre la responsabilidad pública y la privada con respecto a la infancia ha vuelto a colocarse en la agenda por varias razones, por ejemplo, casos de abusos a niños y los males resultados de los estudiantes alemanes en los informes PISA (una comparación transnacional del rendimiento escolar de los niños de 15 años, realizada por la OCDE). En el último caso, ha dado lugar a la demanda de una mayor influencia pública en la tarea educativa en los servicios para la primera infancia, a fin de preparar mejor a los niños para la escuela. Una consecuencia de esto ha sido el desarrollo de

unas directrices curriculares para los 16 *länder*, donde el gobierno amplía su influencia en los servicios gestionados por empresas mayoritariamente privadas.

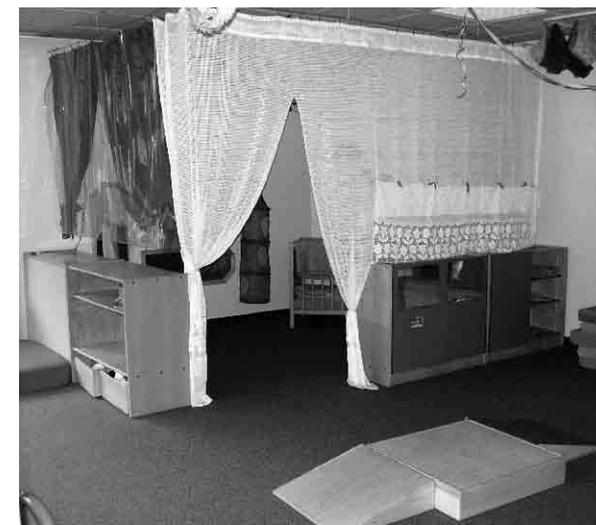
La complejidad del sistema alemán, con un énfasis especial en la subsidiariedad, plantea una cuestión clave. ¿Cuál tendría que ser la relación entre la diversidad y la coherencia? ¿Cuáles tendrían que ser los objetivos y derechos comunes en una sociedad descentralizada? ¿Cuánto espacio haría falta dejar para la responsabilidad privada y los proyectos locales?

**Detlef Diskowski** es Jefe del Departamento de Servicios Educativos para la Primera Infancia del Ministerio de Educación, Juventud y Deportes del *Land* de Brandenburgo  
Detlef.Diskowski@gmx.de

### Ejemplos

*INA.Kinder.Garten Flurweg*, en Berlín, ofrece servicios educativos a unos 200 niños de 0 a 6 años, así como a niños en edad escolar de 6 a 10 años. Gestionado por la concejalía de juventud local durante más de 25 años, el 2005 asumió la responsabilidad INA.Kinder.Garten, una organización privada sin afán de lucro. El centro ofrece mayoritariamente plazas a jornada completa (el horario actual es de 6 a 21h, en respuesta a las necesidades de las familias locales), pero también hay plazas a tiempo parcial. Los niños asisten una media de 7-8 horas diarias.

*Ache Noah* es un parvulario de un pueblecito de la Alemania Occidental, con 115 plazas para niños de tres a seis años. La mayor parte de los niños asisten a tiempo parcial (mañana o tarde), pero, por causa de la demanda de las familias, ahora algunos niños asisten todo el día. El parvulario es propiedad de la iglesia católica, de forma que la tarea religiosa tiene un papel importante. En este *land*, las familias pagan un 17% de los gastos, la empresa sobre un 10% y el resto proviene de fondos públicos. El otro parvulario del pueblo está gestionado por la iglesia protestante.



# Las écoles maternelles públicas dominan la escena

Claude Martin y Blanche Le Bihan

**La educación y la atención a la primera infancia tiene una oferta variable en Francia, pero en general está claro que los servicios de educación y atención a la primera infancia son mayoritariamente públicos, predominando la école maternelle. Aun así, la oferta es variada y la distinción entre los sectores privado y público puede resultar problemática.**

## Panorama de la oferta

Para ser más exactos, aparte de la atención por parte de los padres y madres, existen:

- La oferta «privada privada», como se suele decir, servicios ofrecidos por amigos y parientes sin ningún tipo de paga oficial;
- La oferta privada no regulada, en concreto, los canguros, que a menudo no declaran los ingresos;
- Las *assistantes maternelles* privadas, que ofrecen servicio en su casa;
- Empresas privadas con afán de lucro, que se han desarrollado bajo el impulso político producido por la *Conférence de la Famille* (Conferencia sobre la familia) celebrada el 2003 y que incluye una serie de medidas de incentivos;
- Asociaciones privadas, sin afán de lucro, la mayoría de las cuales reciben subvenciones públicas;
- Servicios ofrecidos por las autoridades locales y regionales, como las *crèches* y las *crèches familiales*;
- *Écoles maternelles públicas*, en las que el Estado juega el papel central.

## Sectores público y privado

Si no se incluye la atención familiar, la educación y la atención a la primera infancia es básicamente pública y está mayoritariamente subvencionada por fondos públicos. Prácticamente todos los niños de tres a seis años (el 98%) asisten actualmente a las *écoles maternelles*, y además una tercera parte de los niños de dos a tres años. La admisión de niños de dos años en las *écoles maternelles* varía considerablemente según la región, por ejemplo, en la Bretaña o en el Norte, la cifra llega al 40% en este grupo de edad.

El sistema es gratuito excepto para los gastos de comedor y el uso de servicios extraescolares de acogida y lúdicos. La mayor parte de la escolarización –para un 87% de niños– es estatal; la privada, ofertada mayoritariamente por organizaciones religiosas, recibe subvenciones públicas y está sujeta a la misma regulación que los servicios del sector público.

Otros servicios para niños de menos de tres años están más repartidos entre los sectores público y privado. Los servicios generalmente más utilizados por este grupo de edad son las *assistantes maternelles* y las *crèches*. Las *assistantes maternelles* se ocupan del 18% de los niños de menos de tres años. Todos tendrían que ser aprobados por los servicios de bienestar materno e infantil regionales, y cada uno puede atender hasta tres niños. Algunos trabajan como autónomos y los pagan directamente las familias; otros están contratados directamente, dentro de unos esquemas organizados (*crèches familiales*) por los ayuntamientos, por asociaciones privadas o cooperativas.

Las *crèches* se ocupan del 8% de los niños de menos de tres años. Hay cuatro tipos básicos. Las *crèches de quartier* (de barrio)

son las más comunes; tienen un límite máximo de 60 plazas y en 2003 ofrecían un total de aproximadamente 93.000 plazas. En segundo lugar, hay algunas *crèches* en las empresas o lugares de trabajo, con unos horarios más adaptados a los horarios laborales de los sitios en los que dan servicio (hospitales, por ejemplo); en 2003, éstas ofrecían 15.000 plazas. En tercer lugar, hay las *crèches* gestionadas por las mismas familias (*crèches parentales*), que pueden acoger hasta 20 niños cada una; en 2003, había 230 *crèches* de este tipo, que podían dar servicio a 3.500 niños. Todas ellas ofrecen horarios de jornada completa. El último tipo de *crèches* (*haltes-guanderías*) difieren en este aspecto, porque ofrecen horarios a tiempo parcial. En 2003, estas *crèches* ofrecían unas 67.000 plazas e, igual que las *crèches de quartier*, pueden ofrecer hasta 60 plazas.

La mayoría de *crèches* y *crèches familiales* forman parte del sector público. Por ejemplo, en 2003 el 67% de las *crèches de quartier* estaban gestionadas por las autoridades locales (*communes*) y el 13% por las autoridades regionales (*départements*), mientras que el resto estaban gestionadas por asociaciones sin afán de lucro.



La tendencia es todavía más clara en el caso de las *crèches familiales*, el 90% de las cuales están gestionadas por las comunales. Con todo, en el caso de las *haltes-garderies* juegan un papel más importante las organizaciones sin afán de lucro, que gestionan el 30% de los servicios. Raramente son otros tipos de organizaciones las que dirigen estos servicios.

Aparte de la financiación pública directa para las *écoles maternelles*, *crèches* y *crèches familiales*, las familias que utilizan *assistantes maternelles* privadas reciben una subvención (AFEAMA) para cubrir las contribuciones a la seguridad social de estos trabajadores. Existe una subvención similar (AGED) para los caregivers contratados por las familias para dar servicio en el propio hogar del niño. Y todas las familias pueden solicitar una reducción fiscal por las tarifas que pagan por las *crèches* o *crèches familiales*, públicas o privadas. Además de la financiación directa o indirecta de diferentes ámbitos del gobierno, muchos de los servicios reciben financiación de los CAF (*Caisse de Allocations Familiales* [Fondos de Ayudas Familiares]), que se financian a través de contribuciones obligatorias de los empresarios; todos los empresarios, pues, contribuyen a pagar los costes de los servicios no escolares.

### Conclusiones

En Francia la contribución del sector privado a los servicios de educación y atención a la primera infancia es limitada, sobre todo si excluimos la contribución de amigos y familiares (sobre todo abuelos y abuelas). Con todo, es importante subrayar que los servicios son insuficientes. En esta situación, la contribución de las *crèches* en los lugares de trabajo es muy útil a pesar de que su distribución es desigual, se concentra en ciertos sectores y da servicio especialmente a padres y madres en lugares de trabajo con un estatus elevado.

Dar respuesta a las necesidades de las familias que tienen horarios laborales no convencionales o inusuales ha devenido un tema cada vez más importante. En los últimos años, se han realizado experimentos para ofrecer servicios más receptivos; *Bambino* es un ejemplo en el oeste de Francia (véase el ejemplo). Profesionales de la atención a la infancia ofrecen atención a los niños en sus propios hogares, de tal manera que no se perturbe el ritmo y el entorno cotidiano del niño. Hace poco más de cinco años que se están desarrollando las primeras experiencias de este tipo, y todavía están pendientes de evaluación.

El sistema francés ha sido objeto de críticas, que se centran básicamente en la distribución desigual de los servicios del sector público, sobre todo con respecto a las *crèches*. Algunas zonas, como París, tienen claras carencias. Otra crítica hace referencia a la admisión de niños de menos de tres años en las *écoles maternelles*. La Sra. Claire Briset, la comisaria para la Infancia (*Défenseure des Enfants*) que se ha retirado

recientemente, ha expresado sus reservas sobre la calidad de este servicio para estos niños más pequeños. Está claro que este servicio no se basa en las necesidades de los niños.

**Claude Martin** es director de investigación y **Blanche Le Bihan** es analista política, los dos de la *École Nationale de la Santé Publique*, Rennes.

### Ejemplo

*Bambino* ofrece atención a los niños en los propios hogares, fuera del horario normal de las *crèches* y las escuelas. Se inició en 2001 y el servicio se dirige sobre todo a niños de tres a seis años y de edad escolar obligatoria. Las horas con más demanda son antes y después del horario escolar; pero también hay cierta demanda del servicio los fines de semana y durante fiestas públicas y para dar cobertura en casos de emergencias o de enfermedad del niño; el tiempo mínimo del servicio es de dos horas. El coste es de unos 26 euros por hora, de los cuales la *commune* paga unos 18. Las familias pagan según los ingresos, desde 2,44 hasta 8,13 euros la hora, siendo la media de 4,50 euros; todo el mundo que utiliza el servicio tiene que pagar una inscripción inicial de 10 o 20 euros. El servicio lo ofrece una asociación sin afán de lucro, con el apoyo financiero de la *commune* local, el CAF y el Fondo Social Europeo.

# ¿Una mercancía privada o un bien público?

Bronwen Cohen y Lisa Harker

**En el Reino Unido los servicios para la primera infancia se basan en una oferta diversa de «economía mixta», que incluye un amplio sector privado tanto con afán de lucro como sin afán de lucro (voluntario). La ampliación de servicios ha sido un objetivo político primordial en la última década. Con todo, el sistema sigue fragmentado, conceptualmente y estructuralmente, lo cual ha dificultado otro objetivo político, el de desarrollar una perspectiva más integrada.**

## Una «economía mixta»

Los servicios para la infancia de todo el Reino Unido han sido siempre una «economía mixta» de oferta pública, privada y voluntaria. Los gobiernos sucesivos, de derechas y de izquierdas, han apoyado este enfoque como fuente de flexibilidad y de opciones de elección. Los ayuntamientos han ofrecido centros de educación infantil (para niños de tres y cuatro años, mayoritariamente a tiempo parcial), así como una serie de servicios comunitarios como los centros familiares. También tienen un papel como mediadores, que pagan a otras agencias para que den servicio a «niños con necesidades especiales».

Un conjunto de individuos particulares y de empresas forman un amplio sector con afán de lucro. Este sector consta de grandes empresas con varios centros, servicios vinculados a las escuelas privadas, pequeñas escuelas 0-3 dirigidas por propietarios particulares y varios *family day carers*, que prácticamente todos son trabajadores autónomos. El Reino Unido tiene una alta proporción de servicios con afán de lucro: el 90% de las escuelas 0-3 funcionan como negocio, con un valor total de 5.140 millones de euros en el año 2005.

Pero existe también un substancial sector privado voluntario (sin afán de lucro). Incluye toda una serie de servicios gestionados por grupos de familias y organizaciones benéficas, como ludotecas, escuelas 0-3 y centros familiares y comunitarios. El 7% de las escuelas 0-3 del Reino Unido están gestionadas por empresas sin afán de lucro. (Más abajo utilizamos la expresión «sector privado» para referirnos tanto a las empresas con afán de lucro como sin él.)

Aún así, el panorama no es el mismo en todo el Reino Unido. Los niveles de servicio público son más elevados en Escocia y Gales que en Inglaterra. La oferta de servicios también varía

según la edad. La mayor parte de niños de menos de cuatro años son atendidos en centros del sector privado. Pero la inmensa mayoría –80%– de niños de cuatro años que reciben educación en Inglaterra lo hacen en escuelas del sector público y la edad escolar obligatoria es cinco años.

Existen también diferencias claras entre sectores. El personal que trabaja en el sector privado está, en general, menos cualificado, y no tiene los mismos sueldos y las mismas condiciones que quienes trabajan en el sector público. En Inglaterra los niveles salariales para puestos equivalentes son en torno a un 25% más elevados de media en el sector público. En Escocia, un estudio del año 2001 mostró que por el hecho de tener unos salarios más elevados, menos horas de trabajo y más vacaciones pagadas, la contratación de un trabajador cualificado en una escuela 0-3 cuesta casi el doble en el sector público que en el privado. Estas diferencias con respecto al personal pueden también contribuir a que el sector privado sea menos estable. Los índices de cierre y de movilidad del personal son elevados, incluso comparados con otras pequeñas empresas.

Es preciso hacer mención de dos diferencias más entre los sectores público y privado. En primer lugar, es más fácil encontrar servicios públicos, sobre todo parvularios, que ofrezcan servicios gratuitos y universales, pero durante pocas horas, con lo cual no se adaptan a las necesidades de las familias. Los servicios del sector privado, sobre todo las escuelas 0-3 con afán de lucro y el *family day care*, ofrecen básicamente un servicio específico para las familias que trabajan y dependen de su propia capacidad para pagar las tarifas. El resultado es un sistema muy fragmentado. Los niños, sobre todo en la educación infantil, a menudo tienen que recurrir a diferentes servicios para que las familias puedan asegurarse las horas que les hacen falta a un precio asequible, tal como explica esta madre escocesa:

Como madre de dos niños que trabaja a tiempo parcial, encuentro que a medida que mis hijos se hacen mayores se me limitan y se me complican más las opciones. Mi hijo de tres años no puede asistir a la escuela 0-3 (pública) local porque sólo puede ir cinco mañanas o tardes. Así que para él utilizo una escuela 0-3 privada con algunas sesiones gratuitas.



*Arriba, el New Tredegar Integrated Children's Centre South Wales, centro municipal. Debajo, el Bright Horizons Family Solutions, de Londres, escuela 0-3 privada con afán de lucro, para familias cuyas necesidades no quedan resueltas en los centros comunes de atención a la infancia.*

Pero para mi hijo pequeño (de 13 meses) tengo que utilizar una escuela 0-3 privada diferente, porque la del mayor no acepta niños de menos de dos años y la del pequeño no ofrece plazas subvencionadas por causa de todo el papeleo que esto implica.

En segundo lugar, la financiación varía. La mayoría del dinero público para los servicios de la primera infancia se destina a ofrecer educación gratuita a tiempo parcial para todos los niños de tres y cuatro años. El sector privado recibe la mayor parte de esta financiación. Las familias con ingresos más bajos reciben ayudas en función de los ingresos (créditos tributarios) para subvencionar el uso de servicios privados «de atención a la infancia». Además, las empresas del sector privado reciben ayudas puntuales para participar en nuevas iniciativas, sobre todo en zonas desfavorecidas, como la de establecer 3.500 centros para la infancia en Inglaterra, que pretende ofrecer un abanico amplio de servicios para niños y familias de una manera integrada.

#### **¿Cuáles son los problemas actuales?**

Desde 1997, en el Reino Unido ha habido una campaña para aumentar la oferta de atención a la infancia, impulsada sobre todo por un potente interés del gobierno de fomentar la ocupación de las madres y de reducir los altos niveles de pobreza infantil. Ha habido una gran dependencia del sector privado: el gobierno ha buscado en el mercado la oferta de atención a la infancia. A la vez, ha habido también un énfasis en el desarrollo de



políticas y servicios más «integrados». En todo el Reino Unido, los servicios para la primera infancia son actualmente, o serán pronto, responsabilidad de los ministerios de educación, mientras que programas como el *Sure Start* de ámbito nacional o el *Children's Centres* de Inglaterra, han intentado dar un enfoque holístico a las necesidades de los niños de comunidades desfavorecidas (véase el ejemplo). Este enfoque «global» es ambicioso y pretende concretar la contribución que los servicios de preescolar pueden aportar no sólo a la hora de ofrecer atención y estimular el aprendizaje, sino en la promoción de estilos de vida saludables y en el desarrollo de capacidades para la ciudadanía por mencionar sólo dos de los objetivos.

¿Pero cuál es el nivel de eficacia de las estructuras actuales a la hora de ofrecer este programa más amplio de servicios globales? Unos servicios más integrados exigen nuevas

maneras de trabajar, en particular en el sector privado. Los servicios del sector público es más fácil que estén vinculados a otros servicios por ejemplo, en algunas partes de Escocia los servicios preescolares municipales forman parte de comunidades «de aprendizaje» con escuelas de primaria y secundaria (véase el ejemplo). En Inglaterra, gran parte de la responsabilidad de tirar adelante la agenda política recae en los ayuntamientos, y la nueva legislación les exige que garanticen la disponibilidad de servicios «facilitando» el mercado de atención a la infancia evaluar las necesidades y la oferta, guiar las empresas para que satisfagan la demanda y encargar servicios allí donde no hay. Pero la política también limita la capacidad de los ayuntamientos para ofrecer servicios por ellos mismos, y sólo les permite hacerlo si no hay ninguna otra empresa en su zona que esté dispuesta a hacerlo. En otras partes del Reino Unido el papel de los ayuntamientos en la oferta de servicios está menos limitado pero el énfasis en una «economía mixta» sigue siendo evidente.

Los pasos hacia un enfoque más integrado se ven minados por las constantes diferencias entre sectores. Algunas son conceptuales. El gobierno sigue tendiendo a pensar en «la atención a la infancia» como una mercancía privada que se vende a las familias; mientras que «la educación básica» se considera un derecho universal para todos los niños un bien público garantizado por el estado. Y esto se agrava por causa de las diferencias estructurales, por ejemplo, en la financiación y el personal, donde el sector privado depende básicamente de las tarifas que pagan las

familias y de trabajadores poco cualificados, mientras que el sector público tiene financiación pública y personal más cualificado (y más bien pagado). Hace falta que haya un campo de juego más nivelado entre los sectores, por ejemplo, con una financiación similar y con unos sueldos y unas condiciones laborales similares.

La capacidad de los ayuntamientos para intervenir en estas cuestiones de ámbito nacional sigue siendo limitada, y es probable que los servicios continúen estando fragmentados y que se definan en gran medida por lo que las familias pueden pagar en lugar de por las necesidades de los niños. Sólo cuando se aborden estas cuestiones, todos los sectores serán capaces de hacer una contribución a largo plazo al bien público.

**Bronwen Cohen** es Jefa Ejecutiva de Children in Scotland.

**Lisa Harker** es analista política y miembro del Consejo de Administración del Daycare Trust, de Inglaterra.

bcohen@childreninScotland.org.uk;  
mail@lisaharker.co.uk



### Ejemplos

*Ionad Ulbh Eachach* (Iveagh Centre) es un centro sin afán de lucro en una zona muy desfavorecida de Belfast Occidental que ofrece una serie de servicios por medio del irlandés. Establecido por un grupo de familias en 1990, actualmente asisten más de 100 niños cada día y más de 200 adultos semanalmente. Además de una *crèche* esporádica, una ludoteca, servicios extraescolares y de apoyo familiar, está desarrollando el primer servicio de atención a la infancia a tiempo completo en lengua irlandesa. Financiado



*El Ionad Ulbh Eachach, de una zona muy desfavorecida de Belfast Occidental, donde se atiende en irlandés a más de cien niños cada día.*

inicialmente por la comunidad local, actualmente recibe financiación de diez fuentes diferentes.

*El Bridgeton Family Learning Centre* de Glasgow es un centro de aprendizaje familiar integrado para familias con niños de 0 a 5 años. Gestionado por el departamento de educación del ayuntamiento, trabaja en colaboración con entidades de los sectores sanitarios, de asistencia social y del sector sin afán de lucro y está vinculado a escuelas de primaria y secundaria formando una «comunidad de aprendizaje». Los servicios incluyen una escuela 0-3 a tiempo completo, un espacio familiar, una sala sensorial, una sala de formación en tecnologías de la comunicación y la información, servicios de *crèche* y un centro que ofrece apoyo a familias vulnerables.

*El New Tredegar Integrated Children's Centre*, en el sur de Gales, se inauguró en 2004 y es uno de los 22 centros para la infancia de Gales. Dirigido por el ayuntamiento en colaboración con otras entidades públicas y sin afán de lucro, ofrece servicios educativos a tiempo parcial para niños de 3 y 4 años, servicio «de acogida» y atención a niños en edad escolar, ludoteca, y sesiones informales para niños de menos de tres años y sus familias. Hay también servicios sanitarios y clases de educación para adultos.

# La equidad en juego

Perrine Humblet y Michel Vandebroecq

**Bélgica cuenta con una larga tradición de políticas sociales aplicadas en su mayor parte por organizaciones públicas o privadas sin afán de lucro, y no tanto por el gobierno. Estas organizaciones reciben subvenciones para desarrollar su tarea. Con respecto a los entes públicos, cualquier déficit lo cubren las autoridades locales, mientras que no es así en el caso de los servicios privados. En los debates políticos, por lo tanto, el tema clave son las subvenciones, y la distinción principal es entre sectores *subvencionados* y *no-subvencionados*, lo cual hace que actualmente haya más riesgo de desigualdades.**

## El desarrollo de servicios para la primera infancia

Estos acuerdos de financiación se aplican tanto a los servicios de atención como de educación preescolar. Con todo, los problemas que origina la financiación pública de la educación preescolar para niños de dos a seis años son diferentes de los que origina la financiación pública de los servicios de atención para niños de menos de tres años. La educación preescolar depende del Ministerio de Educación. Los parvularios (escuela 3-6) reconocidos están subvencionados y son gratuitos, y casi no hay parvularios no subvencionados. La mitad de estas escuelas están gestionadas por las autoridades públicas (normalmente los ayuntamientos), mientras que las otras están controladas por entidades privadas sin afán de lucro, la mayoría católicas. El personal está muy cualificado (con un título de licenciatura o de bachillerato más tres años de formación), y el índice de asistencia es casi del 100% a partir de los cuatro años. Todos los ayuntamientos están obligados a ofrecer escuelas de «educación básica» (parvulario y escuela primaria) y a garantizar la libertad de elección de las familias.

La financiación de la atención a los niños de menos de tres años es mucho más variada. La organización de estos servicios se remonta a 1919, cuando el gobierno encargó los servicios maternos y de atención a la infancia a un ente paraguernamental: *Oeuvre Nationale de la Enfance* (ONE – Oficina Nacional para la Infancia). Consistían en escuelas 0-3 públicas municipales y un sector privado compuesto por tres partes: escuelas 0-3 sin afán de lucro (filantrópicas) y con afán de lucro, y *family day carers*.

La ONE estaba gestionada mayoritariamente por representantes de servicios filantrópicos que garantizaban que los servicios públicos y privados sin afán de lucro recibían el mismo trato. Históricamente, su política tenía tres frentes: controlar y distribuir las subvenciones a las escuelas 0-3 públicas y filantrópicas; controlar los *family day carers* privados; y una actitud de *laissez-faire* con respecto a otros servicios privados.

Pero desde principios de los años 1980, esta política se fue modificando gradualmente como consecuencia de dos crisis que afectaron la relación entre los diferentes tipos de atención a la infancia. La primera se produjo en los años 1960. La política de la ONE de dar a las familias pobres prioridad en el acceso a las escuelas 0-3 ya no iba a la par con la sociedad. Las políticas nacionales de la época estaban destinadas a incrementar el número de mujeres trabajadoras, tanto para parar la inmigración como para establecer la igualdad de género. El gobierno decidió ampliar las escuelas 0-3 subvencionadas, y la financiación y las normativas cambiaron radicalmente. Se aplicó una escala basada en los ingresos familiares para determinar las tarifas y se abrieron los servicios a todo el mundo: las familias pobres ya no tenían prioridad. A finales de la década, el índice de cobertura del sector subvencionado había aumentado del 4 al 12% con respecto a niños de menos de tres años.

A principios de los años 1980, este adelanto cuantitativo y cualitativo se hizo más lento después de recortes presupuestarios y de la introducción de unos criterios económicos que exigían eficiencia en los

servicios sociales. Para conseguir más plazas, la ONE fue innovadora e introdujo los *family day carers* subvencionados. Requerían menos financiación que las escuelas 0-3, la atención infantil en entornos familiares apelaba a la opinión de los cristianos contraria a los servicios «colectivos» y, además, daba trabajo a mujeres poco cualificadas sin otorgarles un estatus profesional. Esta decisión despertó polémicas, que se mantendrían en el centro del debate público sobre la atención a la infancia durante mucho tiempo. Se consideró un paso atrás para el estatus de las mujeres trabajadoras, que introducía mujeres no cualificadas en servicios que hacía poco habían sido reconocidos como entornos profesionales.

Las políticas que priorizaban el sector subvencionado continuaron después de que el traspaso de competencias dividió Bélgica en dos comunidades en 1987, cuando dos nuevas entidades paraguernamentales sustituyeron la organización original: *la Office de la Naisance et de la Enfance* (ONE) en la comunidad francófona y *Kind en Gezin* (K&G) en la comunidad neerlandófona. El año 2004, el sector subvencionado representaba el 68% de la capacidad de los servicios de atención a la infancia de Bélgica, el sector no subvencionado cubría el resto. Los servicios subvencionados por la ONE y K&G tienen que cumplir unas condiciones concretas, como la cualificación del personal, ratios mínimas de personal-niños, y la aplicación de una escala de precios basada en los ingresos familiares. En el sector no subvencionado, formado a menudo por pequeñas empresas, los



*Diversas actividades en la Teniere des Petits Ours. A la izquierda, los pequeños preparan crêpes. A a derecha, juegan en el exterior; debajo, una festa.*

precios se establecen libremente (pero es posible encontrar precios «sociales»), la ratio personal-niños es más alta pero es suficiente con que el personal tenga «experiencia» en la atención infantil si no está cualificado. Con todo, existen algunas diferencias entre las dos regiones.

### **La situación actual en la comunidad francesa**

En la Bélgica francófona los constantes problemas financieros han limitado la creación de plazas en el sector subvencionado desde 1995. Pero, al contrario que en la comunidad flamenca, el equilibrio entre los servicios subvencionados y los no subvencionados se ha mantenido estable. Parece que actualmente se está viviendo una tercera crisis histórica. Están surgiendo nuevas necesidades en la atención a la infancia en un contexto de plazas subvencionadas insuficientes: hay un aumento de la inestabilidad y la flexibilidad laboral, el deseo de conciliar la vida familiar con la vida profesional está cambiando y la inseguridad social y la individualización están planteando problemas de cohesión social. Se están implicando nuevos agentes en las políticas de la atención a la infancia.

Hay varios programas para el desarrollo urbano, para la integración social, para la cohesión social y la reducción del paro implicados en la financiación de los servicios de atención a la infancia. Además, se pide a los empresarios que colaboren en la financiación de las escuelas 0-3 subvencionadas. El resultado es una diversificación de las fuentes de financiación más allá de la ONE. Al mismo tiempo, la ONE está abandonando su política del *laissez-faire* hacia las escuelas 0-3 no subvencionadas: todos los servicios que ofrecen atención a la infancia de una manera regular han de obtener la autorización de la ONE y cumplir un Código de Calidad que incluye un elemento educativo explícito.

Poco a poco se está produciendo una segmentación. Los servicios subvencionados por la ONE están fortaleciendo su posición en la oferta de atención a la infancia para familias con dos sueldos. Mientras que con respecto a las empresas privadas con afán de lucro, que se están desarrollando por causa de la insuficiencia de plazas, se encuentran servicios que ofrecen una mayor flexibilidad, que están al cuidado de niños enfermos o que ofrecen un programa educativo específico dirigido a grupos privilegiados. Organizaciones comprometidas con la mejora de las condiciones sociales y con la lucha contra la inestabilidad, que reciben subvenciones estatales de otros sectores del gobierno, establecen servicios innovadores para la infancia con fines sociales. No obstante, son muy pocos y no compensan la carencia de plazas para las familias con ingresos más bajos y que tienen más dificultades para acceder a los servicios subvencionados. Una madre de Bruselas describe



la situación en que se encuentran atrapadas muchas de las familias más pobres: «Conseguí una plaza en una escuela 0-3 subvencionada. Por desgracia, tuve que mentir porque mi marido estaba buscando trabajo y por lo tanto no éramos susceptibles de acceder a una plaza. Pero el mismo día encontró trabajo... Es un círculo vicioso, porque si no trabajas, no tienes derecho a una plaza y, entonces, te quedas atrapado en casa.»

La capacidad de las familias para comprender este mercado de la atención a la infancia es desigual. Un estudio realizado en 2003 con familias residentes en Bruselas mostró que un 25% de la demanda de atención subvencionada no era satisfecha, y que la mitad de los usuarios de servicios no subvencionados habrían preferido una plaza en un centro subvencionado.

### La situación en Flandes

Desde 1987, la atención a la infancia en Flandes ha crecido en un 138%, muy por encima del 45% de la comunidad francófona. Este aumento se debe sobre todo al *family day care* subvencionado y a las medidas para incentivar la creación de servicios privados no subvencionados. Esto ha creado una dicotomía entre sectores subvencionados y sectores no subvencionados, actualmente más marcada que en la comunidad francesa. Mientras que la calidad de la atención a la infancia es una prioridad de los servicios subvencionados, los servicios no subvencionados no tienen que cumplir el decreto regional sobre calidad y algunos pueden sencillamente registrarse sin ningún control por parte del K&G. En Bruselas, región bilingüe, muchos servicios francófonos no subvencionados optan por acogerse a la legislación flamenca más liberal del K&G.

Igual que en la región francófona, las familias con dos sueldos son los usuarios principales de los servicios subvencionados, lo cual lleva a la exclusión de las familias más desfavorecidas. Se han abierto nuevas escuelas 0-3 con el objetivo de ofrecer plazas a estas familias excluidas, a menudo por iniciativa de organizaciones que trabajan en el terreno de la exclusión social. Esta segmentación de los

servicios de atención a la infancia ha aumentado mucho desde que el sector privado no subvencionado empezó a expandirse en los años 1990. Actualmente se está redactando una nueva legislación para exigir a todos los servicios, subvencionados o no, el cumplimiento de unos criterios de calidad mínimos. Además, se garantizarán subvenciones a aquellos servicios que se centren en su función social ampliando el acceso.

### Liberalización a costa de inequidad?

Cuando comparamos los sectores subvencionados y no subvencionados, la cuestión más importante actualmente tiene que ver con el equilibrio entre los objetivos principales de los servicios de atención a la infancia: ofrecer un servicio para los padres que trabajan o que reciben formación, ofrecer a todos los niños un buen entorno vital y organizar entornos para la socialización y la educación. Las soluciones políticas que se han aplicado en las dos regiones para hacer accesibles los servicios de atención a la infancia son diferentes, pero los problemas de la desigualdad en el acceso son similares. Las tendencias recientes han dado lugar a la creación de un mercado donde la distinción entre los sectores subvencionado y no subvencionado ha devenido borrosa para los padres, a pesar de que sigue habiendo diferencias en la regulación. En esta situación compleja, el reto es establecer la equidad.

**Perrine Humblet** es catedrática en la Universidad Libre de Bruselas

**Michel Vandebroek** es investigador del Departamento de Estudios de Bienestar Social de la Universidad de Gante.  
phumblet@ulb.ac.uk  
michel.vandebroek@ugent.be

### Ejemplos

La crèche *Alexandre Bosquet* es una escuela 0-3 municipal financiada por la ONE y el ayuntamiento en una zona muy marginal de Bruselas. Tiene 36 plazas y hay 49 niños apuntados, el más pequeño de tres meses; una tercera parte de los niños provienen de familias con dificultades sociales (por ejemplo, familias monoparentales, padres en paro, niños en situación de riesgo). Trabajan diez puericultoras, así como tres mujeres que limpian y se encargan del mantenimiento de los espacios, un asistente social, un director y un psicólogo. Esta escuela 0-3 basa su tarea en el respeto por el ritmo de cada niño y en una colaboración real y respetuosa con las familias en la cotidianidad de su existencia.

La *tanière de petits ours* es un centro innovador ofrecido por una organización sin afán de lucro, sito en una casa abierta a los niños, a los padres y madres y a las familias en un distrito con una alta proporción de inmigrantes. Ofrece servicios a tiempo parcial para niños desde los tres meses hasta los tres años, un espacio familiar y atención fuera del horario escolar para niños de tres a seis años. Los objetivos educación, cuidado, prevención, ocio e información están integrados. Hay más de 100 niños apuntados, la mayoría de los cuales no son de origen belga, y el personal se compone de nueve miembros. El precio varía de 0,5 a 2 diarios según la actividad, y está financiado por programas de inclusión social y de desarrollo urbano, pero no por la ONE.

# Hacia una relación de trabajo más estrecha

Sandra Benedetti

## En Italia la aparición de cooperativas ha ayudado a introducir una serie de nuevos servicios para las familias

En Italia hay un amplio abanico de organizaciones públicas y privadas que ofrecen servicios para la infancia. En el sector público, el estado, la región y los ayuntamientos juegan un papel importante. Recientemente, se han dado pasos para promover unas relaciones más estrechas entre los sectores público y privado, a fin de dar apoyo a una red de servicios más integrada. Los gobiernos regionales tienen un papel fundamental en este proceso.

### El desarrollo del sistema de servicios

La historia de los servicios para la primera infancia en Italia sigue dos ritmos diferentes. Las escuelas 0-3 (*nidi*), para niños de menos de 3 años, entraron a formar parte del sector público cuando el régimen fascista estableció la Institución Nacional de la Maternidad y la Infancia. Esta organización se clausuró el 1971 y las responsabilidades se transfirieron a las autoridades regionales y a los ayuntamientos (*communes*). Por lo tanto, hasta hace poco las escuelas 0-3 han formado parte exclusivamente del sector público.

Sin embargo, en la última década, se han abierto escuelas 0-3 privadas, en algunos casos ofrecidas por las empresas para sus trabajadores, en otros casos como negocio, y en los dos casos susceptibles de recibir financiación pública de los gobiernos regionales. También ha habido una proliferación de cooperativas que se han hecho cargo de escuelas 0-3 municipales, estableciendo contratos con los ayuntamientos donde se especifican los estándares que tienen que cumplir por tal de recibir financiación. La red de escuelas 0-3 ha dejado de ser un monopolio del sector público; a finales de 2005, el 39% eran ofrecidas por el sector privado (mayoritariamente por cooperativas), el resto por *las communes*.

La historia de los parvularios (*scuole dell'infanzia*), para niños de 3 a 6 años, es diferente. Surgieron a principios del siglo XX con el sector privado sin afán de lucro (o social), mayoritariamente parroquias católicas, para ayudar a los niños en situación de pobreza.

Después, hacia los años 1960 algunos ayuntamientos, especialmente en el norte, empezaron a abrir sus propias escuelas (véase el número 6 de INFANCIA EN EUROPA para más información sobre los orígenes de los servicios municipales). No fue hasta el 1971 cuando el gobierno estatal empezó a ofrecer parvularios, después de una feroz resistencia por parte de la iglesia. Desde entonces, ha habido una distinción con respecto al estatus legal, a la financiación y a los sueldos entre las escuelas estatales y las no estatales donde el estado considera como privadas tanto las escuelas municipales como las de organizaciones del sector social. Hoy, el 59% de los parvularios son estatales, el 25% de organizaciones privadas (mayoritariamente de la iglesia católica) y el resto (16%) municipales.

Una ley del año 2000 empezó a modificar esta situación. Reconocía la importancia del tercer sector (el privado social) en la organización, la oferta y la gestión de servicios. Exigía una mayor colaboración entre los sectores en la implantación y la gestión de los servicios; también incorporaba el principio de subsidiariedad. Abrió la vía para que las escuelas no estatales tanto las gestionadas por organizaciones

privadas como las municipales recibieran financiación estatal, una vez el Ministerio de Educación comprobara que reunían ciertos requisitos, incluyendo las instalaciones, el personal y el plan educativo.

### Un caso ejemplar: la región de Emilia Romagna

En Italia los gobiernos regionales, a pesar de que no ofrecen servicios para la infancia, juegan un papel fundamental. La prioridad que cada región otorga a esta tarea y la eficacia con que ejercen este papel varía de una región a otra (también varía el nivel de los servicios, que en el sur de Italia es muy inferior y están gestionados por organizaciones privadas). Un caso ejemplar es el de la región de Emilia Romagna, en el norte de Italia, donde Bolonia es la ciudad más importante.

#### *El sistema regional de servicios para niños de menos de 3 años*

Actualmente, la región cuenta con 730 escuelas 0-3 tradicionales: un 32% son gestionadas por organizaciones privadas (sobre todo cooperativas), un 11% por organizaciones religiosas, el resto son municipales. Dan servicio a un 26% de los

usuarios potenciales, muy por encima de las cifras nacionales (10%). Además, hay 180 servicios suplementarios («espacios infantiles» y ludotecas «familiares»); unos 45 servicios experimentales (como los educadores familiares, que están al cargo de los niños de un grupo de tres familias, en casa de una de ellas); y 21 centros de apoyo familiar.

Una ley regional de 2004 introducía un marco para todos estos servicios que incluía:

- la definición de unos criterios estructurales y organizativos para la creación de escuelas 0-3 y servicios suplementarios, y de unos procedimientos para la autorización y la acreditación;
- la promoción de un sistema integrado a través de la continuidad entre los servicios;
- el reconocimiento legal de la figura del «coordinador pedagógico», para garantizar la calidad en el sistema regional de servicios (los coordinadores pedagógicos trabajan con grupos reducidos de servicios para dar apoyo a los trabajadores y desarrollar las prácticas);
- la promoción de una cultura y una pedagogía de la inclusión a fin de prevenir cualquier forma de discriminación;
- la promoción de un sistema diverso de servicios públicos y privados, que compartan ciertas condiciones y ciertas normas comunes.

Con esta ley, la oferta privada, sea del sector social o de empresas con afán de lucro, queda incluida en el sistema regional con todos los derechos, mientras que mantiene su propia identidad y ofrece a las familias una garantía de la calidad de sus servicios.

Para obtener autorización, las empresas privadas no sólo tienen que cumplir con los estándares estructurales y organizativos que establece la ley, sino que además tienen que:

- tener un proyecto educativo;
- trabajar con un coordinador pedagógico;
- incluir un tiempo de formación en el contrato del personal similar al del contrato de los trabajadores estatales;
- participar en iniciativas de colaboración, para desarrollar el objetivo de la región de un sistema educativo integrado;
- adoptar métodos para evaluar el servicio.

*El sistema regional de servicios para niños de tres a seis años*  
Actualmente, la región tiene unos 1.500 parvularios, que dan servicio a un 96% de niños de este grupo de edad. Casi la mitad de los niños (44%) asisten a escuelas estatales, un poco más de la tercera parte (35%) a escuelas privadas y la quinta parte restante (21%) a escuelas municipales. La región da apoyo a los parvularios y promueve un vínculo estrecho con otros servicios: escuelas 0-3, otras escuelas, y agencias culturales y de ocio. La financiación se ha concentrado en la calidad del sistema, destinando recursos a proyectos de formación y de otro tipo para mejorar el contexto educativo. Se da apoyo a las escuelas privadas a fin de garantizar la igualdad de oportunidades educativas para todos los niños, sea cual sea el tipo de parvulario a que asisten.

La ley permite establecer contratos entre la región, los ayuntamientos y asociaciones de escuelas con el objetivo de implantar proyectos como por ejemplo:

- horarios escolares más flexibles;
- fomentar que los maestros trabajen en colaboración mutua;
- mejorar el entorno físico;
- conectar los parvularios, los servicios suplementarios y la escuela obligatoria;;
- promover la participación de las familias;
- mejorar la documentación pedagógica.



#### *Otros proyectos regionales*

La región ha promovido el intercambio de buenas prácticas entre los servicios públicos y privados. Esta cultura del intercambio ayuda a profundizar en el conocimiento de las teorías y las prácticas en la tarea pedagógica desarrolladas en el ámbito local, que han captado el interés nacional e internacional desde hace ya algún tiempo. El programa de intercambio, que incluye el diálogo entre los servicios privados y públicos, lo encabezan tres *communes*:

- Bolonia encabeza los intercambios sobre servicios suplementarios (espacios infantiles y centros familiares);



- Módena lidera los intercambios referentes a los diversos tipos de escuelas 0-3;
- Reggio Emilia lidera los intercambios que implican los parvularios estatales, los municipales y los privados.

### Futuro incierto

En la actualidad los servicios no funcionan realmente como productos de mercado; se aplican unos estándares de calidad. Con todo, los servicios privados, en concreto las cooperativas, son cada vez más responsables de estos servicios y se enfrentan a retos importantes, por ejemplo, el mantenimiento de unos estándares de calidad elevados en los servicios. Esto puede resultar difícil si los *communes* no financian adecuadamente las cooperativas y allí donde no haya servicios paralelos ofrecidos por *los communes*, que sirvan para establecer comparaciones. Otras cuestiones son cómo conseguir sistemas más integrados y cómo garantizar la solvencia de las organizaciones de gestión privada.

**Sandra Benedetti** es consejera de políticas sociales, Departamento de Familias, Infancia y Juventud, región de Emilia Romagna.



### Ejemplo

Las cooperativas nacieron en Italia en la segunda mitad del siglo XIX a partir de movimientos sociales (de izquierdas en el centro y social-católicos en el norte). En la década de 1960 las cooperativas se extendieron a los servicios educativos, abrieron escuelas 0-3 para familias en situaciones difíciles (por ejemplo, para dar apoyo a familias que se desplazaban a otras regiones para trabajar temporalmente en la agricultura). Hoy en día tienen un papel más amplio y están proliferando. Se adscriben a una de las tres organizaciones nacionales, dos católicas y una socialista. Hace dos años, estas organizaciones establecieron un proyecto de escuela 0-3 (denominado PAN) en colaboración con un banco. El banco financia la creación de nuevas escuelas 0-3 y otorga préstamos a las familias para repartir las tarifas de la escuela 0-3 en cinco años. Hasta ahora se han establecido más de 100 escuelas 0-3 en el sur de Italia.

Laura Malavasi, de la Cooperativa Argento Vivo, con sede en Carpi, afirma:

«La cooperativa cree que ha llegado la hora de encontrar nuevas maneras de ofrecer servicios a las familias, con una combinación de gestión pública y privada. La planificación regional, provincial y local es esencial

para definir prioridades; las cooperativas, junto con las autoridades locales, pueden gestionar las actividades mejor y de una manera más innovadora... Hace falta que haya un buen acuerdo entre las dos instancias para definir los estándares de calidad y garantizar unas buenas condiciones de trabajo, para reconocer la importancia de la formación, del coordinador pedagógico y de un plan financiero y educativo... La mezcla del sector público y el privado aporta renovación y riqueza cultural.»

*Re Messina* es un centro infantil dirigido por la Cooperativa Argento Vivo en la localidad de Correggio, en Emilia Romagna. Da servicio a un nuevo complejo residencial, construido por otra cooperativa; desde el 2002, esta cooperativa ha construido seis centros infantiles, todos gestionados por Argento Vivo.

*Re Messina* acoge niños y niñas desde los doce meses a los seis años, y está abierto de las 7:30 a las 18:30h, a pesar de que los pequeños pueden asistir a tiempo parcial (hasta las 13:30h), a jornada completa (hasta las 16h) o en horario ampliado (hasta las 18:30h).

El centro tiene tres grupos para niños y niñas de menos de tres años y uno para niños y niñas de tres a seis años. Cuenta con nueve trabajadores a jornada completa para los de menos de tres años; tres maestros para el grupo de los mayores, uno a tiempo parcial; cuatro auxiliares, uno a tiempo parcial; y un coordinador pedagógico trabaja en el centro dieciocho horas a la semana.

# Foco en... *Anim'action*: un programa de colaboración entre escuelas y artistas

Patricia Vincart

**El programa *Anim'action* surgió el año 2000 por iniciativa de la COCOF, la autoridad pública para la población francófona de la región de Bruselas. El objetivo era combatir las desigualdades de acceso a la cultura y eliminar las barreras para la participación social y política; para *Anim'action*, la cultura ofrece un espacio para la participación. El programa reúne artistas profesionales escritores, músicos, pintores, narradores, artistas de calle, bailarines y otros que quieren ofrecer sus servicios para potenciar la creatividad de los niños y las niñas.**

Este año, una tercera parte de las escuelas de la región se quisieron apuntar, y la mitad de las solicitudes fueron aceptadas. La mayoría de los proyectos van dirigidos a niños y niñas de 3 a 12 años. Los proyectos pueden agruparse según tres criterios: los que potencian la lectura como actividad creativa y como medio para crear relaciones; los que potencian la expresión creativa a través del contacto con el trabajo artístico; y los que promueven una ciudadanía activa a través de abrir las escuelas a sus entornos. Los proyectos tienen que desarrollarse en horas lectivas, puesto que el entorno escolar es el único espacio donde se puede llegar a todos los niños y niñas e iniciarlos en actividades culturales. El verdadero reto es asegurar que los alumnos de todas las edades apoyen los proyectos, permitiendo que los niños asuman responsabilidades y descubran algún sentido que puedan llevarse a la clase y a sus vidas. El acento más importante se pone en el proceso mismo como fuente de sentido, creatividad y participación. Se considera que el espaldarazo y la participación del alumnado sólo serán posibles si hay una colaboración genuina entre el artista y el maestro. Esto es lo que distingue los proyectos participativos de los proyectos impuestos.

El concepto de participación de *Anim'action* se inspira en la tarea de educadores de Reggio Emilia, en Italia, concretamente, en las ideas de Loris Malaguzzi: «La participación se basa en la idea de que la realidad no es objetiva, la cultura es un producto social que cambia constantemente, todo el mundo posee algún tipo de conocimiento, y cuando se establece un proyecto (educativo) todos los puntos de vista expresados dentro de un marco de valores compartidos son importantes y relevantes.»

El tipo de colaboración que *Anim'action* quiere desarrollar incluye el reconocimiento de que todo el mundo tiene capacidades y habilidades que complementan las de los otros. Para el artista, esto implica una voluntad de escuchar otras personas y permitirles compartir su conocimiento artístico en un proceso colectivo de creatividad. Para los maestros, implica estar preparados para asumir aquello desconocido, y quizás incluso intentar probar ellos mismos lo que se pide a los alumnos que hagan para apreciar los placeres y los problemas que comporta. Haciendo esto pueden desarrollar una nueva perspectiva y una mayor confianza en las capacidades de sus alumnos.

Pero estas colaboraciones, que son la piedra angular del programa, no surgen de manera espontánea. Por eso es por lo que la COCOF ha nombrado «asesores» externos. Controlan todos los proyectos de cerca para descubrir cómo funcionan y cuáles son los objetivos de los diversos participantes, y para ofrecer asesoramiento si surgen dificultades.

Una colaboración exitosa puede crear lo que Philippe Meirieu (profesor de Ciencias de la Educación, Universidad de Lyon)

denomina «un espacio no-hostil», donde los niños pueden adentrarse en lo desconocido y aprender a hacer cosas que antes se consideraban arriesgadas: expresar opiniones, mover el cuerpo, pintar libremente y expresar sentimientos.

**Patricia Vincart** es la Jefa del Departamento de Infancia de la cocof. [pvincart@cocf.irisnet.be](mailto:pvincart@cocf.irisnet.be)



Fotos: Olivier Bulteau, 2006

*A derecha e izquierda,  
Pinturas del programa «Encuentro  
en los Muelles», en las escuelas Harles  
Buls i Dashbeck.  
Debajo, «Amor, amor», encuentro  
entre danza y artes plásticas.*



### **Cuentos de peluche: un ejemplo de colaboración exitosa**

#### *Disfrutar de los libros, disfrutar de las palabras*

«Una vez había un hombre que tenía una cazuela muy pero que muy gorda. Pero su vecino no tenía cabeza...» Arrodillado a la altura de los niños de seis años, un joven alto llamado Óscar, un buen mimo de manos expresivas, cuenta una historia de su país, una historia africana. «¡Mira! ¡Mira! ¡Eres tú, Óscar!» Un grupo de niños empujan al joven hacia la pantalla donde se ve un vídeo de su trabajo. Está también Lerie, de las Filipinas, que cuenta la historia de *Los ojos de la piña*, y hay algunos niños y niñas que hacen turnos para sentarse en una silla y contar historias a estos jóvenes que les han robado el corazón. Este jueves de mayo varias clases de secundaria se han reunido en la biblioteca local Maurice Carême para celebrar el final del proyecto *Anim'action* en el que han trabajado durante unos cuantos meses: el proyecto *Cuentos de Peluche*.

#### *El reto de la lengua*

¡Ha sido una tarea larga y difícil! Esta biblioteca tomó la iniciativa, con la intención de desarrollar el gusto por leer de una manera creativa y participativa. Así que propusieron un proyecto denominado «Cuentos de peluche: libros para leer, historias de animales para escuchar» e invitaron a las escuelas locales a participar. Tres escuelas de primaria y una de secundaria aceptaron, y se inició la colaboración. Todas estas escuelas tenían alumnos con situaciones desfavorecidas y muy mezclados: en algunas clases convivían más de veinte nacionalidades, y para la mayoría de los alumnos el francés no era la lengua materna. Así que todos los maestros se enfrentaban al mismo reto: cómo conseguir que sus alumnos adquirieran los estándares de lengua necesarios por salir adelante en la escuela y para participar en actividades sociales.

#### *El arte y el placer de contar historias*

El equipo de la escuela de secundaria decidió trabajar con alumnos de tercero y cuarto curso. Los maestros pedían a los estudiantes que leyeran libros infantiles de tres autores

belgas, Mario Ramos, Emmanuelle Eeckhout y Laurence Afano. Después, los leerían a los alumnos de primero y segundo curso de las escuelas de primaria que participaban. ¡Hubo un gran alboroto! «Primero no queríamos hacerlo, no estábamos nada contentos», recuerda Óscar. «La mayoría no hablamos francés muy bien. Teníamos miedo de que los niños no nos entendieran y que se rieran de nosotros.» Martina, una chica polaca de cuarto curso de secundaria, nos lo confirma: «Estábamos nerviosos. Por suerte, vino Pie y todo fue mejor.»

*Anim'action* implica a los alumnos y a los profesores y los hace trabajar con artistas, y en este caso se eligió Pie Tshibanda para enseñar el arte de contar historias. Psicólogo, escritor, actor y un narrador excepcional, Pie hizo maravillas. Con inteligencia y sutileza, supo poner calma, dar consejo, demostrar los usos del silencio y el humor. Se animó a los alumnos a adentrarse en los libros de los autores escogidos, pero también en el tesoro escondido de las historias de sus países de origen.

#### *Unos progresos espectaculares*

El éxito los acompañó de regreso a la clase. Un profesor de francés lo confirma: «Los alumnos han hecho unos progresos enormes. La mayoría no querían participar en el proyecto. Si se sienten orgullosos de su cultura y quieren remarcar sus orígenes, lo hacen entre ellos. Son adolescentes que buscan una identidad y tienen mucho miedo a hacer el ridículo. Pero poco a poco han ganado confianza y ahora están preparados no sólo para expresarse en público sino para dar sus opiniones y para defenderlas.»

Con respecto a los niños más pequeños, ¡estaban totalmente absortos! «Realmente hacían suyo lo que Pie decía y asimilaban los rituales de la narración que les explicaba», dice el profesor encargado del espacio de lectura de una de las escuelas de primaria. «Conseguir que vinieran los adolescentes fue todo un éxito y se abrieron muchas posibilidades. Tantas que volvieron al instituto con las manos llenas de dibujos y las cabezas llenas de historias y entonces fueron ellos los narradores aquel día, con gran entusiasmo por parte de los adolescentes.»

### *Un libro y un millón de cosas para hacer*

Los alumnos de primero y segundo curso también hicieron talleres con tres autores. «Yo escribo libros y conozco todos los secretos. Sé que se pueden hacer millones de cosas con un libro», explica Mario Ramos. «La mayor parte de los adultos no se dan cuenta de la mitad de las cosas que hay en un dibujo porque lo ven como un todo. Los niños tienen una manera más fragmentada de mirar, que es muy interesante. Y gracias a esto pueden plantearse muchas actividades. Lo que yo pretendo es transmitirles mi pasión por los libros y animarlos a contemplar el mundo en términos sociales.»

Conocer un autor en persona, hacerle preguntas, hablar, es una experiencia fascinante tanto para los alumnos como para los profesores. Escuchan y aprenden juntos. Mireio, un poeta y pintor, y Eric Chagnon y Jonathan Van Isegem, que tienen un teatro de marionetas, también han trabajado con los niños de primaria, y de estos encuentros han salido todo tipo de tesoros, libros hechos a mano, marionetas, juegos de colorear, canciones y mucho más. «Cuando vinieron a la escuela, muchos de los niños no hablaban nada de francés... Y de pronto, haciendo hablar a las marionetas, ¡se sintieron seguros para hacerlo! No era como si hablaran ellos, las marionetas los protegían», explica su profesor.

Con la colaboración de la periodista Anne-Marie Pirard.

# Informaciones

## Reconocer por fin la infancia en Europa. Comunicación de la Comisión Europea sobre los Derechos de los Niños

La esperada presentación de la Comunicación de la Comisión Europea sobre los Derechos de los Niños tuvo lugar en Estrasburgo el 4 de julio del 2006. Es el resultado de la decisión tomada por un Grupo de Comisarios para los Derechos Fundamentales, la No-discriminación y la Igualdad de Género, de impulsar una iniciativa a favor de los «derechos de los niños en las políticas internas y externas de la UE», basada en los principios de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños. La publicación de la Comunicación es un hito en el proceso gradual de reconocer que los niños tienen un lugar en Europa, un tema ya planteado en el número 7 de *INFANCIA EN EUROPA*. La Comunicación propone «establecer una estrategia global a la Unión Europea con el objetivo de garantizar la eficacia en la promoción y la salvaguarda de los derechos de los niños en las políticas internas y externas de la Unión y de dar apoyo a los esfuerzos de los estados miembros en este sentido».

El documento presenta una breve descripción de la situación actual de la infancia, en la Unión Europea y en general, y la base legal para una estrategia de la UE. Menciona el valor añadido de la acción de la Unión en esta cuestión, los pasos que ya se

han dado y los retos futuros. También se describen la estrategia y las acciones que se proponen para afrontar estos retos.

Hay seis objetivos concretos, la mayoría recomendados por el Core Group sobre los Derechos de los Niños un grupo de ONG con sede en Bruselas que trabajan sobre los derechos de los niños dentro las políticas internas y externas de la UE en respuesta borrador de la Comunicación:

- Capitalizar las actividades existentes.
- Identificar las prioridades de cara a futuras acciones (sobre la base de una «consulta pública amplia que incluya a los niños»).
- Difundir los Derechos de los Niños en las acciones de la UE.
- Mejorar las capacidades y los conocimientos sobre los Derechos de los Niños.
- Diseñar una estrategia de comunicación sobre los Derechos de los Niños.

Al fin de fortalecer la cooperación entre las principales partes implicadas, la Comisión promete establecer:

- Un «Foro Europeo para los Derechos de los Niños», presidido por la Comisión, pero que incluya los estados miembros, las agencias de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, representantes sociales y a los mismos niños.
  - Una plataforma de debate a través de la web para intercambiar información, buenas prácticas, etc.
  - Un «grupo formal con participación de varios servicios sobre los derechos de los niños», que se encargará del seguimiento de la estrategia.
  - Un «coordinador de los Derechos de los Niños».
- Y lo que es más importante, la Comisión afirma que «se compromete a proporcionar los recursos

humanos y financieros necesarios para aplicar esta estrategia». Cada año se presentará un informe para valorar los avances conseguidos.

En un anexo de la Comunicación se presenta una revisión de las acciones que la UE ya ha llevado a cabo con relación a los derechos de los niños, en temas como: asilo e inmigración; salud y bienestar infantil; pobreza infantil y exclusión; educación; familia y violencia contra los niños. Pero en el anexo de la Comunicación no se menciona en absoluto la educación y la atención para la primera infancia; no se hace ninguna mención, por ejemplo, del antiguo compromiso de la UE de incrementar los servicios de atención a la infancia para ayudar a la conciliación de la vida laboral, las responsabilidades familiares y la igualdad de género.

El Core Group sobre los Derechos de los Niños celebra esta nueva Estrategia de la UE que considera «un excelente primer paso», pero pide un Comisario Europeo de los Derechos de los Niños. Las ONG advierten que «si la política de la UE ha de favorecer realmente los intereses de los niños, hará falta que la UE dedique el tiempo, los recursos y el compromiso necesarios».

La Comunicación de la Comisión *Hacia una Estrategia de la UE sobre los Derechos de los Niños*, se puede encontrar en: [http://www.coe.int/T/TransversalProjects/Children/pdf/com2006\\_0367en01.pdf](http://www.coe.int/T/TransversalProjects/Children/pdf/com2006_0367en01.pdf)

Este artículo ha sido realizado con la ayuda de Anja Härtwig de la EUROCHILD AISBL, una red internacional de organizaciones y de personas que trabajan en toda Europa para mejorar la calidad de vida de los niños y los jóvenes.

## infanciaeneuropa

### Edición y administración

Asociación de Maestros Rosa Sensat  
Av. Drassanes, 3 - 08001 Barcelona.  
Tel.: (34) 93 481 73 73  
Fax: (34) 93 301 75 50  
[redaccion@revistainfancia.org](mailto:redaccion@revistainfancia.org)  
[www.revistainfancia.org](http://www.revistainfancia.org)  
**Subscripción** Tel.: (34) 93 481 73 79  
[www.revistainfancia.org](http://www.revistainfancia.org)

### Proyecto gráfico y diseño de cubierta

Enric Satué  
**Imprenta** IMGESA. Alarcón, 138-144  
08930 Sant Adrià de Besòs (Barcelona)  
**ISSN** 1578-4878  
**Depósito legal** B-37.751-2001  
**Distribución en España y América** Octaedro  
Bailén, 5. 08010 Barcelona  
Tel.: (34) 93 246 40 02

### Con la colaboración de la Fundación

#### Bernard van Leer

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

## Subscripción a

# Infanciaeneuropa

Apellidos: \_\_\_\_\_  
Nombre: \_\_\_\_\_  
Dirección: \_\_\_\_\_  
Código postal: \_\_\_\_\_  
Población: \_\_\_\_\_  
Provincia: \_\_\_\_\_  
Teléfono: \_\_\_\_\_  
Correo electrónico: \_\_\_\_\_  
NIF: \_\_\_\_\_

Se subscribe a *Infancia en Europa* (2 números año)  
Precio subscripción 2006 (IVA incluido): 9,80 euros

Precio de este número (IVA incluido): 5,20 euros

### Pago:

Por cheque nominativo, a favor de

A. M. Rosa Sensat

Por domiciliación bancaria



## Boletín de domiciliación bancaria

Apellidos, nombre del titular

□□□□ □□□□ □□  
Entidad Oficina DC

Cuenta/libreta □□□□□□□□□□

Firma del titular

Enviar a: **INFANCIA**  
Drassanes, 3, 08001 Barcelona  
Subscripción por Internet: [www.revistainfancia.org](http://www.revistainfancia.org)

# infanciaeu-ro-pa



Es una publicación conjunta de una red de revistas europeas que cifra sus contenidos en los servicios y el trabajo para los niños y niñas de 0 a 10 años y sus familias. Si bien la mayoría de artículos proviene de la realidad europea, **Infancia en Europa** está abierta a las aportaciones de todo el mundo.

## Objetivos de **Infancia en Europa**:

- Proporcionar un foro para el intercambio de ideas, experiencias e informaciones.
  - Explorar la relación entre teoría y práctica.
- Contribuir al desarrollo de políticas y prácticas en el plano europeo, nacional, regional y local.
  - Valorar la diversidad y la complejidad.
  - Reconocer la contribución del pasado en el hoy.
- Profundizar en el conocimiento de la infancia en Europa –su pasado, presente y futuro.



## **Bambini in Europa**, en italiano:

Bambini  
bambini@edizionijunior.it  
Viale dell'Industria  
24052 Azzano San Paolo, Bergamo, Italia  
Tel.: +39 035 534 123  
Fax: +39 035 534 143

## **Børn i Europa**, en danés:

Børn & Unge  
boernieuropa@bupl.dk  
BUPL  
Blegdamsvej 124  
2100 Copenhagen, Dinamarca  
Tel.: +45 354 65000  
Fax: +45 354 65039

## **Children in Europe**, en inglés:

Children in Scotland  
info@childreninScotland.org.uk  
Princes House  
5 Shandwick Place  
Edinburgh, EH 2 4RG Escocia  
Tel.: +44 131 228 8484  
Fax: +44 131 228 8585

## **Enfants d'Europe**, en francés:

En Belgique:  
Observatoire de l'Enfant  
observatoire@grandirabruelles.be  
Rue des Palais, 42  
1030 Bruxelles  
Tel.: +32 028 008 358  
Fax: +32 028 000 001

## En Francia:

Les Amis du Furet  
lefuret@noos.fr  
6, quai de Paris . 67000 Strasbourg,  
Tel.: +33 038 821 9662  
Fax: +33 038 822 6837

## **Infància a Europa**, en catalán:

Infància, educar de 0 a 6 anys  
redaccio@revistainfancia.org

## **Infancia en Europa**, en castellano:

Infancia, educar de 0 a 6 años  
redaccion@revistainfancia.org

Asociación de Maestros Rosa Sensat  
Av. Drassanes, 3  
08001 Barcelona, España  
Tel.: +34 934 817 373  
Fax: +34 933 017 550  
www.revistainfancia.org

## **Infância na Europa**, en portugués:

APEI - apei@mail.telepac.pt  
Bairro da Liberdade, Lote 9, Loja 14, Piso 0  
1070-023 Lisboa, Portugal  
Tel.: +351 213 827 619  
Fax: +351 213 827 621  
apei.no.sapo.pt

## **Kinder in Europa**, en alemán:

Betrifft Kinder  
evagruerber@verlagdasnetz.de  
Wilhelm-Kuhr-Str. 64  
13187 Berlín, Alemania  
Tel.: +49 30 48 09 65 36  
Fax: +49 30 481 56 86  
www.verlagdasnetz.de

## Distribución en Austria:

www.unserekinder.at

## **Kinderen in Europa**, en holandés:

SWP  
swp@swpbook.com  
Postbus 257  
1000 Amsterdam, Holanda

## En los Países Bajos:

Tel.: +31 203 307 200  
Fax: +31 0203 308 040

## En Bélgica:

VBJK  
info@vbjk.be  
Raas Van Gaverestraat 67 a  
B-9000 Gent, Bélgica  
Tel.: +32 923 247 35  
Fax: +32 923 247 50