

El derecho a la Educación y Atención de la Primera Infancia en la Europa actual

The right to Early Childhood Education and Care in the present Europe

ANA ANCHETA ARRABAL
Universitat de Valencia

Resumen:

En el plano internacional, la Educación y Atención de la Primera Infancia ha recibido una atención sin precedentes en las esferas políticas y públicas durante los últimos años y, como consecuencia, la gran mayoría de países europeos han fijado unas metas estratégicas para incrementar la cantidad y calidad de la provisión dentro de este sector. No obstante, la razón fundamental detrás de los objetivos actuales en el contexto comunitario son raramente los niños y sus derechos, sino los intereses comunes mayormente económicos, puesto que las agendas políticas son dirigidas por preocupaciones compartidas sobre el empleo, la competitividad y la igualdad de género. Por todo ello, existe una clara necesidad de ampliar el desarrollo de este análisis y del uso de estas medidas en las discusiones sobre políticas estatales.

Palabras clave:

Educación y atención de la primera infancia, derechos de los niños, Unión Europea.

Abstract:

In the international level, early childhood education and care has received unprecedented attention in the public and political spheres during the last years, and, in consequence, the great majority of the European countries have set strategic policy goals to increase both quantity and quality of the provision within this sector. Nevertheless, the rationale behind the current goals in the European context are seldom about children and their rights, but around common interests mostly economic due to political agendas are driven by shared concerns about employment, competitiveness, and gender equality. That is why there is a clear need to broaden the development from this analysis and from the use of these measures in the state policy debates.

Key words:

Early childhood education and care, children rights, European Union.

Résumé:

Sur le plan international, l'Éducation et la Prise en charge de la Petite Enfance a bénéficié d'une considération sans précédent dans les sphères politiques et publiques durant ces dernières années et par conséquent, la vaste majorité des pays européens se sont fixés des buts stratégiques pour accroître la quantité et la qualité de la provision dans ce sec-

teur. Cependant dans un contexte communautaire, la raison fondamentale qui se trouve derrière les objectifs actuels, est rarement les enfants et leurs droits sinon les intérêts communs majoritairement économiques, étant donné que les programmes politiques sont orientés par des soucis liés à l'emploi, la compétitivité et l'égalité de genre. Pour cela, il y a une claire nécessité de développer davantage cette analyse ainsi que l'usage de ces mesures dans les débats sur les politiques étatiques.

Mots clés:

Éducation et prise en charge de la petite enfance, droits des enfants, Union Européenne.

Fecha de recepción: 29-12-2011

Fecha de aceptación: 15-2-2012

Actualmente, la oportunidad e importancia de una adecuada educación infantil y de unos cuidados sostenidos en la primera infancia para el bienestar infantil y para el bienestar social, en general, resultan hechos incuestionables en el panorama mundial. En la práctica, resulta cada vez más evidente que, en los países desarrollados, en general, y en los Estados miembros de la Unión Europea (UE), de manera más particular, el bienestar de los niños más pequeños se ha convertido en un tema recurrente al tratar de abordar, entre otros, problemas como la pobreza y la exclusión social del conocido como cuarto mundo. En el entorno concreto de la UE, la preocupación por ofertar una educación y atención de la primera infancia (EAPI en adelante) de calidad es cada vez más evidente, constituyendo a día de hoy una de las cuestiones clave en las directrices europeas en materia de educación, pero también, de un modo más determinante, en el terreno de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar y, por ende, en el de las políticas de empleo.

Es en los países europeos, incluidos los Estados miembros, donde se sitúa el centro del desarrollo y expansión de la EAPI, en el sentido de que los gobiernos europeos no sólo han estado en la vanguardia del progreso de la educación preescolar desde el siglo XIX en adelante, pero también han establecido las políticas familiares y de cuidado para ayudar a las parejas en la parentalidad y la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares. De hecho, la UE está considerada hoy por hoy una entidad de liderazgo en la provisión de servicios para la primera infancia, de tal modo que las concepciones actuales de la EAPI, los modelos de provisión y los niveles de financiación europeos son admirados mun-

dialmente; si bien, es irónico que gran parte de la investigación en estas políticas señale como referente las evidencias estadounidenses, mientras que los propios autores más distinguidos de Norteamérica apunten hacia Europa como ejemplo de modelos preferibles y deseables a seguir (Penn, 2009). Afortunadamente el tema ha adquirido fuerza desde la Unión Europea, llevando a un momento político en el que se tiende a valorar cada vez más estas políticas para dar respuestas adecuadas a los nuevos retos de la vida cotidiana de sus ciudadanos. Este contexto político incluye una nueva atención inter e intranacional a los derechos de los niños y de su participación a través de diversas disposiciones en el ámbito comunitario.

Desde este escenario de impulso creciente e imperiosa necesidad de expandir los estudios en este fértil terreno, se enmarcan tanto la inspiración como el desarrollo de este trabajo y de sus principales conclusiones. Por ello, esta investigación se presenta como un soporte que ayude a conocer el estado de la cuestión en el intento de aportar información para avanzar en el conocimiento de las políticas europeas dirigidas a la primera infancia en la UE en plena andadura del siglo XXI. La dimensión europea de las políticas para la primera infancia presenta unas tendencias generales bastante recientes y atenuadas por la persistencia de la relativa diversidad en las estructuras y políticas familiares en los Estados de la Unión Europea. A pesar de que no se tiene por objetivo profundizar teóricamente en el estudio de los diferentes sistemas educativos y de bienestar que se ocupan de la primera infancia, es obvio que la posibilidad de disponer de elementos de comprensión de las dinámicas generales es de gran utilidad heurística. Igualmente, resulta imprescindible revisar la creación y el progreso de diferentes estructuras, instituciones e instrumentos centrales que se crearon para el funcionamiento de la regulación y el marco legal de la UE, deteniéndonos de igual forma en los inicios y actuación de los mismos en este terreno, puesto que todo ello a través de las intervenciones realizadas ha ejercido y ejerce un impacto en los servicios de educación y atención a la primera infancia y en su marco de desarrollo.

Con todo ello, se trata de llenar un vacío de conocimiento y ofrecer una información que permita conocer el estado de estos servicios a través de los que los países europeos proveen el derecho de los más pequeños a su educación y cuidado, entre los que se ubica nuestro propio sistema nacional y las políticas para su desarrollo y su mejora, si bien

este ejercicio adquiere mucho más sentido si éstos son ubicados en un modelo analítico general. Se presenta así una información que facilita herramientas para el proceso de debate en la toma de decisiones institucionales que desde aquí se pretenden fomentar cuya continuidad permite realizar en el futuro un análisis comparado más teórico y explicativo de los diferentes dispositivos y dinámicas de las políticas de infancia y familia y, por lo tanto, una mejor comprensión del cómo, porqué y para qué impulsar unas u otras medidas para ayudar a formular políticas para la primera infancia a distinta escala. Si bien, este es un debate que habrá de extenderse necesariamente a las personas y entidades diversas, implicadas con la administración y buenas conocedoras de las actuaciones actuales, así como a otras entidades como sindicatos, asociaciones de maestros o de padres, universidades, etc.

1. El avance hacia el interés por los más pequeños en el contexto comunitario

En general, en la Unión Europea, las políticas familiares han venido recibiendo una atención preferente a causa de importantes variaciones que la población de estos países ha experimentado en sus dinámicas familiares y laborales, estrechamente relacionadas con otras transformaciones muy relevantes, producidas tanto en la posición social que ocupa la mujer, como en las distintas formulaciones a propósito de la configuración del Estado de bienestar (Kaufman et. al., 2002) y de su cuestionamiento en aras de priorizar otros ámbitos de intervención estatal directamente relacionados con la economía (Rodger, 2000). Paradójicamente, al tiempo que las tendencias económicas han forzado a contener el gasto público, las realidades demográficas de las familias han exigido gastos crecientes en la dinámica europea, de manera que las políticas económicas han tendido a centrarse en el debate público, incluyendo las concernientes a la atención y educación de los más pequeños (Cousins, 2005). Mientras, poco se ha sabido sobre el papel de las administraciones europeas en la planificación, gestión, promoción, y/o financiación de prestaciones en este sector, entendiéndose que éste comprende un conjunto de medidas muy variadas que tienen en común la aportación externa de recursos en forma de servicios o de retribuciones económicas para garantizar el bienestar de los más pequeños y de sus familias (Cochran, 1995).

Las medidas de política familiar en la UE han intentado dirigir determinantes de parentalidad, si bien en distintos grados y no siempre de una manera coherente y coordinada, de modo que los países europeos han presentado una diversidad que no ha desaparecido desde la integración comunitaria, aunque desde entonces las orientaciones han resultado muy parecidas y se han dirigido hacia los mismos fines generales. La persistencia de la relativa diversidad puede ser explicada, por un lado, desde los distintos cambios de ritmo más que desde las propias variaciones en este terreno (además del peso existente de tradiciones y culturas evolucionadas históricamente en la diferencia) y, por otro lado, desde la falta de dominio explícito que la UE posee en estos campos en aplicación del visible principio comunitario de subsidiariedad. En efecto, este tipo de competencia no se incluye de manera directa en ninguno de los Tratados de la UE y las primeras referencias a la familia en la legislación comunitaria se produjeron en campos tales como el de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres, de la libre circulación de trabajadores o de la armonización entre la vida personal y familiar.

En cualquier caso, la política familiar ha estado en la agenda desde la primera conferencia de Ministros Responsables de Asuntos Familiares del Consejo de Europa que se llevó a cabo en Viena en 1959, asentando el primer pilar básico en relación a la protección de los derechos fundamentales por el Consejo de Europa como precursor de las estructuras de bienestar europeas (Gudbrandsson, 2005, p. 52). De igual forma, tras la firma del Tratado de Roma en 1958, el inicio del proceso de integración de la actual Unión Europea traería consigo una creciente preocupación por el fortalecimiento de las estructuras y políticas de bienestar que se incrementaría significativamente con el curso de los años (García de Enterría, 1999). Así, inicialmente la Resolución del Consejo de 21 de Enero de 1974 relativa al Programa de Acción Social invitaba a los Estados miembros a llevar a cabo acciones dirigidas a lograr la igualdad entre hombres y mujeres con el fin de hacer compatibles sus responsabilidades familiares y sus ambiciones profesionales, tras confirmar como una de las causas de desigualdad la escasez de servicios destinados a las mujeres trabajadoras, y concluyendo que era preciso otorgar prioridad a la puesta en marcha de los mismos. Desde ese mismo año se avanzó en numerosos aspectos referidos a la igualdad, buena muestra de ello en plano educativo es el punto 25 del Informe final de la Tercera Conferencia de Ministros de Educación de los Estados Miembros de la Región de Europa en el que

se destacaron los esfuerzos generalizados para “desarrollar la enseñanza preprimaria y preescolar para favorecer el desarrollo de la personalidad y ofrecer la igualdad de oportunidades a los niños menos favorecidos en el comienzo de la vida escolar” (UNESCO, 1980a, p. 7)¹.

Asimismo, a mediados de los años ochenta, “la aprobación del Acta Única Europea conllevaría la creación de diferentes estructuras, instituciones e instrumentos, centrales para el funcionamiento de la regulación y el marco legal de la UE, que han ejercido y ejercen a través de sus intervenciones un impacto en los servicios de atención de la primera infancia y en su marco de desarrollo” (Ancheta, 2011, p. 300). Indiscutiblemente, uno de los logros más significativos a este respecto fueron los acuerdos de los directivos de la UE dentro del Programa de Igualdad de Oportunidades de Género, brindando beneficios considerables a los niños, cuya parte exitosa destaca en la amplia labor del grupo internacional Red del Cuidado Infantil y Otras medidas para Reconciliar el Empleo y las Responsabilidades Familiares (*Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities*), que funcionó desde 1986 hasta 1996 en las tres áreas que abarcaba: servicios para los niños, permisos parentales y los hombres como cuidadores. A este respecto, la Comisión Europea creó este Grupo Comunitario, compuesto por un experto de cada Estado miembro y un coordinador, y se comprometió a proponer directrices con vistas a fomentar la actuación orientada a los servicios de día para atender a los niños, ampliando sus ámbitos de intervención para el desarrollo y la financiación de servicios de cuidado para la primera infancia. Desde de sus inicios, la Red definió su papel como el de “estudiar la evolución de las infraestructuras y de los servicios, para a continuación proponer medidas destinadas a su mantenimiento y ampliación” (Moss, 1990, pp. 13-14) y como resultado de su primer trabajo elaboró el informe *Cuidado de los hijos e igualdad de oportunidades* (Comisión Europea, 1992). En este amplio documento, se examinaba la situación concreta en el seno de la Comunidad Europea, prestando particular atención a las repercusiones sobre el empleo femenino y formulando recomendaciones relativas a las políticas para la promoción de una mayor igualdad de oportunidades para las mujeres, así como se destacaba la importancia de la calidad de los servicios o de

1 Se puede consultar igualmente el punto 24 del “documento preparado por la Secretaría de la UNESCO para esta Conferencia y que sirvió como documento base de los debates realizados en la misma” (UNESCO, 1980b, pp. 9-10).

los trabajadores empleados en el sector y cómo el objetivo debía encaminarse a implantar servicios abiertos a todos los niños que favorecieran la mejora de la vida de las madres, tanto si trabajaban como si no.

Es evidente que una parte central de esta agenda era la perspectiva de la igualdad de género que implica tanto una mayor participación de la mujer en el mercado laboral como de los hombres en las responsabilidades familiares incluyendo el cuidado y la crianza de los niños. En todo caso, este trabajo contribuyó a aumentar la conciencia en estas cuestiones y centrar la atención en la variación de los niveles de los servicios entre Estados miembros que adoptaron en 1992 la *Recomendación del Cuidado Infantil*², concluyendo de los trabajos realizados que un sistema de EAPI de calidad es condición previa para una verdadera igualdad de oportunidades ante el empleo de hombres y mujeres. Igualmente, el Consejo de Ministros de la Unión Europea tomó cartas en el asunto desde 1992 mediante la adopción de la mencionada *Recomendación* sobre el cuidado de los niños que supuso un compromiso político de todos los Estados miembros (doce entonces) para revisar y mejorar ciertos aspectos referentes a las políticas nacionales para la primera infancia de cada país. Este documento no sólo reclamaba iniciativas para la intervención, sino que establecía una serie de principios y objetivos para guiarla, los *Quality Targets in services for young children*³, desarrollados desde el enfoque holístico de la *Childcare Network* y que proyectaban una propuesta de negociación de criterios comunes para la calidad del cuidado infantil entre los países, al tiempo que reconocía las áreas de diversidad nacional que deben ser valoradas.

2 La declaración completa de este enfoque puede encontrarse en la *Recomendación del Cuidado Infantil* adoptada por el Consejo de Ministros en el 31 de Marzo de 1992, la cual supone una declaración política más que una directiva legalmente vinculante, pero que identificaba entre las cuatro áreas en las que las iniciativas debían ser tomadas: “los servicios de cuidado infantil (Art. 3); el ambiente, estructura y organización del trabajo para hacerlo sensible a las necesidades de los trabajadores con niños” (Art. 5) y la “mayor participación de los hombres, en orden de alcanzar una distribución más equitativa de las responsabilidades parentales entre hombres y mujeres” (Art. 6), (Council of Ministers of the European Community, 1992, p. 14).

3 Los 40 objetivos de calidad en los servicios para la primera infancia fueron el resultado de un sólido trabajo de campo de la *EC Childcare Network* en 1996 para implementar objetivos específicos e interconectados en un programa de acción para el desarrollo de servicios para los más pequeños, constituyendo más que una prescripción universal una base para la negociación y la discusión que también ayudó a informar sobre el establecimiento de la *Recomendación del Cuidado Infantil* (European Commission Childcare Network, 1996).

Ciertamente, se puede decir que, durante las tres últimas décadas del pasado siglo, el interés principal de la UE en favorecer la disponibilidad del cuidado infantil en edades más tempranas fue facilitar la entrada de los padres en el mercado laboral. Es decir, los niños se han visto claramente afectados por las políticas y objetivos para la igualdad de género en la UE, especialmente para superar los obstáculos en el empleo femenino, pero casi siempre de manera indirecta, en la persecución del desarrollo económico. Ello ha llevado a los niños a la UE pero por la puerta de atrás, pues la falta de responsabilidad directa sobre los niños ha creado problemas como, por ejemplo, el hecho de que a pesar de que la *Recomendación en el Cuidado Infantil* reflejaba un interés creciente por los niños y su atención, ésta sólo trataba de los niños cuyos padres estuvieran empleados o en formación — o desearan estarlo —, debido, en gran parte, a tomar sólo iniciativas en relación a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Todo ello explica porque, inicialmente, en el nivel comunitario el cuidado de los niños se tratara como una cuestión de igualdad de género, hecho que impediría en su momento incrementar la conciencia sobre los problemas creados por la histórica división entre el cuidado y la educación de la primera infancia. Así, a principios de los noventa en Europa la mayoría de los servicios continuaban fragmentados y carentes de coherencia, tanto conceptualmente como en la práctica, así como seguían orientándose hacia la idea de ofrecer una función específica para un grupo determinado.

2. Los objetivos europeos para la educación infantil y la atención de los niños

El descenso de la fertilidad, el aumento de la esperanza de vida y los cambios en la vida familiar han evidenciado el envejecimiento de la población, la reducción y desinstitucionalización de la unidad familiar en la UE (European Commission, 2005a), creando tensiones en las relaciones intergeneracionales y aumentando el ratio de dependencia demográfico⁴. Frente a estos hechos, el potencial del desarrollo de la política social en el nivel de la UE se ha considerado tanto la respuesta a los desafíos sociodemográficos como el instrumento principal de

4 Diferencia entre el número de población entre 0 y 14 años de edad y los mayores de 65 años, respecto a la población activa, es decir, entre 15 y 64 años.

cambio para intervenir en futuras tendencias (Hantrais, 1999). Asociado a estos cambios y retos demográficos, la UE ha prestado mayor atención a los servicios para la primera infancia y la reconciliación entre las responsabilidades familiares y laborales, si bien, las actuaciones en este ámbito han priorizado las necesidades de los padres trabajadores y el mercado laboral por encima de las de los niños, de manera que no han sido el objetivo principal de las acciones comunitarias y se les ha presentado como “dependientes” o “barreras al trabajo” (Ruxton, 2005, p. 136). De este modo, las referencias a la EAPI en la agenda política de muchos países europeos han sido, frecuentemente, a través de acciones específicas en relación con cuestiones de población, género o bienestar socioeconómico, entre otras que se convierten en temas de importancia capital en el discurso político.

Con todo, existen otros motivos que también han llevado la EAPI a las agendas políticas y electorales, pues la expansión de estos servicios es vista como un elemento crucial para el logro educativo, así como base del aprendizaje permanente y, más recientemente, para la inclusión social y la equidad (Ruxton y Bennett, 2002). Concretamente, en marzo de 2002, el Consejo Europeo establecía los objetivos para la educación y atención infantil que los Estados miembros adoptaban en Barcelona para que el acceso a las plazas de estos servicios infantiles alcanzasen el 33 por ciento de los niños menores de 3 años y el 90 por ciento para los niños entre 3 y 6 años para el 2010 (European Council, 2002, p. 2). La expansión y mejora de la EAPI de calidad se reconocía así como una de las prioridades fundamentales a realizar para los sistemas educativos europeos, si bien principalmente por motivos económicos tal y como lo demuestra la relación entre estos objetivos y la Estrategia de Lisboa como ejemplo más paradigmático (Urban, 2009). Además, los objetivos de Barcelona se refieren sólo al porcentaje de “plazas” bajo la amplia agenda para el crecimiento y con el objetivo de aumentar los índices de empleo entre hombres y mujeres; pero este restrictivo enfoque es interpretado como un paso en retroceso, en la medida que está expresado puramente en términos cuantitativos, ignorando las necesidades de muchos niños y familias y el potencial social, cultural y educativo de estos servicios. Similarmente, la Comisión Europea ha enfatizado repetidamente que la provisión del cuidado infantil debe ser asequible, accesible y de buena calidad si los padres — especialmente las madres — deben o quieren participar en el mercado laboral, considerando urgente la guía

de los Estados miembros para alcanzar la igualdad de género (European Commission, 2005b).

Si bien la EAPI ha aumentado significativamente en la agenda política comunitaria desde los noventa del pasado siglo, las divisiones entre el cuidado, asistencia y educación y entre los niños menores y mayores de 3 años han sido patentes entre las distintas formas de concebir y organizar los numerosos servicios bajo la responsabilidad de distintos departamentos y niveles de gobierno, comprobándose que los servicios financiados públicamente vienen siendo más numerosos para niños mayores de 3 años de edad que para los menores de esa edad (Flaquer, 2000, pp. 83-86), en su mayoría confiados a un servicio de atención particular según las recomendaciones del Consejo de Europa (Eurydice, 2000, p. 45). Desde 2006 una serie de iniciativas políticas y eventos europeos han señalado la importancia de una EAPI de calidad entre las que se incluyen el Comunicado de la Comisión sobre *Eficiencia y Equidad de la Educación y de los Sistemas Europeos* en septiembre de 2006 que hace referencia de manera explícita a la educación preprimaria como “un medio efectivo para el establecimiento de la base de futuros aprendizajes, prevenir el abandono escolar, aumentar la equidad de los resultados educativos y los niveles de habilidades generales (European Commission, 2006). Igualmente, dos conferencias europeas sobre políticas nacionales y europeas hacia la consecución de los objetivos de Barcelona han dado lugar a foros internacionales para la discusión de los avances, tendencias y modelos a lo largo de la UE de los 27. En 2004, la primera, *Childcare in Changing World* tuvo lugar en Groningen (Países Bajos), la segunda, *Putting Children First: Implementing the Barcelona Childcare Targets at Local, Regional and National Levels* organizada por el Partido Socialista Europeo en 2007, dando lugar en octubre de 2008 al Simposio Europeo *Early Matters: Improving Early Childhood Education and Care*.

A pesar de que todas estas iniciativas han estimulado el debate a lo largo de la UE, hasta hace bien poco no estaba claro el progreso realizado por parte de los países para alcanzar los objetivos de Barcelona. A este respecto, en 2008 el informe de la Comisión *Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children* señalaba las limitaciones de las cifras pues “relatan el uso hecho por los padres de los servicios existentes, pero no el número de plazas ofertadas por cada Estado miembro, especialmente en la relación a la población total o a la posible demanda” (European Commission, 2008, p.

5). En este sentido, además de obtener únicamente una idea aproximada sobre dicha demanda en el nivel europeo, especialmente para los más pequeños, este enfoque se considera limitado pues prolonga la longeva y obsoleta separación entre el cuidado infantil y los servicios educativos para la primera infancia (Moss, 2008).

Desde el ámbito científico-académico en este terreno, se insiste en que la principal responsabilidad para una EAPI accesible, asequible y equitativa se asienta en los niveles nacionales y regionales de los gobiernos y su compromiso en apoyar y proveer los recursos necesarios para fomentar la investigación aplicada de todos los aspectos de estos sistemas (Urban, 2009, p. 16). Aunque se ha dado cierta coherencia en la dirección de estas políticas y de su coordinación a través de la influencia creciente de dichas agendas, las agencias y los organismos trans e internacionales para expandir tanto la cantidad como la calidad de los servicios (surgiendo un consenso en los propósitos, objetivos, etc.), los modelos de gobernanza nacionales imprimen y preservan las diferencias entre los sistemas nacionales a lo largo de la UE. Más allá de resultar muy diversas y en muchos sentidos incomparables debido a sus diferentes contextos socioculturales, las políticas de EAPI en la UE a día de hoy comparten unos intereses comunes en lo relativo a los aspectos identificados entre cinco áreas comunes de actuación de progreso continuado y significativo:

- Crecimiento continuo del acceso y de la provisión hacia la universalización.
- Reconocimiento de la importancia del personal y de su nivel de formación y cualificación, así como la necesaria profesionalización del sector.
- Mayor énfasis en las medidas para la implicación y colaboración parental.
- Centro de interés en las reformas de mejora de la gobernanza de las políticas.
- Enfoque en el curriculum holístico y mayor interés en su contenido.

El acceso universal está generalmente aceptado, especialmente a partir de los 3 años que los servicios suelen ser gratuitos al menos dos años, es decir, la participación de los niños es elevada sobre todo para aquellos entre 4 y 5 años de edad (Eurostat, 2008), pero no la máxima; de modo

que, a pesar de resultar una señal positiva el hecho de que los índices de participación sean elevados sin suponer una etapa obligatoria, “*el centro de la cuestión reside en el perfil de aquellos que no acceden a ella y el porqué, ya que existen grandes posibilidades de que pertenezcan a familias en riesgo y, en ese caso, la provisión para estas edades no es suficiente en toda Europa*” (Eurydice, 2009, p. 132). Además, la provisión para los menores de 3 años varía todavía muchísimo entre y dentro de los países, existiendo una clara división entre el acceso a los programas educativos y los servicios de cuidado, vistos por la sociedad frecuentemente como una comodidad para padres trabajadores y no como un nivel educativo propiamente dicho. Para eliminar o atenuar los efectos que la falta de servicios accesibles pueden tener en las familias con mayor grado de privación, casi todos los países europeos han implementado un plan de ayudas económicas para asegurar la accesibilidad a los servicios de EAPI y compensar los costes de los servicios, como respuestas más usuales a las necesidades específicas de los niños de grupos vulnerables. Con todo ello, no es de sorprender que los mayores niveles de participación de niños menores de 3 años en dispositivos regulados y subvencionados se den allí donde su financiación es pública y se integran en un contexto más amplio de políticas de equidad de género y apoyo a la familia. Así, aunque la diversidad nacional en las políticas de implementación de permisos parentales refleja grandes diferencias en las construcciones y creencias en torno a cuestiones de género, parentalidad e infancia, la iniciativa comunitaria para la mayor inversión pública y expansión de estos permisos⁵ traerá repercusiones sin duda perceptibles en la demanda de EAPI, específicamente para los niños más pequeños.

Con todo, la calidad de la provisión y su indisoluble relación con el nivel de cualificación de los profesionales en los servicios de EAPI supone actualmente otro foco de atención creciente en el debate central de la plataforma europea, junto al del acceso, que culminaba en febrero del pasado año en la Comunicación de la Comisión Europea *Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow*. Ésta reconoce la necesidad crucial de superar la inicial conceptualización de la EAPI como meros servicios

5 La propuesta de la Comisión sobre este permiso pretende aumentar el período mínimo de permiso de maternidad de 14 a 18 semanas, recomendando abonar el 100 % de su salario, pero con la posibilidad de que los Estados miembros fijen un límite máximo equivalente al subsidio por enfermedad (Comisión Europea, 2008).

de cuidado infantil para padres trabajadores y suscribir la importancia de integrar educación y atención infantil, independientemente del tipo de sistema; insistiendo en que este aprendizaje inicial “es más probable que continúe a lo largo de toda la vida, con lo que se reduce el riesgo de abandono escolar prematuro, aumenta la equidad de los resultados educativos y se reduce el coste para la sociedad en términos de talento perdido y de gasto público en los sistemas sociales, sanitarios e incluso judiciales” (European Commission, 2011a, p. 2). Finalmente, a la luz de la conferencia de la Presidencia sobre *Excelencia y equidad en la educación infantil y la atención a la infancia* celebrada en Budapest en febrero de 2011 — donde se manifestó la necesidad de combinar la dimensión cuantitativa y cualitativa de la etapa —, se publicaban en junio del mismo año las *Conclusiones del Consejo sobre educación infantil y atención a la infancia*, buscando hacer permanente el compromiso de los Estados de la UE con el impulso de una EAPI de alta calidad, accesible y asequible para todos. Asimismo, en el horizonte de los *Objetivos de Europa de 2020* establecen que un “enfoque sistémico y más coherente para los servicios de educación infantil y atención a la infancia, a escala local, regional y nacional, con la participación de todas las partes afectadas, incluidas las familias”, enfatizando sus beneficios para niños que proceden “de un entorno socioeconómico desfavorecido, de la inmigración o del medio gitano, o con necesidades educativas especiales, incluidas las que se derivan de discapacidades” (Comisión Europea, 2011, pp. 8-9).

Para poner este enfoque en marcha “la Dirección General de Educación, y Cultura de la Comisión Europea ha lanzado recientemente un proceso de colaboración bajo el Método Abierto de Coordinación en educación y formación de la primera infancia” (Ruxton, 2011, p. 26). Estas y otras actividades han fomentado que el campo de la EAPI se halle en plena expansión, probablemente siendo de los que tiene más futuro para las políticas educativas y familiares en la UE. Tanto es así, que entre las razones de peso por las que esa cuestión se mantiene en la agenda política europea — más allá de las avanzadas hasta el momento — “la UE entiende estos servicios como una *conditio sine qua non* para incrementar el empleo, pero también como una fuente de empleo en sí misma que ha crecido en alrededor de 19 millones de puestos de trabajo entre 1996 y 2006, identificando este campo como uno de los principales sectores de crecimiento” (Cameron y Moss, 2007, p. 4).

3. El derecho legítimo de la primera infancia a una educación y atención de calidad en los países europeos

En el pasado desde las instituciones de la UE generalmente se ha promovido un discurso taxativo para la EAPI, centrado principalmente en políticas de empleo e igualdad de género, argumentando desde su falta de competencia en relación a los niños ante lo que “han sido tratados como dependientes y obstáculos, prestando hasta hace bien poco menos atención a sus derechos” (Ruxton, 2011, p. 5).

En toda Europa, se ha incrementado la atención centrada en los niños y en sus derechos, así como de manera específica esta atención también se está llevando hacia los más pequeños. Este el caso de los instrumentos comunitarios incorporados en la amplia mayoría de los sistemas jurídicos europeos, mediante los que “la Comisión Europea de los Derechos Humanos y la Corte Europea de los Derechos Humanos han realizado una importante contribución a la ley Europea y la práctica en áreas legales de la ley familiar pública y privada, la protección de los niños del abuso y la negligencia y, más recientemente, la justicia juvenil y la detención de menores” (Killkelly, 1999, pp. 6-16). Igualmente, desde las mencionadas instancias se ha hecho alusión para su adopción, así como a otras disposiciones internacionales⁶ que tanto los Estados miembros de la UE como todos los Estados del Consejo de Europa ratificaron, con la *Convención de los Derechos del Niño* (CDN) como instrumento más poderoso de derechos de los niños en el ámbito europeo. En el nivel comunitario, el Tratado de Ámsterdam establecía el primer esfuerzo significativo para el desarrollo de una política de la UE para los niños, expresamente y de manera directa en sus artículos 3, 12 y 29, e implícitamente a través de los artículos 6 y 13 (Ruxton, 2005, p. 20). Si bien, la referencia a la promoción y protección de los derechos de los niños en los Tratados europeos era inicialmente escasa, pues hasta el Tratado de Lisboa no se convirtió en un objetivo explícito de la UE (artículo 3.3). Como resultado, los derechos infantiles fueron exaltados en la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* en 7 de diciembre de 2000 que ha sido recientemente refrendada (European

6 La *Convención en Contra de la Discriminación en Educación* de la UNESCO de 1960, y en 1979, Año Internacional del Niño, el Comité de Asuntos Sociales, Sanitario y de familia de la *Asamblea Parlamentaria* publicaba el informe *Havroy-Tabone* y “la *Recomendación para la Carta Europea sobre los Derechos del Niño*, determinantes en el reconocimiento del niño como una persona independiente legalmente” (Verhellen, 2000, pp. 155-157).

Commission, 2010, pp. 389-403). Las disposiciones genéricas de la *Carta* aplicables a la educación y atención de los niños más pequeños son sus artículos 13 y 33 que proveen “el derecho a la educación” y las “medidas para conciliar la vida familiar y profesional”, respectivamente⁷. De un modo más determinante, actúa su artículo 24 que está completamente dedicado a los derechos de los niños y refiere de manera específica a la CDN, incluyendo referencias al interés superior del niño y a su derecho a participar de sus principios clave. A pesar de tener un enfoque menos comprehensivo que la CDN, la *Carta* es significativa en el desarrollo de los derechos de los niños en el nivel europeo, asegurando mayor visibilidad para las cuestiones concernientes y como un referente, cada vez más utilizado, para la actuación en la UE (Ruxton, 2005).

A diferencia de la CDN, que reconoce a los niños como poseedores de derechos civiles, culturales, políticos, sociales y económicos, el centro de atención predominante en los tratados de la UE — ciudadanos como trabajadores — conlleva que los intereses de los niños estén excluidos, así como su consideración en la mayoría de áreas políticas. Así, donde los niños han sido referenciados en el nivel comunitario, se perciben desde una estrecha mira como mero objeto más que como sujeto de derechos humanos, enfoque cuyos valores subyacentes son, consecuentemente, bastante limitados (Cohen, 2004). De acuerdo con la *Memoria de la Comisión Europea de mayo de 2005* (European Commission, 2005c), alrededor de 30 Directivas, Decisiones en el marco de acción o Libros Verdes fueron adoptados entre 2000 y 2005 en las áreas sobre políticas de derechos de los menores en la UE con los mismos como objeto principal. Sin embargo, aunque dentro de la Comisión Europea existe la Dirección General V (DGV) responsable del empleo, las relaciones industriales y la política social, la UE no ha contado con ninguna perspectiva o estructura coordinadora para desarrollar una política de los derechos de los niños integral y coherente (Verhellen, 2000). Ante este hecho, la Comisión Europea elaboraba su Comunicación *Towards a UE Strategy on the Rights of The Child* (2006) fijando las estructuras para fortalecer la capacidad de las instituciones europeas para afrontar cuestiones relativas a estos derechos en políticas internas y externas⁸.

7 Para saber más detalles sobre la historia, alcance y estatus de la *Carta* se puede consultar <http://www.eucharter.org>.

8 Detallada en: http://eur_lex.europa.eu/lexUriServ/LexUniServ.do?uni=Com:2006:0367:FIN:EN:PDF.

Cabe añadir a este respecto que el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en 2005, establecía su observación general número 7 del derecho a la educación de la CDN, ofreciendo a los Estados Partes, entre ellos los europeos, guía en lo referente a los derechos de la primera infancia bajo de 1989 y avanzando en este ámbito al reafirmar que el derecho a la educación de todos los niños comienza al nacer y va estrechamente unido al derecho al desarrollo (tal y como se determinaba en su artículo 6.2). Reafirmando este compromiso para alcanzar resultados concretos, la Comunicación *Estrategia Global Europea 2020* aboga por una “Agenda UE para los Derechos de los Niños” y estableciendo “como base del éxito del aprendizaje permanente, la integración social, el desarrollo personal y a empleabilidad futura el acceso universal a la EAPI y la promoción, en colaboración con los Estados miembros, para fomentar su calidad, luchar contra la segregación en los sistemas educativos y distinguir las buenas prácticas” (European Commission, 2011b, pp. 3 y 9).

Con todo ello, la educación y atención de los más pequeños se ha convertido en una de las medidas fundamentales en aquellos países que pretenden conseguir una mayor igualdad de oportunidades en su sistema educativo y su mejora de constituye una prioridad en los diversos marcos de acción estratégicos en materia de educación de la UE. Pero la EAPI no sólo se ha convertido en un objetivo estratégico de la UE, sino también en un indicador del bienestar infantil dentro de la agenda europea para la inclusión y la cohesión social para informar sobre la situación de los niños y de sus derechos (FRA, 2009). Estos nuevos discursos enfatizan la eficiencia y la equidad, modificando las concepciones tradicionales sobre infancia y familia, así como cuestiones globales sobre pobreza, empleo, demografía, migración y mercantilización, apuntando que este derecho se caracteriza por su complejidad y la necesidad de abarcar diversas áreas políticas. El desarrollo de las políticas de EAPI y de su implementación es, sin ninguna duda, una tarea complicada que entrecruza tradicionales barreras administrativas, exigiendo un enfoque integrado en cooperación y coordinación entre los diferentes sectores y ámbitos políticos. Todas estas complejidades superan los tradicionales modos de entender, gestionar y organizar los servicios educativos en la mayoría de los países europeos e incluso en la propia Comisión Europea, pues dicha agenda implica discusión y coordinación entre los distintos departamentos. Desde el trabajo realizado hasta el momento la UE puede construir y establecer un progra-

ma de apoyo en este terreno para todos los Estados miembros, facilitando la discusión y el intercambio de experiencias y tomando decisiones activas para promover la búsqueda de valores y objetivos compartidos a largo plazo, donde la recopilación efectiva de datos en una base que posibilite comparaciones factibles entre los países se ha convertido en una cuestión esencial (Bergstrom e Ikonen, 2005). En el avance de las políticas y programas en este terreno, la UE ha de asumir activamente el papel de defensora y promotora, dada su privilegiada labor de alcance excepcional — *vis-à-vis* con sus Estados miembros e individualmente, así como con aquellos organismos que interactúa en el resto del mundo —, en aras de visibilizar a los niños desde el nivel comunitario y permitir una perspectiva más completa en las diversas áreas políticas (Cohen, 2002).

Los niños más pequeños son ciudadanos de derecho propio que debemos de respetar y, al mismo tiempo, son especialmente vulnerables y se ven afectados por la inequidad y la injusticia social por lo que la garantía de sus derechos ha de ser una responsabilidad pública compartida. Ante todo, no es una cuestión de derechos infantiles, sino de derechos humanos de los niños para marcar la diferencia (Ruxton, 2005) y no sólo como futuros seres humanos, pero como humanos de pleno derecho en el presente actual. Asimismo, la EAPI constituye una necesidad fundamental para cualquier sociedad a través de la que se construyen y reconstruyen las culturas, se perpetúan las tradiciones y se posibilitan la innovación y la transformación (Urban, 2009). La educación y atención infantil pueden ser un instrumento al servicio de la protección de la infancia y de la prevención de riesgos en las sociedades europeas, pero sobre todo por el valor propio de la primera infancia hoy y en sí misma, se debe garantizar el derecho de los niños pequeños a tener acceso a la educación preescolar, así como a actividades recreativas y de tipo asistencial, en todo tipo de situaciones. A día de hoy, la realidad es positiva en el sentido de que la preocupación y la conciencia pública en la provisión de los servicios de EAPI comienzan a concebirse como un *bien público*, a falta de discusión en este sentido y que este trabajo ha tratado de argumentar a favor de un necesario cambio de tratamiento y percepción de la EAPI como un derecho fundamental de todos los niños. En cualquier caso, debates pendientes como el anterior concluyen la existencia de nuevos y buenos motivos para continuar cultivando este análisis en la garantía del pleno derecho de la Primera Infancia y de su verdadero empoderamiento.

Referencias bibliográficas

- Ancheta, A. (2011). *La Escuela Infantil Hoy. Perspectivas Internacionales de la Educación y Atención de la Primera Infancia*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Bergstrom, M. e Ikonen, P. (2005). Space to grow. *Children in Europe*, Issue 8, 12-13.
- Cameron, C. y Moss, P. (2007). *Care Work in Europe: current understandings and future directions*. London: Routledge.
- Cochran, M. (1995). European child care in global perspective. *European Early Childhood Education Journal*, 3 (1), 61-72.
- Cohen, B. (2002). Improving services for young children: rethinking the role of EU. En Daycare Trust: Learning with countries: International Models of early education and care. Leading the Vision. *Policy Papers* 4, 46-48.
- Cohen, B. (2004). Coming of age in the EU: will children now gain their rights as citizens? *Children in Europe*, 4 (4), 6-7.
- Commission of the European Communities (2008). A better work-life balance: stronger support for reconciling professional, private and family life. Extraído en octubre de 2008 desde <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=606&langId=>
- Comisión Europea (1992). *Igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres. Tercer Programa de Acción Comunitario a medio plazo, 1991-1995*. Madrid: Instituto de la Mujer-Ministerio de Asuntos Sociales.
- Comisión Europea (2008). *La Comisión contribuye a mejorar el equilibrio entre la vida privada y la vida laboral de millones de ciudadanos mediante un permiso de maternidad más prolongado y mayor*. Extraído en diciembre de 2008, desde <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1450&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=es>
- Comisión Europea (2011). Conclusiones del Consejo sobre educación infantil y atención a la infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana. *Diario Oficial de la Unión Europea* (15.6.2011).
- Comité des sages (1995). *For a Europe of Civic and Social Rights*. Brussels: European Commission.
- Council of Ministers of the European Community (1992). *Recommendation on Childcare*, 21st January, 10258/91. Brussels: European Commission.
- Cousins, M. (2005). *European Welfare States. Comparative Perspectives*. London: SGAE Publications.
- European Commission Childcare Network (1996). *Quality Targets in Services for Young Children*. Brussels: European Commission, Equal Opportunities Unit.
- European Commission (1996). *Work and Childcare: Implementing the Council Recommendation on Childcare. A Guide to Good Practice* (Social Europe-Supplement 15/96). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2005a). *Communication from the commission: "Confronting demographic: a new solidarity between the generations". Green Paper*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2005b). *Report from the Commission to the Council, European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of*

- the Regions on equality between men and women 2005*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2005c). *Commission's Actions in Favour of Children and Young People*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2006). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Efficiency and equity in European education and training systems*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2008). *Commission Staff Working Document accompanying document to the Report from the Commission to the Council, European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on "Implementation of the Barcelona objectives concerning childcare facilities for pre-school-age children 2008"*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2010). Charter on the Fundamental Rights of the European Union. *Official Journal of the EU* (30.3.2010).
- European Commission (2011a). *Communication from the Commission. Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2011b). *An EU Agenda For the Rights of the Child*. Brussels: European Commission.
- European Council (2002). *Presidency conclusions*, Barcelona. European Council, 15–16 March. Extraído en marzo de 2008 desde http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf
- European Union Agency For Fundamental Rights. Fra. (2009). *Developing indicator for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union*. FRA. Extraído en diciembre de 2010 desde http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RightsOfChild_summary-report_en.pdf
- Eurostat (2008). *Childcare in the EU in 2006*. EUROSTAT. Extraído en diciembre de 2008 desde [http://ec.europa.eu/eurostat/Data/Living conditions and welfare/ Income and living conditions/ Childcare arrangements indicators](http://ec.europa.eu/eurostat/Data/Living%20conditions%20and%20welfare/Income%20and%20living%20conditions/Childcare%20arrangements%20indicators)
- Eurydice (2000). "Educación PrePrimaria". En EURYDICE: *Las cifras clave de la educación en Europa 1999/2000* (pp. 42-63). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Eurydice Report (2009). *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- Flaquer (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Colección Estudios Sociales nº3, Fundación La Caixa.
- García de Enterría, E. (1999). El reconocimiento de los derechos sociales en la Comunidad Europea. En Muñoz, S., García, J. L. Y González, L. (Dirs.). *Las estructuras del bienestar en Europa* (Pp. 413-421). Madrid: Civitas.
- Gudbrandsson, B. (2005). *Rights of Children at Risk and in Care*. Strasbourg: Council of Europe, Social Policy Department, Directorate General III- Social Cohesion.
- Hantrais, L. (1999). Socio-demographic change, policy impacts and outcomes in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 9, (4), 291-309. Extraído el 5 de julio de 2007 desde <http://esp.sagepub.com/cgi/content/abstract/9/4/291>

- Kaufman, F-X., Kuijsten, A., Schulze, H-J. y Strohmeir, K. P. (2002). *Family Life and Family Policies in Europe. Problems and Issues in Comparative Perspective*. Oxford y New York: Oxford University Press.
- Killkelly, U. (1999). *The Child and the European Convention on Human Rights*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Montoro, R. (1999). El Estado de Bienestar moderno. En Muñoz, S., García, J. L. y Seara, L. (dirs.). *Las estructuras del bienestar en Europa* (pp. 131-183). Madrid: Civitas.
- Moss, P. (1990). *Cuidado de los hijos e igualdad de oportunidades*. Red Europea de Formas de Atención a la Infancia (1988-1989). Madrid: Centro de Estudios del Menor.
- Moss, P. (2008). *Markets and democratic experimentalism. Two models for Early Childhood Education and Care*. Gütersloh, Germany: Bertelsmann Stiftung.
- Naciones Unidas. Comité De Los Derechos Del Niño (2005). *Observación General n° 7 (2005). Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. CRC/C/GC/7 14 de noviembre.
- Penn, H. (2009). *ECEC. Key lessons from research for policy makers*. European Commission: Directorate-General for Education and Culture. Extraído en Julio de 2010 desde http://www.nesse.fr/nesse_top/tasks/analytical-reports/ecec-report_pdf
- Rodger, J. J. (2000). *From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy In a Postmodern Era*. London: Macmillan Press.
- Ruxton, S. y Bennett, F. (2002). *Including children: Developing a coherent approach to Child Poverty and Social Exclusion across Europe*. Euronet. Extraído en marzo de 2006, desde <http://www.europanchildrensnetwork.org/information.htm>
- Ruxton, S. (2005). *What about us? Children's Rights in the European Union. Next Steps*. Euronet. Extraído en noviembre de 2006 desde <http://www.euronet.org>
- Ruxton, S. (2011). *Child Well Being and Quality of Childcare*. Brussels: European Commission.
- UNESCO (1980a). *Informe Final. Tercera Conferencia de Ministros de Educación de los Estados Miembros de la región Europa (Sofía 12-21 de Junio de 1980)*. París: UNESCO.
- UNESCO (1980b). *La Educación en la región Europa: evolución y perspectivas*. ED-80IMINEDEEUROPEI3. París: UNESCO.
- Urban, M. (2009). *Early Childhood Education in Europe. Achievements, Challenges and Possibilities*. Brussels: Education International.
- Verhellen, E. (2000). *Convention on the rights of the child: background, motivation, strategies, main themes*. Leuven: Garant.