



Perfiles Educativos

ISSN: 0185-2698

perfiles@unam.mx

Instituto de Investigaciones sobre la  
Universidad y la Educación  
México

Ancheta Arrabal, Ana

El desarrollo y seguimiento de las políticas para la educación y atención de la primera infancia en el  
contexto europeo

Perfiles Educativos, vol. XXXV, núm. 140, 2013, pp. 134-148

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13226156009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# El desarrollo y seguimiento de las políticas para la educación y atención de la primera infancia en el contexto europeo

ANA ANCHETA ARRABAL\*

El presente artículo persigue revisar el modo en que se desarrolló el derecho a una atención y educación de calidad durante la primera infancia a partir del análisis de las distintas políticas de educación y atención de la primera infancia (EAPI) en los sistemas europeos, así como de su seguimiento, especialmente en los procesos de inclusión de los niños en situación de riesgo y exclusión social. Se concluye que la situación actual en materia de educación y atención de la primera infancia presenta rasgos diferenciales en la mayoría de países de la Unión Europea, es decir, se provee de muy diversas formas y desde argumentos muy dispares que no siempre se sitúan en el marco de los derechos de los niños más pequeños y, sin embargo, determinan el alcance de la equidad en la provisión de la EAPI.

*This article has as purpose to examine the way in which the right for a quality attention and education for early childhood has developed based on an analysis of the different educational and early child care policies (educación y atención de la primera infancia, EAPI) in the European systems, and also how it can be monitored, particularly in the inclusion processes for children in situation of risk and social exclusion. The author concludes that the current situation for what regards to education and early child care presents distinctive features in most of the countries of the European Union, this means that they deal with the problem in very different ways and with dissimilar arguments that do not always take into account the rights of the youngest although they determine the scope of equity in the EAPI's supply.*

## Palabras clave

Educación y atención de la primera infancia  
Seguimiento de políticas educativas  
Región europea

## Keywords

Education and early child care  
Monitoring of educational policies  
European Union

Recepción: 26 de octubre de 2011 | Aceptación: 16 de febrero de 2012

\* Doctora con Mención Europea por la Universidad de Valencia en "Estudios Políticos y Sociales de la Educación" y especializada en la Educación y Atención de la Primera Infancia desde el prisma comparado. Docente e investigadora del Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación de la Universidad de Valencia. Líneas de investigación: las políticas de educación y atención de la primera infancia desde la perspectiva comparada e internacional; los indicadores para la evaluación educativa desde la perspectiva de la equidad; el diagnóstico e intervención educativa en la primera infancia y las medidas para garantizar la inclusión y la equidad; el derecho a la educación inclusiva, entre otras. Publicaciones recientes: (2013, en coautoría con Luis Miguel Lázaro Lorente), "El derecho a la educación y atención de la primera infancia en América Latina", *Revista Educación XXI*, núm. 16.1, pp. 105-122; (2011), *La escuela infantil hoy: perspectivas internacionales de la educación y atención de la primera infancia*, Valencia, Tirant Lo Blanch. CE: Ana.Ancheta@uv.es

Actualmente resulta un hecho incuestionable que la educación y atención de la primera infancia (EAPI, en adelante) se ha convertido en uno de los objetivos principales en las agendas de las políticas educativas globales y de la mayoría de países. Buena muestra de ello es que ha sido recogido como factor clave en programas como el Marco de Acción de Educación para Todos (2000), los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU (2002) o de constituir la séptima de las Observaciones Generales de la Convención de los Derechos del Niño elaboradas por el Comité Consultivo (2005). Específicamente en Europa, los Objetivos Comunes para los Sistemas Educativos de la Unión Europea planteados en los Consejos Europeos de Estocolmo (2001) y Barcelona (2002) especificaban los fines concretos a realizar para la EAPI en 2010, los cuales se reiteraron en el renovado Marco Estratégico Actualizado de Cooperación Europea en Educación y Formación (2008) y la nueva Estrategia de Educación y Formación 2020, ambos en el marco de la Unión Europea (UE). Como puede verse, ha habido un aumento notable del interés político e institucional hacia esta etapa de la vida durante los últimos años, el cual se expresa en el reconocimiento por parte de políticos y expertos en el sentido de que un acceso equitativo a una EAPI de calidad puede reforzar las bases del aprendizaje a lo largo de la vida y responder a las amplias necesidades sociales y educativas de todos los niños y sus familias (Cunha *et al.*, 2005).

No obstante lo anterior, lo cierto es que, desde la perspectiva de los derechos de los más pequeños, los discursos y las agendas han presentado una clara falta de coherencia con respecto a la intervención y evaluación de las políticas en este fértil terreno. Desde esta disyuntiva, el trabajo que se presenta pretende examinar esta cuestión en profundidad, y así contribuir como referente base para posteriores análisis, pues es desde dicha utilidad heurística, y de su continuidad, que se hace posible

la realización de futuros análisis comparados, teóricos y explicativos, acerca del amplio espectro de políticas que abarca esta materia y que incide en la vida de los más pequeños.

## UNA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN EL PANORAMA EUROPEO

En buena medida, el desarrollo histórico de la educación y atención de la primera infancia en los países europeos revela la evolución de un sistema que nace y se expande de manera diversificada y descoordinada, pero muy rápidamente, en el intento de responder a periodos de crisis y necesidad, si bien mengua en otros momentos, presentando una débil integración de los servicios (UNESCO-OIE, 1961). A pesar de las continuas dificultades en la limitada financiación de estas prestaciones, la oferta de servicios infantiles regulados creció en los países occidentales —especialmente a medida que la entrada de las madres con niños pequeños en el mercado laboral remunerado se intensificara en grandes magnitudes—, de manera que durante los años setenta y ochenta mejoró sensiblemente la provisión, regulación y financiación de la EAPI (Mialaret, 1976: 67). La expansión de esta etapa educativa ha tendido a continuar con el argumento de que la EAPI debe estar disponible para todos los niños, como un derecho de éstos, más que de los propios padres. Así, este discurso ha ido ganado cada vez mayor legitimidad, y resultó en un mayor interés público e inversión en estas políticas durante las décadas pasadas (EURYDICE, 1995).

A este respecto, la comprensión de la EAPI como un derecho de todos los niños, y su tratamiento de plena legitimidad, en el sentido más amplio, han sido reconocidos apenas hasta los años más recientes (Friendly, 2001: 27). De hecho, a pesar de que el artículo 28 de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) trata sobre el derecho a la educación

de los niños, en su redacción inicial no se especificó este derecho para la primera infancia. Igualmente, tampoco se precisaba la necesaria inseparabilidad entre cuidado y educación hasta la reciente “Observación general número 7” del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 2005.<sup>1</sup> En este documento se ofrece una amplia guía en lo referente a los derechos de la primera infancia bajo la CDN de 1989,<sup>2</sup> y se afirma que los niños de edad más temprana tienen necesidades especiales en lo que respecta a su crianza, protección y educación. Más allá de los beneficios vitales que llevan consigo la educación y la atención en la etapa infantil más temprana, revelan la necesidad de asegurar su equidad para todos los niños. Es sólo de esta forma, abogando por una visión de los derechos de la primera infancia, y por una inclusividad en sentido amplio, que la EAPI podrá empezar a formar parte de las disposiciones políticas destinadas a garantizar el bienestar de toda la población en sus primeros años de vida. Con todo, especialmente durante las últimas décadas, la EAPI se ha convertido en una medida fundamental en aquellos países que aspiran a conseguir una mayor igualdad de oportunidades en su sistema educativo.

Como ya se advirtió en la introducción de este texto, cada vez es más evidente la aceptación de la EAPI como una clave para el éxito de diversos objetivos de la agenda global —como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las

metas de la Educación Para Todos o los objetivos estratégicos de la Unión Europea, entre otros—; y esto ha contribuido a la expansión de este tipo de programas en todo el globo. En la actualidad, el enfoque predominante de la Educación Para Todos (EPT, en adelante) es consistente con la perspectiva de los derechos de la infancia, así como con recientes convenciones internacionales sobre la educación inclusiva para todos los niños, independientemente de sus circunstancias individuales, tanto en el mundo desarrollado como en el mundo en desarrollo. Todo ello pone de manifiesto la importancia de su seguimiento desde el inicio del periodo vital.

Cabe recordar, en todo caso, que en la Conferencia Mundial de la EPT, celebrada en Jomtien en 1990, no fue fijado ningún tipo de indicadores específicos para guiar a la comunidad internacional en el seguimiento del progreso hacia el que es actualmente el primero de los objetivos de esa agenda (Myers, 2001: 4). En efecto, diez años después de Jomtien, la evaluación de la EPT mostraba tan solo dos indicadores<sup>3</sup> para representar los avances en un terreno tan amplio como la EAPI y, además, la calidad era considerada como insuficiente por parte de las diversas agencias internacionales, así como por los organismos gubernamentales y no gubernamentales involucrados (Myers, 2001: 11-24).<sup>4</sup> Igualmente, en los listados de indicadores se constataba una clara falta de atención y de alusión específica hacia

1 El Comité, que está encargado de vigilar la aplicación de la Convención, se reúne tres veces por año para examinar los informes de los Estados Partes. Asimismo, el Comité invita a las ONG y los organismos nacionales de derechos humanos a formular observaciones sobre los informes nacionales.

2 En el mencionado texto se da una idea más clara de los derechos humanos de todos los niños pequeños y de las obligaciones que incumben a los Estados Partes para garantizar su respeto; la primera infancia se define como “el periodo comprendido desde el nacimiento hasta los ocho años de edad” que “incluye a todos los niños pequeños: desde el nacimiento hasta el periodo de transición que culmina con su escolarización”. Del mismo modo, esta “observación general” de carácter no vinculante llama la atención sobre los derechos y necesidades de los niños pequeños y señala que es necesario formular políticas, promulgar leyes y aplicar prácticas específicamente centradas en la primera infancia (ONU-Comité de los Derechos del Niño, 2005).

3 A saber: la tasa bruta de matriculación en programas de educación para la primera infancia (en los distintos sectores público, privado y comunitario) y el porcentaje de nuevos alumnos que ingresaban en el primer grado de educación primaria a los que se les había dispensado algún programa organizado para el desarrollo de la primera infancia (International Consultative Forum on Education For All, 2001).

4 En relación con los documentos de seguimiento aportados surgieron innumerables dudas en torno a la evaluación realizada que cuestionaban tanto los indicadores utilizados en aquel momento como su uso e interpretación internacionalmente.

los denominados *targeted groups*<sup>5</sup> (UNESCO-Institute for Statistics/EFA Observatory, 2001: 9-11). Así, si bien inicialmente el establecimiento de esta conferencia representó un avance, en la medida que puso a la EAPI sobre la agenda de un modo firme, resultó un intento fallido y limitado hacia la consecución de lo que hoy se define como el primer objetivo de la EPT, y de su seguimiento. Con todo ello, si bien en el panorama internacional la EAPI ha recibido una atención sin precedentes en las esferas políticas y públicas durante los últimos años, en la UE, en general, estas políticas han ido recibiendo una cada vez mayor atención a causa de las importantes transformaciones que la población de estos países ha venido experimentando en sus dinámicas sociales, laborales y familiares (Ancheta, 2007). Dentro del contexto de la UE, desde 2006 una serie de iniciativas políticas y eventos europeos han señalado la importancia de una EAPI de calidad; entre ellas se encuentra la *Comunicación de la Comisión Europea* de septiembre de 2006 “Efficiency and Equity in European Education and Training Systems” (European Commission, 2006) donde se 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”. Además, en otras reuniones, como el Simposio Europeo “Early Matters: Improving Early Childhood Education and Care” (octubre de 2008), se planteó que la mejora de la educación preprimaria debería ser considerada como una prioridad en los diversos marcos de acción estratégicos para educación de la UE, y que los Estados miembros deberían apoyar todas las formas de intervención en este terreno. De este

modo, es en los países europeos donde se sitúa el centro del desarrollo y expansión de la EAPI, en el sentido de que sus gobiernos no sólo han estado a la vanguardia del progreso de la educación preescolar desde el siglo XIX, sino que 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. Además, este incremento en la cantidad y calidad de la provisión de estos servicios también ha estado motivado por el interés político —y electoral— en la medida en que se considera como un elemento crucial para el logro educativo y de lucha contra el fracaso escolar. Ciertamente, la UE está considerada 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 de los servicios y los niveles de financiación europeos son admirados mundialmente; al respecto cabe mencionar la ironía que encierra el hecho de que, aunque en gran parte de la investigación en estas políticas se citen como referencia las evidencias estadounidenses, los propios autores más distinguidos de ese país miran hacia Europa como ejemplo de los mejores modelos (Penn, 2009: 21).

Recientemente, la Comisión mostraba su convencimiento de que “la educación y los cuidados de la primera infancia constituyen el fundamento esencial para el éxito en materia de aprendizaje permanente, integración social, desarrollo personal y empleabilidad futura” (European Commission, 2011).<sup>6</sup> En esa misma línea, buscando hacer permanente el compromiso de los Estados de la Unión Europea con el impulso de una EAPI de alta calidad, accesible y asequible para todos, en junio del pasado año se hicieron públicas las

5 Para la UNESCO estos grupos prioritarios son los niños pertenecientes a los sectores más vulnerables, en situaciones difíciles y de desventaja o de minorías étnicas.

6 Desde esta consideración central se arguye que la adquisición de una base consistente y fuerte en la primera infancia puede garantizar un aprendizaje más eficaz en etapas educativas posteriores, de modo que “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, 2011: 2).

“Conclusiones” del Consejo sobre educación infantil y atención a la infancia; en ellas se insiste, de manera muy especial, en sus beneficios para los 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: 8-9). En la práctica, resulta cada vez más evidente que, en los países desarrollados, en general, y particularmente en los Estados miembros de la UE, el bienestar de los niños más pequeños se ha convertido en un tema recurrente cuando se trata de abordar problemas como la pobreza y la exclusión social del conocido como “cuarto mundo”. El bienestar y la privación son dos caras de la misma moneda desde la perspectiva de los derechos humanos y, en especial, de los niños, es decir, el bienestar puede ser definido como el cumplimiento de los derechos de los niños y la realización de la oportunidad de cada niño de ser todo lo que su potencial alcance en el sentido de sus capacidades (como resultado de sus habilidades, potencialidades y destrezas, y de la asistencia y protección efectivas por parte de su familia, comunidad, sociedad y Estado). El grado en que ello es alcanzado puede ser medido en términos de resultados positivos de los niños, mientras que los resultados negativos y la privación apuntan al abandono o descuido de sus derechos (Bradshaw *et al.*, 2006: 8).

Pese a todo, el reto y la cuestión no son los derechos infantiles, sino los derechos humanos de los niños, y en este sentido el enfoque existente de la legislación, las políticas y las estructuras de la UE resultan insuficientes para alcanzar el amplio abanico de desafíos que se plantean en este terreno. De manera similar, el gran interés que la UE ha mostrado sobre esta problemática a raíz de la libre circulación y reconciliación de la vida familiar y laboral,

no ha correspondido al énfasis que sería necesario poner a la atención de los niños que, dentro de las iniciativas políticas para cubrir las necesidades del cuidado de los hijos de los padres trabajadores, se ven como “dependientes”. Por todo ello, es desde el enfoque de los mejores intereses de los más pequeños que esta situación merece un análisis en mayor profundidad y un debate más centrado entre los líderes políticos, los grupos de profesionales, los medios de comunicación e información y la sociedad en general (Unite For Children, 2008), pues no ha tenido el carácter prioritario que verdaderamente se merece.

### **¿QUIÉNES HAN QUEDADO RELEGADOS EN CUANTO A LOS DERECHOS DE LA PRIMERA INFANCIA EN LA UNIÓN EUROPEA?**

A pesar de que todas las actividades desarrolladas que se acaban de mencionar han estimulado el debate a lo largo de la UE, hasta ahora no queda claro el progreso que se ha hecho por parte de los países para alcanzar los Objetivos de Barcelona,<sup>7</sup> especialmente para los más pequeños y los grupos más vulnerables. Por un lado, el informe de la Comisión “Implementation of the Barcelona Objectives Concerning Childcare Facilities for Pre-school Age Children” —presentado en octubre de 2008 al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones con el objetivo de recoger información sobre el progreso de los Estados miembros hacia la consecución de los mencionados objetivos— señalaba las limitaciones de las cifras, en la medida que éstas relatan el uso hecho por los padres de los servicios existentes, pero no el número de plazas ofertadas por cada Estado miembro (European Commission, 2008: 5), particularmente en relación a la población

<sup>7</sup> En marzo de 2002, el Consejo Europeo establecía los objetivos para la educación y atención infantil que los Estados miembros habían adoptado en Barcelona para que el acceso a las plazas de estos servicios infantiles en el sector público alcanzasen el 33 por ciento de los menores de tres años y 90 por ciento para los niños y niñas de entre tres y seis años para el 2010 (European Council, 2002: 2).

total dada o a la posible demanda de estos servicios por parte de las familias.

A este respecto, los índices de cobertura juegan necesariamente con la realidad objetiva de la misma, pues la mayoría de los países pueden proporcionar estadísticas sobre la inscripción en escuelas o centros preescolares tanto públicos como privados, pero no pueden determinar en qué medida dicha cifra puede reflejar una subestimación de la realidad.<sup>8</sup> Por otro lado, los datos disponibles son muy escasos en algunos países y/o difícilmente comparables de un modo directo (Ruxton, 2005: 136-137). De hecho, aunque la primera infancia está reconocida como una etapa decisiva para el desarrollo de los niños, las fuentes de datos comparativos tienden a cubrir a niños mayores a la hora de conceptualizar y medir el bienestar infantil (Bradshaw *et al.*, 2006: 1-19); es decir, quedan representados por el grupo en edad infantil más avanzada. Si bien muchos países establecen en su legislación que la EAPI se inicia a partir del nacimiento, como un derecho reconocido en la CDN aunque no necesariamente obligatorio, la recopilación de datos estadísticos se centra en las edades más cercanas al ingreso a la escuela primaria. Además, los indicadores existentes generan muchas controversias en cuanto a su interpretación, aspecto que se hace evidente cuando se estudian sus correlaciones: por ejemplo, no existe una correlación directa entre los países donde el reconocimiento público del valor de la EAPI es elevado y aquéllos donde la financiación de la atención a la primera infancia es también elevada, de la misma manera que la riqueza de un país tampoco correlaciona directamente con la calidad de los servicios ofertados de EAPI; todo ello puede leerse como una falla por parte de los gobiernos para llevar al plano ejecutivo los intereses y valores públicos en relación a esta etapa (Neugebauer y Goodeve, 2009).

Por todo ello, es necesario adoptar un enfoque más amplio y realizar mayores esfuerzos, especialmente en la revisión de los objetivos estratégicos fijados en Barcelona, pues en ellos la EAPI se planteaba como un aspecto de la participación femenina en el mercado laboral en vez de como un servicio de derecho propio que combina educación y cuidado infantil. Por ejemplo, los Objetivos de Barcelona se refieren sólo a las “plazas de cuidado” —bajo una agenda más amplia para el crecimiento del empleo entre hombres y mujeres—; enfoque que puede interpretarse como un paso en retroceso, en la medida que está expresado en términos puramente cuantitativos y ni siquiera especifica el tipo de plazas que deben ser provistas, ignorando así las necesidades de muchos niños y familias y el potencial social, cultural y educativo de los servicios para los niños más pequeños. Asimismo, se considera que este enfoque limitado prolonga la larga y obsoleta separación entre el cuidado infantil y los servicios educativos para la primera infancia (Moss, 2005). En este sentido, los Objetivos de Barcelona fueron reiterados en la subsiguiente Estrategia Europea para el Empleo de 2003, e incorporados por los Estados miembros en los planes de acción nacionales. Igualmente, junto a la reformulación de los objetivos, la Comisión ha enfatizado en repetidas ocasiones 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; asimismo, considera urgente que los Estados miembros guíen a los hombres a alcanzar la igualdad de género (European Commission, 2005). A este respecto, no se puede obviar que la EAPI favorece la participación femenina en el mercado laboral siempre que se den condiciones óptimas, como la disponibilidad de servicios asequibles, adecuados y con horarios compatibles, así como,

8 Cabe destacar a este respecto la importancia de la especificación del “grupo oficialmente definido como escolarizable” para calcular este indicador, ya que se trata de evaluar la capacidad del país para atender a la población etaria oficialmente designada.



especialmente desde el punto de vista de los menores, de una buena calidad. No obstante, si todo ello no se ve respaldado por condiciones laborales dignas que no penalicen la maternidad, y por una igualdad de género efectiva tanto en las retribuciones salariales como en el reparto equitativo de los tiempos y responsabilidades laborales y familiares, las decisiones sobre la vida laboral de las madres y los padres, así como su grado de inserción y reinserción en el mercado laboral, seguirán siendo determinados por estos hechos, muy a pesar de los objetivos europeos para la EAPI. Como consecuencia de lo anterior, si bien se puede afirmar que la Unión Europea ha reforzado la legislación tomando partido en pro de las políticas de conciliación entre ocupación y familia, el peso relativo que los Estados dan a cada una de las posibles agencias de bienestar, así como la posición que los gobiernos adoptan con respecto a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en el mercado de trabajo y en la esfera de la familia, son muy diferentes y orientan de un modo o de otro las medidas concretas a llevar a cabo en lo referente a la EAPI. Con todo, los objetivos y la política de la UE claramente afectan a los niños, pero casi siempre de manera indirecta, en la persecución del desarrollo económico. Esto ha llegado a los niños más pequeños a la UE, pero por la puerta de atrás, pues la falta de responsabilidad directa sobre los niños ha creado problemas; es obvio que ellos constituyen un sector especialmente vulnerable de la población para la UE, sin embargo, sus problemas específicos son, en parte, el resultado de la ausencia de una verdadera política social en dicha región (Ruxton, 2005: 62).

En segunda instancia, los niños más pequeños que forman parte de grupos desfavorecidos o viven en condiciones de vulnerabilidad

tienen menores posibilidades de acceso a los programas de EAPI, pese a los beneficios considerables de su participación en dichos programas, como muchos estudios han demostrado (Lamb, 2004; Van der Gaag y Tan, 1998). El argumento tradicional para invertir en los niños más desaventajados es el de la igualdad y la justicia social, un argumento fundamentado en el principio de equidad; no obstante, dichas consideraciones están basadas en la eficiencia económica, en parte porque los beneficios derivados de tal hecho pueden ser cuantificados: está demostrado que existen numerosos motivos para invertir en la primera infancia, especialmente en lo que concierne a los colectivos más vulnerables, dada la rentabilidad económica de esta inversión (Heckman y Masterov, 2004: 2). Se debe tomar en cuenta que, al igual que los dispositivos de atención y educación de la primera infancia varían según los países y dentro de cada uno de ellos, las definiciones nacionales y locales de “niños más vulnerables y desfavorecidos” también son variables;<sup>9</sup> de manera que además de examinar cuáles son los grupos sociodemográficos más desfavorecidos y las situaciones de vulnerabilidad que más contribuyen a su exclusión en los programas de EAPI, hay que tener en cuenta la importancia respectiva de algunos factores sociodemográficos en las probabilidades que tiene un niño de estar en esa condición (Heckman y Masterov, 2004: 151-156).

En última instancia, junto a todo lo señalado con anterioridad, resulta una clara tendencia a considerar que la participación de los niños de las familias más pobres en programas de EAPI es considerablemente más baja que la de los niños de familias más acomodadas. Algunos tipos de desventaja son específicos de determinados contextos

<sup>9</sup> Entre las definiciones asignadas por los países figuran las siguientes: niños pobres; niños discapacitados físicamente o con déficit afectivo y de aprendizaje; niños en situaciones de emergencia, comprendidos los refugiados y los desplazados en su propio país; niños víctimas de la explotación del trabajo infantil; niños subalimentados o malnutridos; niños víctimas de malos tratos o de abandono; niños que viven en la calle; niños huérfanos o internados en instituciones; niños contaminados por el SIDA y afectados por las consecuencias de esta pandemia; niños cuyo nacimiento no se ha registrado; niños de poblaciones indígenas; niños de minorías étnicas, lingüísticas y culturales; y niños de comunidades de emigrantes y nómadas (UNESCO, 2006: 17).



difíciles, pero en todo ello la pobreza es un factor importante que agrava los demás tipos de vulnerabilidad. Igualmente, en algunos de los países de ingresos altos, los niños que más beneficios pueden obtener de los programas de atención y educación de la infancia son los más desfavorecidos y, a su vez, son los que tienen menos posibilidades de acceder a ellos. Además, las desventajas socioeconómicas que se derivan de la pobreza y la exclusión social se acumulan a lo largo de los primeros años de vida en los niños más vulnerables y constituyen trabas adicionales para su participación en estos programas. Sin embargo, la equidad, en particular, supone necesariamente centrarse en los niños vulnerables y desfavorecidos asignándoles prioritariamente los recursos públicos destinados a la EAPI, en el marco de una política que propicie una cobertura de amplio alcance. En este contexto, si persisten las tendencias actuales, la falta de equidad para los niños más pobres y desfavorecidos puede suponer a largo plazo diferencias en el desarrollo de los niños y riesgo de exclusión social. Por todo ello, resulta esencial adoptar un marco analítico que permita atender la realidad de los países en lo que respecta al bienestar social y la exclusión como fuerzas que condicionan todos los procesos de desarrollo; sólo de este modo podrá entenderse la situación actual de las iniciativas para la primera infancia, en especial para los grupos más vulnerables, como derecho fundamental de todos los niños (Ancheta, 2008).

#### **MEDIR PARA FOMENTAR LOS PROCESOS DE REFORMA Y DE MEJORA O VICEVERSA**

En general, parece que los países con una mayor tradición histórica en la provisión para esta etapa y mayor atención institucional a la primera infancia son aquellos que han desarrollado mayores acciones legislativas y políticas para los grupos vulnerables (UNESCO, 2004: 19). Mientras, en el resto de países aún

permanecen pendientes las tareas de sensibilización y desarrollo de políticas efectivas de integración, así como de recopilación de la información y estadísticas pertinentes (Eurochild, 2008). De este modo, la mayoría de los programas para la primera infancia tienen un sesgo en la atención, según sea su dependencia, las edades de los niños y niñas que atienden, el contexto en el que se desarrollan, etc. Esta situación justifica la necesidad de desarrollar estrategias intersectoriales de EAPI para favorecer el desarrollo integral y bienestar de este sector, que coordinen tanto la intervención con los menores desde diferentes instancias, como su seguimiento o valoración multi e interdisciplinariamente.

A este respecto, las políticas gubernamentales están destinadas a desempeñar un papel importante en el acceso de los niños desfavorecidos, vulnerables y discapacitados a los programas de EAPI. Ahora bien, son muy pocos los países que han creado marcos nacionales destinados a coordinar o financiar programas que abarquen la totalidad de los niños, en especial para los menores de tres años, en materia de salud, nutrición, cuidados, educación y desarrollo psicosocial, lo cual representa una pérdida de oportunidades (UNESCO, 2006: 163). Para hacer posible y promover el desarrollo de políticas y programas que atiendan de forma prioritaria a las poblaciones más vulnerables resulta imprescindible analizar críticamente la situación actual; y para ello se requiere información cuantitativa y cualitativa acerca del contexto demográfico, social y económico de la población de la primera infancia, así como de las características de los programas que la atienden. Este último aspecto es fundamental, ya que no se cuenta con datos fiables respecto al acceso por parte de niños y niñas en situaciones vulnerables, o niños y niñas discapacitados, aunque varios países contemplan en sus políticas la integración de éstos en sus programas. Asimismo, no se cuenta con información cuantitativa y sistemática sobre los niños y niñas en otras situaciones de vulnerabilidad

(abandono, maltrato y violencia intrafamiliar, abuso sexual, prostitución infantil y adicciones, etc.). Con todo, resulta difícil precisar la cobertura preescolar de la población total de niños y niñas con necesidades especiales, así como de la proporción que está siendo realmente atendida, pues esta información, en las estadísticas internacionales, es muy escasa, y no está desglosada en función de otros factores concluyentes como edad, discriminación racial, étnica, religiosa o lingüística, dado que una cantidad no determinada de niños atende establecimientos preescolares no registrados, que no ingresan a las estadísticas por ser administrados por individuos o grupos privados. En realidad no existen estadísticas internacionales normalizadas, incluso en los países más ricos del mundo, para documentar el hecho de que no todos los niños y niñas en edad preescolar gozan de su derecho a la EAPI, en el sentido de que pueden revelar el porcentaje de los no matriculados pero nada nos dicen sobre quiénes son y de dónde provienen, ni por qué no están matriculados o su asistencia no es frecuente.

En este sentido merece la pena recordar las advertencias de Tomasěvski (2004) sobre el rol de la educación en la lucha contra la exclusión social y en la prevención de conflictos, pues, en efecto, es demasiado importante para ser dejado fuera de la medición. De este modo, se hace necesaria la identificación temprana de las diferencias, así como la evaluación desde el nacimiento, en el compromiso por una buena labor y por comprender en profundidad a cada individuo y la ampliación de la asistencia sanitaria, educativa y social (Brazelton y Greenspan, 2005: 122-127). Sin embargo, es generalmente en la realidad, a partir de las situaciones “más difíciles”, que los profesionales se dan cuenta de que el niño no puede ser atendido de ningún modo que le sea provechoso sin la colaboración entre familia y profesionales (ONED, 2005). Es en este caso, cuando se trata de integrar en las estructuras ordinarias a los niños más vulnerables con

necesidades especiales, que la relevancia de esta labor —como otro indicativo del bienestar infantil— contrasta con cuán escasos son los trabajos comunitarios de comparación y seguimiento sistemáticos en este terreno. Para obtener información completa y detallada y atender a los niños y niñas en estas situaciones de riesgo, existe la necesidad indispensable de una mayor colaboración intersectorial, tanto entre las diferentes instancias gubernamentales como entre éstas y las instituciones no gubernamentales. De igual manera, para abordar un tratamiento sistemático de la situación de estos niños se considera fundamental el desarrollo y la profundización del análisis de las relaciones entre las variables de las familias y la EAPI, con el fin de identificar los factores que están afectando la participación de la primera infancia en estos programas; sin embargo, en general hay una carencia de estudios que exploren las relaciones entre este tipo de indicadores (Ruxton, 2005: 82).

Es urgente, por tanto, recopilar estadísticas sobre los niños y niñas que viven en situaciones de vulnerabilidad para otorgarles una atención prioritaria que compense tempranamente su situación de desventaja. Por este motivo, es preciso contar con indicadores de equidad y disponer de datos desglosados en función de aspectos como la edad, el sexo, la zona geográfica y el nivel socioeconómico, con el fin de evaluar las disparidades que existen en el seno de los países y así determinar las zonas y grupos de población que han de ser objeto de atención prioritaria en las políticas de EAPI.

Igualmente, es importante realizar investigaciones y evaluaciones acerca de las condiciones que favorecen el desarrollo, aprendizaje y bienestar de los niños y niñas, así como sobre la calidad y adecuación de las políticas formuladas; también es preciso sistematizar y difundir experiencias innovadoras que estén logrando buenos resultados para poder aprender de las mismas.

En todo caso, el problema planteado también se refiere a la presentación y a la

difusión de los datos disponibles pues, idealmente, un documento de indicadores da cuenta del funcionamiento con informaciones que deben ser accesibles a un público no especializado en estadística y análisis cuantitativo (Sauvageot, 1999: 10-11). Es decir, toda persona responsable de la toma de decisiones tiene necesidad de un documento más fácil de leer e interpretar y, por consiguiente, más analítico y relevante. Evidentemente, sin un buen sistema de información es imposible construir un conjunto pertinente de indicadores pero, además, dicho sistema debe actualizarse sistemáticamente para que la información no sólo sea accesible, sino que también sea reciente y pueda utilizarse en la toma de decisiones antes de que quede obsoleta. Esto significa que a los criterios se suman condiciones imperativas que no todos los países pueden asumir, especialmente por resultar muy costosas en términos operativos. De igual forma, no se puede ignorar, aunque resulte una obviedad, que a las políticas educativas se les debe dedicar mucho tiempo y los resultados frecuentemente son medibles a medio y largo plazo, por lo que el reto se complica aún más para los responsables políticos.

En lo que concierne a esta etapa, por lo tanto, los políticos suelen estar más preocupados y ocupados por el impacto que estas políticas tienen en las tasas de empleo femenino y la aportación de los beneficios que este tipo de políticas realiza al sistema productivo y reproductivo, en la medida que se les confiere el atributo de favorecer la conciliación entre la vida familiar y laboral. A este respecto, el establecimiento de una política o un plan de educación consistente es igualmente importante, en la medida en que ambos factores se relacionan con la selección de los indicadores. En efecto, la publicación de los indicadores constituye un retorno de información o retroalimentación para las personas que producen la información, pues así pueden constatar hasta qué punto su

trabajo de recopilación es importante y útil (Sauvageot, 1999: 13-14).

Los indicadores son instrumentos que deben permitir dar cuenta de la situación de un sistema educativo y, a la vez, rendir cuentas de esta situación al conjunto de la comunidad educativa, o dicho de otra manera, al conjunto del país. Es decir, el desarrollo de indicadores educativos se encuentra en la confluencia entre la investigación científica y el debate político (Hutmacher, 2001). Además de una descripción clara, pertinente y simple, los indicadores deben medir acontecimientos o evoluciones que interesan a los diferentes actores de los sistemas educativos, y para ello es necesario que se hayan definido objetivos claros y mesurables para el sistema de educación, donde el trabajo consiste entonces en elaborar los indicadores más apropiados para seguir las orientaciones acordadas. En todo ello el sistema de información es vital, pero insuficiente para la construcción de un conjunto relevante de indicadores, por lo que es preciso evitar una confusión muy importante: un indicador no es una información elemental, sino que se trata de una información elaborada para poder estudiar un fenómeno educativo (Sauvageot, 1999: 16-17).

Al evaluar el bienestar educativo, por norma general, la investigación se refiere al artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño, sin embargo, las variables que se suelen elegir para evaluar este aspecto pueden reflejar panorámicas que no son realmente fieles a la verdadera realidad en aras de manejar los indicadores disponibles con datos comparables en el nivel internacional. En la medición de la evolución hacia la consecución de objetivos de distintas agendas como la de la Educación Para Todos o de los objetivos educativos de la UE, los indicadores han sido muy criticados, especialmente por centrar su foco de atención en resultados aparentes y medibles, a la vez que fallan en el intento de lidiar con resultados educativos que son cruciales

pero no se pueden medir.<sup>10</sup> Los indicadores disponibles, medibles y aparentemente comparables conforman la “base de evidencias” que dirige las reformas políticas, cristalizando el proceso de estratificación social y de exclusión que otras reformas están tratando de eliminar (Bryden, 2010: 35). El resultado es que aquellas actividades que producen importantes resultados, pero que no se pueden medir, son expulsadas de los currículos y de los presupuestos de educación a cambio de los caros y contraproducentes exámenes que comienzan en niveles cada vez más bajos en los sistemas educativos y producen una selección y clasificación a edades cada vez más tempranas. En este sentido, las valoraciones y evaluaciones deberían incluir indicadores desde una perspectiva más comprehensiva u holística, especialmente cuando se trata de conceptualizar la EAPI como una realidad multidimensional en términos de pertenecer a un sistema interconectado. De este modo, se evalúan aspectos como el rendimiento escolar a través de estudios como PISA o el gasto del PIB que los países realizan en educación pública y privada; sin embargo, los indicadores fuera del ámbito formal y académico de la educación quedan relegados y obviados (Unite for Children, 2007: 18). Este es el caso de la EAPI, especialmente para los más pequeños, a pesar de que durante décadas la investigación educativa ha probado el hecho de que las bases para el aprendizaje se construyen en los primeros años de vida y que el esfuerzo por garantizar el mejor comienzo debe iniciar antes de los años de escolarización obligatoria (Unite for Children, 2008: 7).

Indudablemente, en la definición de indicadores medibles y fiables resulta determinante establecer con precisión objetivos igualmente concisos y sistematizables. A este respecto, se ha puesto de manifiesto en este trabajo que los objetivos para la EAPI están

definidos de forma bastante precisa —más allá de que su formulación sea más o menos cuestionable en términos de los fines últimos que éstos persiguen—, pero no así los indicadores para su seguimiento. Efectivamente, ni siquiera en el contexto europeo, donde se intenta homogenizar las mediciones, los países logran aportar datos que puedan ser comparables para los menores de tres años (Eurydice Report, 2009), mientras que cuando se hace para los niños mayores existe una falta de criterios unificados. Buena cuenta de este hecho se da en las conclusiones de un estudio comparado sobre la calidad de la EAPI entre países europeos y de fuera de Europa (Mooney *et al.*, 2003):

- Las definiciones de calidad y de lo que debería ser medido dependen de valores culturales y de concepciones más amplias de lo que constituye la infancia.
- Las cuestiones epistemológicas y las diferencias en las estructuras de gobierno y los sistemas de bienestar, en las políticas y las prácticas, demuestran que es difícil llevar a cabo comparaciones internacionales.
- Las medidas para evaluar la calidad pueden incluir aspectos estructurales (ratios, condiciones y salarios profesionales, espacio...), procesuales (actividades e interacciones que tienen lugar) y medidas de resultados (éxito escolar alcanzado, grado de satisfacción parental, etc.).
- El control y la gestión de la calidad están altamente centralizados en algunos países a través del establecimiento e inspección de unos criterios nacionales, mientras que se encuentran mucho más descentralizados en los niveles institucionales y locales de otras naciones.

<sup>10</sup> Por ejemplo, a este respecto el progreso realizado en las áreas rurales —así como el reconocimiento otorgado a una perspectiva más amplia requerida para la promoción de la inclusión social tanto en áreas urbanas como rurales— que peligra de ser debilitada por indicadores globales que optan por lo fácilmente medible sobre lo socialmente valioso (Bryden, 2010).

- En las regiones donde existen elevados niveles de privatización en la provisión, los criterios y acreditaciones pueden ser medios útiles para asegurar la calidad.
- Los ratios profesional/alumno difieren a lo largo de los países, pero no pueden ser directamente comparados dado que los distintos enfoques pedagógicos también influyen en los resultados.
- El compromiso y la implicación parentales en los servicios pueden constituir todo un reto puesto que la mayoría de los padres trabajan, si bien existen diferencias significativas entre las tasas de participación maternal en el mercado laboral entre los países estudiados.

Los indicadores educativos han de informar por definición sobre las principales características de un sistema o un programa educativo en aras de permitir el seguimiento de su progreso (Consultative Group on Early Childhood Care and Development, 2002). Dado que los indicadores son intrínsecamente evaluativos, es importante establecer juicios de valor sobre aquello que se considera adecuado y positivo, o inadecuado y negativo, para que cuenten con verdadero significado, especialmente porque el desarrollo de indicadores termina por basarse en decisiones políticas acerca de la relevancia de la información recolectada con respecto a las políticas educativas (OREALC, 2008: 12). Quince años atrás, el enfoque comprehensivo de los *quality targets in services for young children*<sup>11</sup> permitía mostrar cómo negociar ciertos criterios comunes a lo largo de los países, a la par que se reconocían los espacios de diversidad nacional que debían ser valoradas. Retomando esta misma línea, la UE podría establecer un programa de apoyo en esta materia para todos los Estados miembros, posibilitando la discusión y el intercambio

de experiencias y tomando decisiones activas para promover la búsqueda de valores y objetivos comunes a largo plazo —y su necesaria traducción en indicadores compartidos—.

## ALGUNAS CUESTIONES PARA EL FUTURO

Tras la exposición realizada hasta el momento se pone de manifiesto la manera en que el acceso a los servicios de EAPI se ve obstaculizado por un número de factores hasta un punto que pone en riesgo de exclusión del cuidado y la educación que legítimamente se merecen, a los niños y niñas más pequeños. Por esta razón, las políticas o medidas para ampliar el acceso han de ser revisadas, y para ello el diseño, establecimiento y mejora de las herramientas para su evaluación y medición resulta una tarea imperativa. No obstante, la equidad no sólo hay que analizarla desde este punto de vista, aunque éste sea un aspecto fundamental; también es preciso estudiar la calidad de la oferta educativa que se ofrece y los resultados que se alcanzan, lo que significa que la evaluación de la calidad de los programas tiene que considerar también la dimensión de la equidad. Equidad de oportunidades implica brindar una educación de calidad para todos los niños y niñas equitativamente accesible, asequible, aceptable y adaptable (Tomashevski, 2006); y es desde estos parámetros que se habrá de plantear su seguimiento. Desde este paradigma, el empoderamiento de la primera infancia precisa la garantía del derecho a una educación y atención de calidad desde el inicio del periodo vital para todos los niños y niñas. La introducción de medidas de impacto para la primera infancia podría posibilitar la consideración que se debe dar a los niños y niñas en otras áreas de la legislación y la política que no están directamente asociadas con ellos pero que, en cualquier caso, impactan en sus

11 Estos objetivos fueron el resultado de una propuesta de la EC Network on Childcare en 1996 para implementar objetivos específicos en un programa de acción para el desarrollo de servicios para los más pequeños, como base para la negociación y la discusión (EC Childcare Network, 1996).

vidas. Por todo ello, hacer a los niños y niñas más visibles desde el nivel de la UE puede permitir una perspectiva más completa de muchas áreas políticas y contribuir a implementar las políticas existentes de un modo mucho más completo y significativo, ayudando a que los servicios planificados respondan a las necesidades reales de los niños y sus familias. En el futuro, el establecimiento de un comisariado o defensor de los niños en la UE podría ofrecer medios de seguimiento de la efectividad de este enfoque. La UE tiene seguramente más interés en el compromiso directo con los más pequeños, por lo que sus puntos de vista, considerados ciudadanos, deben ser valorados de otras maneras y tomados en cuenta en la planificación de su futuro como verdaderos agentes sociales con sus propias competencias (Alderson, 2008).

La educación de la primera infancia y la atención infantil pueden ser un instrumento al servicio de la protección de la infancia y de la prevención de riesgos, pero sobre todo, por el valor propio de la primera infancia en sí misma; al día de hoy, 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. Además, la calidad y el grado de cobertura de esas actividades y su evaluación deben mejorarse regular y progresivamente para posibilitar, en el mayor grado posible, una verdadera equidad. Para ello, las políticas gubernamentales deberían orientarse hacia el aseguramiento de las condiciones básicas para una educación y atención equitativa y de calidad para la primera infancia, y que responda a la necesaria atención de la diversidad que ésta precisa. Esto implica: la formación y atracción a la formación inicial de profesionales cualificados para este nivel; la ampliación de la oferta educativa entre los sectores más vulnerables; la supervisión y apoyo a los programas no formales; y la provisión de recursos mínimos para la enseñanza y el aprendizaje de las niñas y niños más

pequeños. Algunas cuestiones en las políticas de EAPI actuales que suponen desafíos pendientes son: la necesidad de una mayor inversión pública y la expansión de los permisos parentales; de 0 a 3 años el volumen de la provisión sigue siendo insuficiente; considerar una verdadera igualdad de oportunidades en la EAPI; y la participación de los padres, que en la práctica continúa siendo escasa (Eurydice Report, 2009: 15). Se requiere, en resumen, efectuar cambios estructurales y de contenido en las instituciones que tienen a su cargo la educación y atención para que se dé a la EAPI la prioridad que merece.

Finalmente, los países deberían avanzar hacia la adopción de políticas de Estado en materia de atención y educación de la primera infancia de manera que perduren a lo largo de diferentes gobiernos y fomenten soluciones duraderas, que ayuden a desarrollar una visión a medio y largo plazo de este tema, impacten en la cultura de la sociedad y construyan una institucionalidad firme de los derechos sociales y educativos de la infancia. 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. Los nuevos discursos educativos enfatizan la eficiencia y la equidad, modificando las concepciones tradicionales sobre la infancia y la familia, así como cuestiones globales sobre pobreza, empleo, demografía, migración y mercantilización; asimismo, apuntan que la EAPI se caracteriza por su complejidad y la necesidad de abarcar determinadas áreas políticas (Penn, 2009: 25). 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 el intercambio y la coordinación entre los distintos departamentos y, tal y como se sostenido a lo largo de este trabajo,



la discusión abierta en torno a la equidad en la EAPI y su seguimiento supone una fracción más de dichas complejidades y del debate pendiente en materia de cohesión social en la UE.

## REFERENCIAS

- ALDERSON, Priscilla (2008), *Young Children's Rights: Exploring beliefs, principles and practice*, Londres, Jessica Kingsley.
- ANCHETA Arrabal, Ana (2007), "Las políticas de atención y educación de la primera infancia en los Estados de bienestar europeos", *Opciones Pedagógicas*, núm. 35, pp. 138-158.
- ANCHETA Arrabal, Ana (2008), "Hacia una nueva concepción de la educación de la primera infancia como derecho. Avances y desafíos globales", *Revista Iberoamericana de Educación*, vol. 47, núm. 5, pp. 1-15, en: <http://www.rieoei.org/deloslectores/2661Ancheta.pdf> (consulta: abril de 2011).
- BRADSHAW, Jonathan, Petra Hoelscher y Dominic Richardson (2006), "Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and methods", *Innocenti Working Paper*, núm. 3, en: <http://www.unicef.org/irc> (consulta: junio de 2007).
- BRAZELTON, T. Berry y L. Stanley Greenspan (2005), *Las necesidades básicas de la infancia. Lo que cada niño precisa para vivir, crecer y aprender*, Barcelona, Graó.
- BRYDEN, John (2010), "Education for All: Why the EU needs a set of distinctive education policies", *Children in Europe*, núm. 18, s/p.
- Comisión Europea (2011, 15 de junio), "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*.
- Consultative Group on Early Childhood Care and Development (2002), "Early Childhood Indicators" (mimeo), Consultative Group on Early Childhood Care and Development, en: <http://www.ecdgroup.com/pdfs/cn25indicators.pdf> (consulta: enero de 2013).
- CUNHA, Flavio, James Heckman, Lance Lochner y Dimitri Masterov (2005), "Interpreting the Evidence of Life-Cycle Skill Formation", *IZA Discussion Paper Series*, 1575.
- Eurochild (2008), "Improving the Wellbeing of Young Children in Europe: The role of early years services", Seminar report, en: [www.eurochild.org](http://www.eurochild.org) (consulta: diciembre de 2009).
- European Commission (EC) Childcare Network (1996), *Quality Targets in Services for Young Children*, Bruselas, Poplar.
- European Commission (2005), *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*, Bruselas, 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*, Bruselas, European Commission, COM 481.
- 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'", Bruselas, European Commission, 3 de octubre de 2008, COM 598.
- European Commission (2011), "Communication from the Commission. Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow", Bruselas, European Commission, 17 de febrero de 2011, COM 66.
- Eurydice (1995), *Pre-school Education in European Union: Current thinking and provision*, Bruselas/Luxemburgo, Eurydice.
- Eurydice Report (2009), *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling social and cultural inequalities*, Bruselas, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.
- FRIENDLY, Martha (2001), *The State of the World's Children 2001: Early childhood*, Nueva York, UNICEF.
- HECKMAN, James y Dimitri Masterov (2004), *The Productivity Argument for Investing in Young Children*, en: <http://jenni.uchicago.edu/Invest/> (consulta: mayo de 2011).
- HUTMACHER, Waio (2001), *In Pursuit of Equity in Education: Using international indicators to compare equity policies*, Londres, Kluwer Academic Publishers.
- International Consultative Forum on Education for All (EFA Forum) (1999), *Education For All, the Year 2000 Assessment: Technical guidelines*, EFA Forum, UNESCO, en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001137/113746eo.pdf> (consulta: junio de 2011).



- LAMB, Michael E. (2004), "Développement socio-émotionnel et scolarisation précoce: recherches expérimentales", *Perspectives*, vol. XXXIV, núm. 4, pp. 5-16.
- MIALARET, Gaston (1976), "World Survey of Pre-school Education", *Educational Studies and Documents, New Series*, núm. 19, UNESCO.
- MOONEY, Ann, Claire Cameron, Mano Candappa, Susan McQuail, Peter Moss y Pat Petrie (2003), *Early Years and Childcare International Evidence Project: Quality*, Londres, Institute of Education from the University of London-Thomas Coram Research Unit.
- Moss, Peter (2005), "Getting beyond Childcare and the Barcelona Targets", trabajo presentado en la I Wellchi Network Conference, St. Anne's College, University of Oxford, 7-8 de enero de 2005.
- MYERS, Robert (2001), "In Search of Early Childhood Indicators", *Coordinators' Notebook*, núm. 25, pp. 3-31.
- NEUGEBAUER, Roger y Emily Goodeve (2009), "Global Trends in Early Childhood Education: 2009", *Exchange*, mayo-junio, pp. 34-40.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU)-Comité de los Derechos del Niño (2005), Observación General núm. 7: "Realización de los derechos del niño en la primera infancia", CRC/C/GC/7, 14 de noviembre de 2005.
- Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED) (2005), *Observatoire national de l'enfance en danger. Rapport de 2005*, ONED, en: <http://www.oned.gouv.fr/documents/Rapport-ONED.pdf> (consulta: septiembre de 2006).
- Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OREALC) (2008), *Propuesta de indicadores de educación de la primera infancia en América Latina*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- PENN, Helen (2009), *ECEC. Key lessons from research for policy makers*, European Commission: Directorate General for Education and Culture, [http://www.nesse.fr/nesse\\_top/tasks/analytical-reports/ecec-report\\_pdf](http://www.nesse.fr/nesse_top/tasks/analytical-reports/ecec-report_pdf) (consulta: julio de 2010).
- RUXTON, Susan (2005), *What About Us? Children's rights in the European Union. Next steps*, EURONET, en: <http://www.euronet.org> (consulta: noviembre de 2006).
- SAUVAGEOT, Claude (1999), *Indicadores para la planificación de la educación: una guía práctica*, París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP).
- TOMASĚVSKI, Katarina (2004), "Indicadores del derecho a la educación", *Revista IIDH*, núm., 40, pp. 341-388.
- TOMASĚVSKI, Katarina (2006), *Human Rights Obligations in Education: The 4-A scheme*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers.
- UNESCO (2004), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005. Educación para todos-El imperativo de la calidad*, París, UNESCO.
- UNESCO (2006), *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2007: Bases sólidas. La atención y educación de la primera infancia*, París, UNESCO.
- UNESCO-Institute for Statistics/EFA Observatory (2001), "Report on the Meeting and Proposal for the Future Development EFA Indicators", Education for All Indicators Expert Group Meeting, París, UNESCO, 25-26 de junio de 2001.
- UNESCO-International Bureau of Education (OIE) (1961), *Organization of Pre-Primary Education: Research in comparative education*, Ginebra/París, UNESCO-OIE.
- Unite for Children (2007), "Child Poverty in Perspective: An overview of child well-being in rich countries", *Innocenti Report Card*, núm. 7, Florencia, UNICEF.
- Unite for Children (2008), "The Transition to Childcare. Early Childhood Education and Care-An OECD League Table", *Innocenti Report Card*, núm. 8, Florencia, UNICEF.
- VAN DER GAAG, Jacques y Jee-Peng Tan (1998), *The Benefits of Early Child Development Programs: An economic analysis*, Washington, DC, Banco Mundial.