

REFLEXIONES SOBRE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN A LOS MENORES. DE LA LOGSE A LA SITUACIÓN EN LOS PAÍSES EUROPEOS

Juan Agustín Morón Marchena
Universidad de Sevilla

«A través de la LOGSE y de la creación de un marco integrado para los servicios a los niños, tanto menores como mayores de tres años, España se encuentra en la vanguardia de nuevos servicios. No hay ningún otro país en la Unión Europea que se haya dirigido hacia el objetivo de un servicio integrado basado en la educación»

La cita anterior pertenece a Peter Moss, extraído del tercer informe que ha publicado la Red Europea de Atención a la Infancia. Pudiera resultar paradójico que mientras en nuestro país se lanzan, desde ciertos sectores, continuos ataques a la Reforma Educativa -aún implantándose-, desde prestigiosos organismos "exteriores" se realicen halagos a la misma. Ciertamente, no es nuestro objetivo ahora analizar el papel de la LOGSE, pues pretendemos en las siguientes líneas reflexionar sobre la situación de los servicios de atención a la infancia en la Unión Europea (incluyendo otros países que no forman parte de ésta). Para ello nos basaremos de los estudios que lleva a cabo Red de Atención a la Infancia de la Comisión Europea (hasta el momento son tres los que ha realizado).

La Red se formó en 1986 y está compuesta por una serie de expertos de los distintos países comunitarios, coordinados por Peter Moss. Desde entonces, periódicamente, este organismo realiza un informe de los servicios de infancia de los distintos países de la Comunidad Europea, revisión que contiene numerosos datos sobre distintos servicios que atienden a la población infantil,

más concretamente a los más pequeños, hasta los 10 años (Red de Atención a la Infancia de la Comisión Europea, 1997). Entre esta información se incluye los servicios de atención, educación y actividades de tiempo libre. Así, pueden consultarse datos sobre la actuación laboral de los padres y madres, bajas laborales, datos estadísticos y porcentajes diversos, como población infantil, índices de natalidad y demás parámetros.

Aquí nos vamos a centrar en el caso de los menores de seis años, pero sin especificar las diferencias entre los distintos países, datos que pueden consultarse en los trabajos que se incluyen en la Bibliografía, ya que sólo pretendemos reseñar las ideas más generales (también se citan diversos resúmenes de los mismos que también se han publicado, así como otros estudios relacionados).

Ante todo cabe constatar la variedad de contextos, con características sociales, económicas y culturales distintas de un país a otro, así como diferencias legislativas y políticas. Un elemento coincidente es la disminución de la tasa de natalidad, aumentando considerablemente las familias con un sólo hijo. El trabajo de la madre se ha incrementado con respecto a estudios anteriores, aunque el índice de ocupación de las mujeres sigue siendo bastante menor que el de los varones.

Otros rasgos que cada vez más numerosos son: el aumento de nuevas formas familiares (monoparentales, con un sólo elemento paterno, nuevas parejas...); crecimiento de las poblaciones étnicas minoritarias; formas de vida más individualizadas; aumento de la diversidad, etc.

Refiriéndonos a los servicios, en el documento se destaca la diferencia entre la oferta para los menores de tres años y la existente para los niños entre esta edad y los seis años. Mientras que en este último sector se ha conseguido un importante avance en lo referente a la dotación de fondos públicos, no puede decirse lo mismo del caso de los menores de tres años. Así, durante este período, la atención corresponde a los propios padres, a algún familiar o, en la mayoría de las ocasiones, a servicios privados. Distintos motivos pueden ser los causantes de este hecho: en algunos casos se considera que la atención a estos niños, más que un carácter educativo, es un servicio a los padres que trabajan y que no pueden atender a sus hijos, pero al ser escaso el porcentaje de madres que trabajan, no existen muchos servicios; al alto coste que supone atender a los más pequeños (equipos más numerosos y especializados); incluso se cita como otra posible razón los diferentes puntos ideológicos sobre la atención a la infancia.

Decíamos anteriormente que no entraríamos en exponer las particularidades de cada país, pero sí es de interés reseñar que se citan a los tres países

nórdicos (en el tercer estudio es la primera vez que se han incluido naciones que no pertenecen a la Unión Europea) como aquéllos que tienen los servicios más desarrollados en Europa, además de otros aspectos estrechamente relacionados, tales como el permiso de maternidad. Sin profundizar en ello, se citan tres aspectos determinantes que explican este hecho:

a) cuantitativamente, estos países tienen los niveles más altos de servicios financiados con fondos públicos, partiendo de los propios compromisos políticos y legislativos que recogen como un derecho de los niños menores de seis años el acceso a los servicios financiados con fondos públicos.

b) se tratan además de servicios de alta calidad, fundamentados en una serie de principios y valores sociales, tales como la ciudadanía, la solidaridad, el respeto...

c) muy en relación con los apartados anteriores, y con un carácter más cualitativo, se destacan la calidad en otros indicadores, tales como la categoría del equipo de profesionales que atienden los servicios, la formación del personal y el entorno físico.

Dentro del último aspecto reseñado, es necesario hacer referencia a la diferencia que se observa en los países nórdicos con respecto a la norma que se da en la Unión Europea. Usualmente, de los niños de cero a tres años se encarga la "cartera" de «Bienestar Social» (difiere la denominación de un país a otro), mientras que los menores con edades de tres a seis años se reparten entre la anterior y «Educación», o en ésta en exclusiva. En todo caso, en los más pequeños los servicios se centran en la atención, mientras que en los segundos priman los servicios educativos. En los países nórdicos no se da esta separación, sino que existe un modelo único e integrado para los menores, con una concepción global.

España entra en la norma señalada como común en la Unión Europea, pero como señalamos al principio, la LOGSE sí presenta un planteamiento global, como un servicio público integrado basado en la educación.

En el informe también se señalan los avances y progresos conseguidos en los servicios de la Unión Europea en los últimos años, destacando el incremento de la oferta financiada con fondos públicos y las mejoras en cuanto a formación, además de otros aspectos más específicos en diferentes países. Se prevé que a corto plazo aumenten los servicios privados en el mercado, lo cual conlleva el peligro de una mayor segregación y desigualdad.

Se enumeran además varios de los temas que requieren especial atención de los servicios. Uno de ellos, dentro de la gran variedad que se observa entre los distintos países, es el gran déficit que se da entre la demanda de

servicios por parte de la población y la oferta que existe, sobre todo en el caso de los niños más pequeños.

También se señalan las diferencias entre las categorías del personal y la formación de los profesionales, muy distintas y en ocasiones inadecuadas. En general, tampoco existe mucha accesibilidad y calidad de la información sobre los servicios (oferta, demanda, necesidades), lo cual impide en ocasiones una verdadera igualdad de oportunidades para acceder a los mismos.

Para finalizar con este breve resumen del Informe, quisiera reseñar otros aspectos que recoge, los cuales nos debe hacer reflexionar. Se plantea así que, hoy en día, todavía existen diferentes concepciones del niño y de la infancia, defendiéndose que hay que desarrollar el concepto de niño como ciudadano y actor social, más que como un objeto pasivo perteneciente a los padres y que debe ser atendido. De la misma forma, es necesario plantearse el concepto de servicios. Las necesidades son cada vez más diversas, por lo que éstos deben dirigirse a los niños, para todos, independientemente de la situación de sus padres, disponibles y accesibles para cualquier familia, multifuncionales y flexibles. Asimismo, si bien existe coincidencia en prestar servicios de "calidad", lo cierto es que se observan muchas perspectivas de la "calidad", por lo que se requiere trabajar en este ámbito, sin olvidar aspectos como la diversidad, la participación democrática, el diálogo, la competencia, la revisión, el interés público, etc. Precisamente ésta es una de las tareas en las que la Red está trabajando en los últimos años, habiendo confeccionado un estudio sobre los Objetivos de calidad en los servicios infantiles (1996).

En una anterior ocasión, tuve la oportunidad de exponer otros aspectos de interés recogidos en este tipo de informes, que merece la pena recuperar ahora, porque hoy en día, finalizando la década de los noventa y a las puertas de un nuevo siglo, tienen toda su vigencia (Rosa y Morón, 1991). Entre ellos, los propios principios, a modo de requisitos previos, en los que se fundamentan la filosofía de sus propuestas:

1. La atención a la infancia es un tema de igualdad

En las mujeres recae el peso de la responsabilidad y el trabajo del cuidado de los niños y niñas y no en los hombres, empresarios o sociedad. Esto conlleva una posición de desigualdad de la mujer. No obstante, particularmente considero que la infancia tiene sus propios derechos, independientemente de la situación de los adultos.

2. Es importante para todos

Una organización adecuada de la atención a la infancia permite aprovechar el mercado y la fuerza de trabajo (gracias a la incorporación de las mujeres), conlleva el aprovechamiento de los recursos económicos, mejora el bienestar y funcionamiento de las familias, etc. En definitiva es un derecho que afecta la calidad de la vida de todos los niños y niñas, su propio bienestar y desarrollo.

3. Se requiere un enfoque amplio

Esta es otra perspectiva clara de la Red Sobre la Atención a la Infancia. Es un tema de igualdad, de fuerza de trabajo, de política familiar, de bienestar de mujeres y niños-as... Afecta sin duda a toda la comunidad, a la propia sociedad. La responsabilidad debe ser compartida, integrando diferentes áreas políticas, cada una de las cuales es necesaria pero no suficiente por sí sola. Impuestos, beneficios y seguridad social, planificación, transporte, formación, cambios culturales, etc. son algunos de los campos afectados.

4. Igualdad de acceso a servicios infantiles de calidad

No basta un número suficiente de plazas con las adecuadas condiciones de seguridad. Se requieren otros parámetros además de la cantidad:

- * Igualdad de acceso a servicios de calidad para todos los niños y niñas, independientemente de donde vivan, ingresos familiares...
- * Servicios locales, en los alrededores donde residan los niños y niñas.
- * Los servicios no deben marginar sino prever soluciones flexibles.
- * Debe fomentarse la diversidad de los servicios, pero sin olvidar la coherencia entre ellos.
- * Cuidados y Educación son inseparables y deberán satisfacer las necesidades de los niños-as.

5. Importancia de los educadores

La Red considera que el salario, las condiciones, el estatus y la formación de los trabajadores en los servicios de atención a la infancia es fundamental. Hay que tener en cuenta la importancia, la complejidad y los requisitos de su trabajo (devaluado en nuestra sociedad y considerado injustificadamente como no especializado). Sin duda alguna las malas condiciones de trabajo, remuneración, estatus y formación tienen efectos adversos en la calidad de los servicios.

6. *El asociacionismo es esencial*

Se requiere la integración de políticas en diferentes áreas, en la búsqueda del equilibrio entre el trabajo y la familia (y otras actividades) para todos. Es necesario que los hombres tomen mayor parte en la atención a la infancia, que empresarios y sindicatos realicen una mayor contribución (v.gr. examinando el lugar de la trabajo y las estructuras), el propio Gobierno, etc. Los niños-as son el futuro de toda sociedad, por lo que existe un interés social en el desarrollo de los mismos y la comunidad tiene una mayor responsabilidad (Comisión de las Comunidades Europeas, 1990).

Por otra parte, en uno de los trabajos desarrollados por la Red se exponen las recomendaciones en distintos expertos y representantes de las Comisiones Nacionales recogieron (Moss, 1990), observándose la coincidencia una serie de temas comunes, los cuales nos dan una visión de los servicios de infancia:

- * La exigencia de concebir los servicios del cuidado de niños en un marco más amplio que englobe al mismo nivel los derechos y necesidades de aquéllos, así como otros aspectos como el empleo, el sistema fiscal y las cotizaciones sociales.
- * La igualdad de oportunidades para las mujeres se considera compatible con los derechos y necesidades de los niños la política debe integrar y englobar estos dos aspectos.
- * La educación de los niños es competencia de los padres, de los distintos departamentos gubernamentales, de los empresarios y de la comunidad.
- * Hay que crear más servicios de cuidado de niños, disponibles para todos los niños y no sólo para aquellos cuyos padres trabajen. Sin embargo, esta expansión debe ir acompañada por reformas en el ámbito laboral y en los otros sectores de la vida cotidiana para conceder mayor atención a las responsabilidades hacia los niños y hacia las familias.
- * Debe proporcionarse tanto la calidad como la cantidad de los servicios.
- * Hay que asegurar una mayor coordinación y una mayor coherencia entre los numerosos sectores que operan en el ámbito al cuidado de los niños así como entre los trabajadores que cubren estos servicios.
- * El Gobierno debe ser el protagonista principal en la financiación de la planificación y el impulso de las mejoras aportadas a la calidad de los servicios, sin embargo, no necesariamente en la prestación de los servicios, tarea que puede encomendar a otras organizaciones, incluyendo a los padres, a la comunidad y a otros grupos de ayudas autónomos.
- * Teniendo en cuenta las diferencias entre las familias y los niños, los servicios de cuidado de niños deben ser flexibles y adaptarse a esta diversidad.

- * Hay que fomentar el compromiso de los padres de familia en el cuidado de sus hijos.
- * Todos los representantes insistían en la importancia de conseguir una mayor participación de los padres en los servicios de cuidado de niños, comprendida la gestión de los centros y una relación más estrecha entre los trabajadores de este sector y los padres.
- * Es importante mejorar y hacer más intensa la formación de los trabajadores en este sector.

Por su interés, reproducimos las recomendaciones realizadas por la comisión nacional de nuestro país, que estaba coordinada por Irene Balaguer:

1. La necesidad de crear una política en materia de guarda de niños-as que respete el derecho de los mismos a la enseñanza, como estimula la propia Constitución Española, y que asegure una calidad óptima de los servicios en un sistema de valores pluralistas. La aplicación de esta política requiere la creación de una completa red de centros de enseñanza destinados a los niños de 0 a 6 años. Tanto estos centros como los otros servicios deben estar organizados de manera que permitan a los padres llevar al mismo tiempo una vida familiar y una vida profesional, participando en actividades sociales, culturales y políticas en condiciones óptimas.

2. La política en materia de cuidados de niños debe tener su eje en la igualdad de oportunidad. Debe proteger y respetar los intereses y necesidades de los grupos minoritarios. Debe reconocer el crecimiento del número de familias monoparentales y adoptar medidas para asistir y sostener a los niños y a los adultos que forman parte de estas familias.

3. La coordinación de todas las entidades que trabajan en el campo de la guarda de niños y niñas es un imperativo para el éxito de esta política.

4. Se requiere una información completa relativa a las familias, las expectativas de los padres y su satisfacción con respecto a los servicios de guarda de niños y los trabajadores contratados en este sector. Es particularmente imperioso hacer un censo y homologar los centros de cuidado de niños registrando los datos de cada centro.

5. Es importante concebir y aplicar, mediante investigaciones en la materia, técnicas multidisciplinarias para reforzar la orientación pedagógica de los servicios de cuidado de niños.

6. Hay que fomentar la formación y profesionalización de los trabajadores. Los nuevos programas de formación para profesores destinados al personal no cualificado de las guarderías merecen una especial atención.

7. Hay que impulsar la colaboración de los servicios de cuidado de niños creados por los padres y las asociaciones de profesores, concediéndoles ayudas financieras y organizativas.

8. Es preciso llevar a cabo un estudio del coste real de los servicios de cuidados de niños.

9. Es necesario fomentar el reparto de las responsabilidades en el seno de la pareja, tanto en lo relativo al cuidado de los hijos como las tareas del hogar. Además hay que reorganizar el tiempo de trabajo para facilitar el reparto de responsabilidades.

10. Es conveniente lanzar campañas para cambiar la actitud de la opinión pública, especialmente en lo relativo a la importancia de la educación de los niños desde su más tierna infancia para sensibilizarla sobre la importancia capital de los servicios y el reparto de responsabilidades del cuidado de los hijos entre los miembros de la familia. En esta perspectiva es necesario divulgar las innovaciones de los métodos de enseñanza adoptados tanto en España como en el extranjero (Moss, 1990).

A raíz de la exposición anterior, podemos recoger -a modo de ejemplo- una propuesta de programa de acciones destinados a los Servicios de Atención a la Infancia, el cual debería de basarse en una serie de apartados:

a) Política de Atención a la Infancia

Basado en el respeto constitucional del niño a ser educado y a educarse íntegramente, con la clara voluntad de superar las diferencias existentes en la sociedad y haciendo efectiva la igualdad de oportunidades que salve los condicionamientos socio-económicos, geográficos, familiares, religiosas o de sexo. La cobertura de esta política abarca principalmente la educación, pero también la salud, cultura... de todos los niños. Deben establecerse los estándares mínimos que garanticen la igualdad de oportunidades y la calidad de la educación. La intervención institucional debe proteger y respetar los intereses y necesidades de los grupos minoritarios (educación en la diversidad, por encima de la uniformidad). Hay que hacer extensiva, pues, la red de los centros de educación infantil desde las primeras edades (0-6), satisfaciendo estas necesidades como mínimo en proporción a la demanda. Por otro lado el seno familiar se incluye en el proceso educativo temprano, rompiendo la espiral de transmisión de los roles tradicionales (aquí es fundamental una mayor sensibilización pública). También hay que tener en cuenta el aumento de las familias monoparentales, donde el adulto vive más aisladamente la responsabilidad educativa y el niño requiere un núcleo más amplio de relaciones humanas. Por

último es necesario incidir en reforzar la orientación educativa, así como de defensa de los derechos de la infancia de las instituciones, mediante la aplicación de enfoques interdisciplinarios de atención socio-educativa, con una coordinación global.

b) Coordinación de la atención a la infancia

Un proceso armónico y dinámico se basa en la organización y coordinación de los diferentes estamentos institucionales y sociales implicados. Para ello es preciso un marco legislativo básico y homogéneo, que define los niveles mínimos exigibles, sin caer en el centralismo, pues prima la flexibilidad de adaptación. Dicha coordinación abarca a los organismos competentes de cada sector territorial concreto, con el fin de recopilar, analizar y regular todos los datos estadísticos, orientar y dotar económicamente los distintos proyectos y actividades, desarrollar los programas existentes, garantizar la cualidad y extensión de dichos servicios, etc.

c) Características de la atención a la infancia

Cualquier acción en favor de la infancia se fundamenta en el carácter educativo de las mismas por encima de las necesidades asistenciales, además de la necesaria diversificación según las diferentes realidades y posibilidades, sin ir en detrimento de la calidad de los servicios. Así hay que partir de que la infancia no es una cuestión privada de la familia: interesa a toda la sociedad. No obstante, la familia tiene que sentirse motivada en su responsabilidad educativa, siendo fundamental la corresponsabilidad conyugal o de la pareja en la atención a la infancia. Para facilitar la labor, es conveniente contar con datos objetivos en cuanto a la composición de los núcleos familiares, repartos de tareas de los servicios, número y tipo de trabajadores de estos servicios, prestaciones de los mismos, características de los centros... Las aportaciones e iniciativas propuestas y efectuadas por los núcleos asociativos de padres o maestros tienen gran importancia, por lo que hay que ofrecerle el marco idóneo para su realización. Una última consideración: valorar públicamente la función social de la tarea educadora y fomentar la formación y profesionalidad de los trabajadores, supone un paso adelante en la calidad de los servicios de atención.

d) Medidas y criterios económicos

Tan sólo enunciamos unos breves criterios a tener en cuenta. Ante todo destacar que el coste social, en la actualidad, de los servicios de atención a la infancia es inferior al futuro coste social que representa la no adecuación o la

inexistencia de los mismos. Por otro lado, hay que incrementar y mejorar la red pública y de servicios de atención a la infancia y establecer los criterios de ayuda a la red privada. Por último, la consideración del coste global jamás puede utilizarse en detrimento de los derechos del niño. Ni la calidad de la atención al niño ni la consideración profesional del maestro pueden verse afectadas por una presunta reducción de costos del servicio (Balaguer, 1989).

A modo de corolario: derechos de los menores

Como remate de estas líneas, finalizamos con la conocida Carta de los derechos del niño, basada en los escritos del Janusz Korczak, pedagogo polaco nacido en 1878 y fallecido junto sus alumnos durante la II Guerra Mundial, concretamente en el año 1942, a manos de los nazis (Lifton, 1989).

El niño tiene derecho:

- * Al amor.
- * Al respeto.
- * A disfrutar de las mejores condiciones para crecer y desarrollarse.
- * A vivir en el presente.
- * A ser él mismo.
- * Al error.
- * A que se le tome en serio.
- * A ser apreciado por lo que es.
- * A desear, pedir, reclamar.
- * A tener secretos.
- * A una mentira, a una equivocación, a un hurto ocasional.
- * A que se respeten sus bienes y su presupuesto.
- * A la educación.
- * A resistir a las influencias educativas que entren en conflicto con sus creencias.
- * A protestar contra una injusticia.
- * A un tribunal de niños donde pueda juzgar y ser juzgado por sus iguales.
- * A ser defendido ante un tribunal de justicia especializado en la infancia.
- * A que se respete su tristeza.
- * A conversar íntimamente con Dios.
- * A morir prematuramente.

BIBLIOGRAFÍA

- BALAGUER, I. (1989): La atención a la Primera Infancia (0-6): Bases para una política socio-educativa de Igualdad de Oportunidades. Madrid, Centro de Estudios del Menor.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): "La atención a la Infancia en las Comunidades Europeas (1985-90)". Cuadernos de Mujeres de Europa, 31, 2-5.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991): Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el Cuidado de los niños. COM (91) 233. Bruselas, 1991.
- LIFTON, B.J. (1989): Janusz Korczak: Le roi des enfants. Paris, Robert Laffont.
- MORÓN MARCHENA, J.A. (1992): "La Infancia como categoría social: Servicios de Atención", en I Congreso Internacional de Educación Infantil. Córdoba.
- MORÓN MARCHENA, J.A. (1994): "La Infancia de los noventa y la «Red de Atención a la Infancia de la Comisión Europea». Algunas consideraciones", en Un mundo para el niño. I Congreso Mundial sobre Educación Infantil y Formación de Educadores. Málaga, Diputación.
- MOSS, P. (1990): Cuidado de los hijos e igualdad de oportunidades. Madrid, Centro de Estudios del Menor.
- MOSS, P. (1997): "Servicios para la infancia en la Unión Europea. Realidades, direcciones futuras". Infancia, 41, 29-35.
- RED DE ATENCIÓN A LA INFANCIA DE LA COMISIÓN EUROPEA (1997): Revisión de los Servicios Infantiles en la Unión Europea. Bruselas, Comisión Europea.
- RED DE ATENCIÓN A LA INFANCIA DE LA COMISIÓN EUROPEA (1996): Objetivos de Calidad en los Servicios Infantiles. Bruselas, Comisión Europea.
- RED DE MODELOS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA (1990): La Calidad de los Servicios de Atención a la Infancia. Documento de Debate. Barcelona.
- RED DE MODELOS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA (1991): "Informe del Seminario Técnico sobre los trabajadores de los Servicios de Atención a la Infancia para niños menores de 4 años". Infancia, 8, 26-29.
- RED DE MODELOS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA (1991): "La calidad de los servicios de atención a la infancia". Infancia, 9, 28-32.

- RED DE MODELOS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA (1991): "Informe del Seminario Técnico sobre los Servicios de Atención a la Infancia en el medio rural". *Infancia*, 10, 25-30.
- RED DE MODELOS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA (1992): "Informe del Seminario Técnico sobre la corresponsabilización en la Atención a la Infancia". *Infancia*, 11, 29-34.
- ROSA ACOSTA, B. de la y MORÓN MARCHENA, J.A. (1991-92): "La infancia como una nueva categoría social: los servicios de atención en el marco de la Comunidad Europea". *Cuestiones Pedagógicas*, 8-9, 309-318.