

LA EDUCACIÓN INFANTIL EN LA LOGSE. SU PROCESO PARLAMENTARIO

Diego Sevilla Merino
Universidad de Granada

La *Educación Infantil* constituye, junto con la *Educación Secundaria*, la principal innovación en la nueva ordenación del Sistema Educativo español que establece la LOGSE. El análisis de los aspectos de política y legislación educativas que se manifiestan en esta innovación es el objeto de esta comunicación. Para valorarlos con cierta perspectiva es útil remontarse a la *Reforma de Villar Palasí* que es cuando comienza en España a ser abordado, al más alto nivel legislativo, el período anterior a la escolarización obligatoria.

1. ANTECEDENTES: LA EDUCACIÓN PREESCOLAR

El planteamiento de la *Educación Preescolar* en dicha reforma nos parece que obedece más a los postulados teóricos de la misma que a la escolarización de la población de 2 a 5 años que se daba en los años sesenta en España y a lo que iba a ser su evolución inmediata. Si nos fijamos en los datos que aportamos en el *Cuadro 1*, comprobaremos que las tasas de escolarización, especialmente las de los primeros años, eran muy escasas y no evolucionarían substancialmente hasta mediados de la década de los setenta.

Años de edad	65/66	70/71	75/76	80/81	85/86	90/91
2	1,9	2,1	2,5	3,9	4,7	4,9
3	8,9	9,2	15,3	15,6	16,5	27,7
4	38,2	41,3	52,3	69,3	86,4	94,8
5	53,9	57,2	68,7	92,2	100,0	100,0

Cuadro 1: Tasas de escolarización por edades

Fuente: Elaboración propia a partir de FOESSA, *Datos básicos* del I.N.E. y CIDE

Sin embargo, las ambiciones con las que inició su andadura la *Reforma Villar* hacían casi inevitable que se ocupase de integrar en el sistema educativo la atención que se prestaba a la infancia en los años anteriores a la escolarización obligatoria. En este sentido, ya en el preámbulo de la *Ley General de Educación*, se manifestaba el deseo de superar las anteriores reformas *parciales* y de proceder a una *reforma integral* del sistema educativo así como mostraba un voluntarismo excesivamente optimista cuando se declaraba que “*los medios no faltarán si la voluntad existe*”. Por otra parte, en el Título Preliminar y en el Capítulo I, la Ley se pronunciaba por la asunción de la responsabilidad del Estado en la educación (artículos 2º, 1; 3º, 1; y 4º), frente a actitudes meramente subsidiarias, cuando no de abandono, que se habían dado en fechas demasiado próximas; también manifestaba la preocupación por dotar de unidad e interrelación al sistema educativo (artículo 9º 1 y 2 b). Por eso el *Libro Blanco* había organizado la educación preescolar y señalado características, objetivos y contenidos para la misma (MEC, 1969, 211) que tendrían su traducción legislativa en los artículos 13 y 14 de la *LGE*.

Si la *LGE* tuvo el mérito de organizar y orientar de forma básicamente adecuada el sistema educativo español, es en el sector de la Educación Preescolar donde, quizás se anticipó menos a lo que debería ser su desarrollo futuro. Así, se ha señalado que, cuando indicaba que el objetivo fundamental era el desarrollo armónico de la personalidad del niño, extremaba sus dos etapas de forma que le restaba unidad al nivel. A la primera, el Jardín de la Infancia, se le dotaba de un carácter lúdico mientras que la segunda, la Escuela de Párvulos, adoptaba, por el contrario, un carácter esencialmente preparatorio con una función eminentemente instructiva. Los objetivos y metodología de ésta reproducían, a escala menor, los de la etapa posterior, adelantando conocimientos propios del primer ciclo de la educación obligatoria (Peligros y García, 1995, 139).

2. PLANTEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN INFANTIL

Por eso, sumando a estas razones los deseos del PSOE de llevar el *cambio* a la educación, es comprensible que se fijara en esta etapa puesto que actuaba también con la pretensión de una reforma total y promovida y dirigida desde el Ministerio. En su proyecto, partía de unos planteamientos que superaban, en este nivel, en radicalidad y profundidad a los de la Ley General de Educación: la creciente incorporación de la mujer al trabajo, el deseo de superar con objetivos educativos la función de mera custodia que llevaban a cabo en las guarderías, las aportaciones de las investigaciones psicopedagógicas sobre lo que debía ser la educación en las edades más tempranas y sus principales protagonistas, la im-

portancia de esta etapa para el logro de una auténtica igualdad de oportunidades, la función de los centros educativos en esta etapa, las experiencias aportadas por el Plan Experimental de Escuelas Infantiles... Señalaba unos objetivos concretos en los que debía concentrarse el esfuerzo: la escolarización completa en el tramo de edad de 3 a 6 años (MEC, 1987, 75-82).

Sin embargo, su decidida apuesta por dos ciclos -de 0 a 3 años y de 3 a 6- iba a constituir uno de sus puntos menos justificados. De hecho, en las respuestas a las preguntas sobre Educación Infantil que el mismo Ministerio planteó a instituciones y expertos, se señalaba su arbitrariedad (MEC, 1988, 57-69). Así, tras reconocer que el tema de la Educación Infantil es el más tratado de todos los planteados, agrupa las respuestas en tres apartados: la inclusión de la Educación Infantil en el Sistema Educativo; su organización en dos ciclos; y las características de cada uno de los dos ciclos.

La inclusión en el Sistema Educativo se ve muy mayoritariamente de forma favorable, si bien se expresan algunas reticencias por prevención a que adopte un carácter demasiado *escolar* (Escuelas Universitarias de Magisterio de la Iglesia, Tomás Escudero y M. Fernández Enguita). Pero, sobre todo, se cuestiona su comienzo antes de los tres años. Entre las respuestas que recoge este apartado del *Informe-Síntesis*, la más extensa y fundamentada es la de J.L. García Garrido que, por su valor, transcribimos a continuación:

no se ve "la necesidad de que el Estado organice su sistema público de educación con anterioridad a los dos o tres años. Sería una originalidad española, en contra de lo que ocurre en la mayor parte de los países industrializados. Hasta esas edades, es convicción pedagógica universalmente aceptada... que el lugar ideal de formación es la familia. La política educativa del Estado (no sólo del Ministerio de Educación) debería ser la de favorecer que tal formación en la familia pudiera efectivamente llevarse a cabo, aplicando una legislación adecuada... proporcionando los medios y la orientación necesaria..."

"... siguiendo un hábito que considero internacional, el sistema escolar propiamente dicho debería edificarse a partir de los dos o tres años de edad, cuando el niño cuenta ya con un mínimo desarrollo verbal que posibilita cierta comunicación socializada. A partir de ese momento es oportuno prever dentro del sistema escolar un nivel de educación que, siguiendo pautas internacionales, debería seguir llamándose 'Educación Preescolar', es decir, previo a la escolarización obligatoria... El término 'Educación Infantil' lo considero inadecuado..."

A su vez hace una propuesta distinta. Consiste en:

- a) Establecer una etapa y favorecer la creación de Centros de educación preescolar destinados a niños entre 2/3 y 5 años.
- b) Incluir en el nivel de Enseñanza Primaria dos primeros años de educación de párvulos, es decir, entre los cinco y los siete años de edad. Convertir esta etapa

en obligatoria no supondría inconvenientes, ya que la mayor parte de los niños españoles de cinco años está escolarizada, y sí comportaría grandes ventajas (MEC, 1988, 63).

En esta misma dirección de no iniciar la escolarización antes de los tres años, se expresan la Confederación Española de Centros de Enseñanza ("el mejor ambiente para el niño en estos años de vida es el familiar aunque pueden existir establecimientos que, con carácter asistencial y subsidiario, atiendan a niños de 0 a 2 años"); el Consejo General de Colegios de Licenciados en Filosofía y Letras y Ciencias y la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza que proponen que este período sea regulado por Comisiones Interministeriales de Educación, Trabajo, Sanidad y Bienestar Social; Díez Hochleitner: "sí debe formar parte (la Educación Infantil) del sistema educativo, pero desde los dos a los seis años"; o los Movimientos de Renovación Pedagógica: "el MEC entra en contradicción con los criterios que propugna el Proyecto (comprensividad, coherencia curricular y de contenidos del mismo, etapas naturales de maduración del niño/a... Ninguno de estos criterios puede ser aplicado fácilmente con rigor en un marco de cero a seis años".

Si algunas respuestas apoyan la organización en los dos ciclos propuestos por el MEC -Comisión Ejecutiva de UGT, Consejo General de Colegios de Economistas, Unión de Escuelas Familiares Agrarias, Unión Española de Cooperativas de Enseñanza, Federación Española de Municipios y Provincias...-, son mayoría quienes no la encuentran justificada: "Del Proyecto no se desprende claramente qué significa la organización en los ciclos propuestos..." (J. Sarramona); "dadas las características y los objetivos perseguidos para ambos ciclos... sería no menos acertada la decisión de dividir el nivel en los ciclos (de cero a cuatro años) y (de cuatro a seis años) o incluso dividir el primero en otros dos, de dos años cada ciclo..." (Escudero Escorza); "La cuestión de los ciclos es indiferente desde el punto de vista pedagógico" (Fernández Enguita).

Hay también un grupo numeroso de respuestas que considera el ciclo infantil como *un ciclo único*, tanto si se considera hasta los seis como hasta los ocho años (*Associació de Guarderies Infantils Privades*, Dirección General de Educación de la Comunidad de Madrid, Centros del Plan Experimental de Educación Infantil de la Comunidad de Madrid, Sindicato de Estudiantes, Comisiones Obreras, Movimientos de Renovación Pedagógica). Finalmente otros colectivos ofrecen distintas alternativas de división en esta etapa y que mayoritariamente hacen la división agrupándola en ciclos de dos años.

Sin embargo, poco o nada consiguen las razones que se aducen para modificar las propuestas que figuran en el Proyecto. El Ministerio, quizás apro-

vechando la diversidad de propuestas -a veces incluso contradictorias-, conformará el articulado de la Ley de acuerdo con lo inicialmente expresado en el Proyecto (art. 9.1).

3. LA EDUCACIÓN INFANTIL EN EL PARLAMENTO

La tramitación parlamentaria de la LOGSE se realiza en los meses de abril, mayo, junio, julio y septiembre de 1990, dentro, por lo tanto, de la cuarta legislatura a partir de la aprobación de la Constitución de 1978. En las elecciones generales de 1989 había ganado por tercera vez consecutiva el PSOE bajo el liderazgo de Felipe González. Había obtenido 175 diputados (50%), frente a los 107 del Partido Popular (30.57%), los 18 de Convergencia y Unió (5.14%), los 17 de Izquierda Unida (4.86%), los 14 del Centro Democrático Social de Adolfo Suárez (4.00%), los 5 del Partido Nacionalista Vasco (1.43%) y los 4 de Herri Batasuna (1.14%). Obtuvieron 2 diputados (0.57%) Euskadiko Ezquerria, Eusko Alkartasuna, Partido Andalucista y Unió Valenciana; y 1 diputado (0.28%) la Confederación de las Agrupaciones Canarias y el Partido Aragonés Regionalista. Los 175 escaños del PSOE no eran los 202 de 1982, ni los 184 de 1986 pero suponían, de hecho, mayoría absoluta pues los 4 diputados de HB no iban a participar en el funcionamiento normal de Congreso (Ver Gráfico 1).

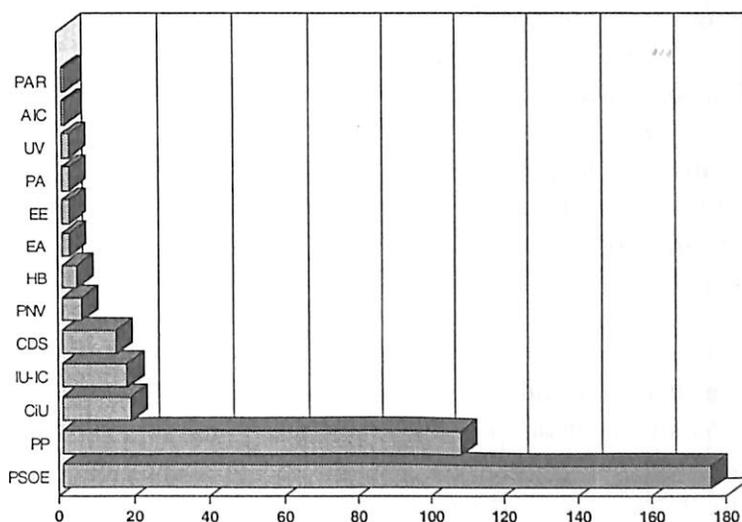


Gráfico 1: Distribución de escaños en el Congreso de los Diputados (Elecciones de 1989).

En líneas generales, esta legislatura se caracteriza por el claro dominio del PSOE que contará, además de con sus diputados, con el apoyo de los grupos nacionalistas (CiU, PNV y EA) que, en su planteamiento de favorecer la gobernabilidad, conseguir recursos para sus comunidades autónomas y aumentar sus competencias, se mostrarán dialogantes y propensos a los acuerdos; la proximidad del EE que terminará por integrarse en él y la ambivalencia del CDS en su difícil tarea de diferenciarse a la vez del PSOE y del PP; la cerrada oposición del PP que presidido por Aznar cree que próximamente relevará al PSOE en el gobierno de la nación y trata de marcar diferencias y de ofrecerse como alternativa; y una dura oposición de IU que no excluirá contados acuerdos en temas donde el PSOE se oponga a la derecha y, de este modo, se dé una coincidencia ideológica. Es una legislatura marcada por los fastos del 92 -IV Centenario del Descubrimiento de América, Exposición Universal de Sevilla, Olimpiadas de Barcelona, Capitalidad Cultural Europea de Madrid...-, por el paso de un ciclo económico expansivo a otro depresivo acentuado por la Guerra del Golfo y por el conocimiento público de graves casos de corrupción vinculados al Gobierno y al partido socialistas.

Se inicia la tramitación parlamentaria de la LOGSE el 5 de abril de 1990 con el acuerdo de la mesa del Congreso de Diputados de encomendar el Dictamen a la Comisión de Educación y Cultura, de establecer plazo para la presentación de enmiendas y de publicar el Proyecto de Ley (BOCG, 09.04.1990). Y se termina con su aprobación definitiva por el Congreso -después de su pase por el Senado- el 13 de septiembre del mismo año (BOCG, 15.09.1990). La caracterización general de la legislatura, que ya hemos señalado anteriormente, se precisa en lo relativo a la LOGSE por el esfuerzo del entonces ministro de Educación, Javier Solana, en mostrar un tono dialogante y un deseo de integrar a toda la cámara, en lograr que sea una Ley "de todos". En este sentido se harán concesiones a todos los grupos -a excepción del PP- de forma que finalmente votó a favor el 69% de la cámara y sólo lo hará en contra el PP (29%). Hubo además 3 abstenciones del Grupo Mixto (1%).

Si nos referimos a la regulación de la Educación Infantil en la Ley, ésta se contiene en los 5 artículos del capítulo primero del título primero. No experimentaron ninguna modificación del Anteproyecto al Proyecto de Ley y quedarán prácticamente fijados en su paso por el Congreso pues el Senado sólo introducirá modificaciones escasas, ninguna de ellas de contenido sino meramente de mejora de la redacción o estilo. A estos 5 artículos corresponden, de las 845 enmiendas que se formularon en el Congreso, 30, es decir un 3.55%; y, de las 435 del Senado, 22, es decir, el 5.28%. (Ver Cuadro 2)

PARTIDOS	Art. 7º Definición			Art. 8º Objetivos			Art. 9º Organización, contenidos, metodología			Art. 10 Profesionales			Art. 11 Centros			T.
	C.	S.	T.	C.	S.	T.	C.	S.	T.	C.	S.	T.	C.	S.	T.	
PSOE	1	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
PP	3	3	6	3	2	5	5	5	9	2	2	4	1	1	2	26
CIU	-	-	-	-	-	-	1	1	2	-	-	-	1	-	1	3
IU	1	-	1	1	-	1	-	-	-	1	-	1	1	-	1	4
CDS	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
PNV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
EA	-	1	1	-	-	-	1	1	2	-	-	-	1	2	3	6
EE	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	3
PA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UV	-	-	-	-	-	-	2	-	2	1	-	1	1	-	1	4
AIC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PAR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
T.	8	7	15	4	2	6	9	6	15	4	2	6	6	4	10	52

Cuadro 2
Enmiendas presentadas en las Cortes al Proyecto de Ley

Fuentes: Elaboración propia a partir del *BOCG, Congreso, núm. 20-5 (06.06.1990)* y *BOCG, Senado, núm. 10 (c), (16.07.1990)*. Abreviaturas: C.: Congreso; S.: Senado; T.: total.

Del análisis de la documentación parlamentaria relativa al Capítulo Primero del Título Primero “De la Educación Infantil” (BOCG, Serie A núm. 20; CGDSC., 107,109,113; CGDSS,30) podemos decir lo siguiente:

El *artículo 7º* trata de definir la E.I. Las enmiendas que recibe buscan que se reconozca la importancia del papel de la familia en este período (PP, CDS); que sea gratuito el 2º ciclo (PP, CDS, EA); que la obligatoriedad de la escolarización sea desde los 4 años (IU); y que los poderes públicos promocionen la oferta de plazas para que puedan acceder a las mismas quienes lo deseen (EA). Ninguna de estas enmiendas es aceptada. En el Congreso sólo se admite una enmienda de corrección técnica presentada por el PSOE; en el Senado también se rechaza cualquier modificación que afecte al contenido.

El *artículo 8º* se refiere a los objetivos. Las enmiendas persiguieron no reducir los señalados en el Proyecto, sino ampliarlos o añadir alguno más. Así, en el apartado a), IU quiso incluir la afectividad; el PP propuso añadir otro apartado para referirse a las aptitudes intelectuales y el equilibrio físico; incluir en el c) a la exploración y observación del entorno natural y social, el familiar, que fue aceptado por unanimidad; completar la adquisición de autonomía a la que se refiere el apartado d) con la inclusión de “la responsabilidad moral y, en su caso religiosa y creatividad”. Pero aparte de una leve modificación de estilo, sólo se aceptó la mencionada inclusión de lo familiar en el apartado c).

El *artículo 9º* señala los aspectos didácticos -organización, contenidos, metodología-. Algunas enmiendas nos recuerdan lo que se ha dicho anteriormente respecto a lo discutible de la división en dos ciclos (CDS, UV); también se pretende que la Ley no entre en precisiones que disminuirán la autonomía de los centros (PP) o que se suprima lo que no es *ordenación* del sistema educativo sino currículo y, por lo tanto, corresponde su regulación a la Administración educativa competente (CiU); por último, una enmienda del PP quiso que la E.I. incluyera la iniciación a la lectura, la escritura y el cálculo. Salvo una modificación de estilo, no se cambió nada ni en el Congreso ni en el Senado y se mantuvo como figuraba en el Proyecto.

El *artículo 10* se refiere a los profesionales que se ocuparán de la E.I. De una parte, hay enmiendas que pretenden incorporar a profesionales que, aun con titulaciones válidas hasta la fecha, carecen del título de maestro pero pueden aportar su experiencia y cualificación para una función asistencial de la que es difícil prescindir en los primeros años del niño (UV, CiU, PP); por otra, se quiere que la E.I. cuente con otros profesionales, aparte de los maestros, que atiendan otros aspectos (sanitarios, sociales, psicopedagógicos...) (PP, CiU). Finalmente, una enmienda de IU reclama que el título de maestro

adquiera el rango de licenciatura. Sólo se aprueba un cambio de expresión (“a los niños de esta edad” en lugar de “apropiada al alumnado”).

El *artículo 11* es el relativo a los centros. Las enmiendas presentadas al mismo proponían la financiación para las entidades privadas (UV, CiU, EA) o los convenios aunque sean sólo para centros autorizados a impartir el 2º ciclo (PNV); la transformación en Escuelas Infantiles de las actuales Guarderías y unidades de párvulos (PP). Por el contrario, IU pedirá la creación de una red de centros públicos de E.I. y EE que se destaque la responsabilidad de las Administraciones públicas en la atención a las necesidades de plazas. En el Congreso se rechazaron todas las enmiendas; en el Senado se introdujo una coma para aclarar que el lucro no estaba referido a las entidades sino a los convenios.

4. CONSIDERACIONES FINALES

En primer lugar, la posición decidida de que el Estado asuma la formación infantil de los cero a los seis años. Supone que, en términos legales, España se pone a la cabeza de los países europeos respecto a la integración en el sistema educativo, la duración y la regulación del período anterior a la escolarización obligatoria (Eurydice, 1994, 10-11; Comisión Europea, 1995, 7-12; Eurydice y Cedefop, 1996). Nos parece que no sólo lo legal precede y desborda lo real sino que además supone en este caso una renuncia a posturas más matizadas y flexibles en orden a recoger la rica experiencia que el estudio de la trayectoria histórica y las instituciones que funcionan en otros países hubiera podido permitir (García Garrido, 1986; Egido, 1995). Entendemos que con ello se ha empobrecido el servicio que hubieran podido recibir las familias, especialmente para los primeros años de la vida de sus hijos.

En segundo lugar resaltaríamos como muy positiva la asunción por parte de todos los partidos políticos de la necesidad e importancia de la educación infantil. Sus diferencias no se refieren a los objetivos o contenidos sino a su organización y a los profesionales que deben trabajar en ella. Con todo, sus diferencias más fuertes son más de carácter general que específicas para esta etapa. Entre ellas, destaca el papel de las instituciones privadas y la conveniencia o no de su financiación con fondos públicos.

Finalmente llama la atención las mínimas alteraciones que para el Proyecto de Ley supone su paso por el Congreso y menos aún por el Senado. Se mantiene con firmeza el texto aunque sea a costa de incluir disposiciones adicionales que supongan prácticamente una modificación en su aplicación (véase la disposición adicional 3ª u 8ª a estos efectos). El contenido, exposición y

debate de las numerosas enmiendas sirve para que quede constancia de las posiciones de los partidos políticos pero no para modificar el articulado. A lo sumo, la búsqueda del consenso en una Ley que se desea presentar como *de todos* llevará a introducir fórmulas de escasa fuerza legal (“podrán”) o modificaciones de expresión, redacción o estilo.

BIBLIOGRAFÍA

- CIDE (CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EDUCATIVA) (1995): *El sistema educativo español*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría de Estado de Educación, Centro de Publicaciones. Secretaría General Técnica.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Las cifras clave de la educación en la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de las Comunidades Europeas
- EGIDO, Inmaculada (1995): “La educación infantil en los países de nuestro entorno”, *Revista Complutense de Educación*, vol. 6, núm. 1, 31-47
- EURYDICE (1994): *La enseñanza preescolar y primaria en la Unión Europea*, Bruselas, Unidad Europea de Eurydice
- EURYDICE - CEDEFOP (1996): *Estructuras de los Sistemas Educativos y de Formación Inicial en la Unión Europea*, Madrid, MEC, Centro de Publicaciones, Secretaría General Técnica
- FOESSA (1966): *Informe sociológico sobre la situación social de España*, Madrid, Editorial Euramérica
- *V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000*, Madrid, Fundación FOESSA.
- GARCÍA GARRIDO, José L. (1986): “Trayectoria histórica de la educación preescolar”, AA.VV. *Enciclopedia de la educación preescolar*, Madrid, Diagonal-Santillana, T. 7, 47-58,
- Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa*, BOE, 06.08.1970
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo*, BOE, 04..10.1990
- MEC (Ministerio de Educación y Ciencia) (1987): *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Educación infantil, primaria, secundaria y profesional*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia
- MEC (1989): *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia
- Papeles para el Debate. Núm. 5. Informe - Síntesis*, Madrid, MEC, Dirección General de Renovación Pedagógica

PELIGROS, Inmaculada y GARCÍA, Mercedes (1995): “Análisis de los cambios introducidos en la reforma de la educación infantil”, *Revista Complutense de Educación*, vol. 6, nº 1, pp. 135-155.

“Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, “, *Boletín Oficial de la Cortes Generales*, A-020-01 (09.04.90), 02 (20.04.90), 03 (09.05.90), 04 (31.05.90), 05 (06.06.90), 06 (14.06.90), 07 (21.06.90), 08 (30.06.90), 11 (28.09.90); 12 (05.10.90), 13 (30.04.93); *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 42 (31.05.90), 106 (11.06.90), 107 (12.06.90), 109 (13.06.90), 112 (14.06.90), 113 (15.06.90), ; *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado*, 26 (26.06.90), 48 (28.06.90), 30 (05.09.90), 31 (06.09.90), 54 (13.09.90).