

¡HACIA UNA UNIÓN POR LA INFANCIA!

REDUCIR LAS DESIGUALDADES EN
LA UNIÓN EUROPEA INVIRTIENDO
EN LA PRIMERA INFANCIA



Por

Christian **MORABITO**

Michel **VANDENBROECK**

Prefacio László **ANDOR**

Informe publicado en 2020 por:

FUNDACIÓN EUROPEA DE ESTUDIOS PROGRESISTAS (FOUNDATION FOR EUROPEAN PROGRESSIVE STUDIES, FEPS)

La Fundación Europea de Estudios Progresistas (Foundation for European Progressive Studies, FEPS) es el think tank de la familia política socialdemócrata en la Unión Europea. Su misión es desarrollar políticas innovadoras, asesoramiento político, formación y debates para inspirar y generar políticas y prácticas progresistas en el territorio europeo. La FEPS funciona como una plataforma de reflexión para facilitar la aparición de respuestas progresistas a los desafíos que Europa afronta en la actualidad. Hoy, la FEPS cuenta con una sólida red formada por 68 organizaciones miembros. Entre ellas, 43 son miembros de pleno derecho, 20 cuentan con el estatus de observadoras y cinco son miembros ex-officio. Además de esta red de entidades que trabajan activamente para promover los valores progresistas, la FEPS también tiene una extensa red de colaboradores, que incluye universidades de renombre, eruditos, políticos y activistas.

Rue Montoyer 40, B-1000 Brussels, Belgium
+32 2 234 69 00
info@feeps-europe.eu
www.feeps-europe.eu
@FEPS_Europe

FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES
FONDATION EUROPÉENNE
D'ÉTUDES PROGRESSISTES



FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS

Fundada en 1977, como heredera de la que se había creado en 1926, esta institución trabaja para extender la acción política del pensamiento progresista en España, y busca respuestas a los nuevos desafíos políticos. Además, la Fundación preserva el archivo histórico del PSOE, el segundo partido más antiguo de la socialdemocracia europea.

www.fpabloiglesias.es

FUNDACIÓN
PABLO IGLESIAS

PROGRESIVA

Društvo Progresiva es una asociación para el desarrollo del pensamiento avanzado en Eslovenia. Abriga la ambición de convertirse en una plataforma central para las personas ligadas a la idea de socialdemocracia en Eslovenia y convertirse, en un futuro próximo, en un think tank progresista. Próximo al partido político Socialdemócratas (Social Democrats, SD), pero de carácter independiente, Društvo Progresiva representa una nueva forma de pensar en el ámbito socialdemócrata, socialista y laboral en Eslovenia.

www.progresiva.si



REGGIO CHILDREN

Reggio Children S.R.L. se fundó en 1994 para promover y defender los derechos de la niñez a nivel local, nacional e internacional, y para organizar intercambios pedagógicos y culturales entre los centros municipales de educación preinfantil de Reggio Emilia y profesores, académicos e investigadores de todo el mundo. Además de contar con sus propias actividades -de desarrollo profesional y educación, exposiciones, publicaciones, talleres, asesoramiento e investigación-, Reggio Children, en colaboración con otros socios, dirige el Centro Internacional Loris Malaguzzi desde 2006.

www.reggiochildren.it



EL INSTITUTO PARA LA SOCIALDEMOCRACIA

El Instituto para la Socialdemocracia fue creado por dos partidos parlamentarios: el Partido Socialista Húngaro (izquierdista) y Diálogo para Hungría (izquierdista y ecologista). Su misión principal es ayudar a las fuerzas políticas progresistas a distanciarse de las disputas políticas cotidianas, subrayar las consecuencias de las diferentes opciones políticas y presentar una alternativa realista a todos los ciudadanos húngaros que desean una república de Hungría justa, libre y democrática.

www.szocialis.eu



SOBRE LOS AUTORES



Christian Morabito es un experto internacional especializado en desigualdades intergeneracionales y en respuestas políticas, sobre todo en cuidados y educación de la primera infancia. Tiene un doctorado en Estudios de Bienestar Social por la Universidad de Gante (Bélgica). A lo largo de su carrera profesional, ha trabajado con organizaciones internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial para desarrollar, gestionar y evaluar programas educativos y para la reducción de la pobreza, especialmente en el África subsahariana. Actualmente, es investigador principal de Save de Children y a la vez ejerce como consultor senior en la UNESCO y la Comisión Europea, en las áreas de pobreza, desigualdad y educación, tanto para la Unión Europea como para los países en vías de desarrollo, con un foco específico en la infancia.



Michel Vandebroeck es profesor de pedagogía familiar, y dirige el Departamento de Trabajo Social y Pedagogía Social en la Universidad de Gante (Bélgica). Sus investigaciones se centran en los cuidados, la educación y las políticas familiares durante la primera infancia, con un especial interés en la inclusión y exclusión en contextos de diversidad. También colabora como experto en el Estudio de viabilidad para una Garantía Infantil, así como en otros proyectos para la Comisión Europea.

Los autores y fundaciones involucrados en este proyecto de investigación querrían dar las gracias a los participantes de los seminarios por su constructivo feedback, y especialmente a los siguientes expertos, por sus contribuciones y aportaciones de gran valor:

Federico Belotti, Reka Tunyogi, Margarita Leon, Cristian Fabbi, Martina Vuk, Szilvia Pallaghy, Pau-Mari Klose, Kate Pickett, Bálint Cocchioni, Marc Tarabella, Toni Pelosato, Luca Vecchi, Elke Decruynaere, Laia Ortiz, Laeticia Thissen, Nóra Ritók, Maria Herczog, Anna Colombo, Yuri Belfali, Luz Martínez Seijo, Urban Boljka, Agnes Jongerious y COFACE.

Con el apoyo financiero del Parlamento Europeo.



European Parliament

El presente estudio no representa las opiniones del Parlamento Europeo

Copyright © 2020 por FEPS
ISBN: 978-2-930769-41-7

Foto de portada: Shutterstock

ÍNDICE

PREFACIO	4
RESUMEN GENERAL	6
I. INTRODUCCIÓN	10
II. DESIGUALDAD Y ECEC	12
2.1. El escenario cambiante de la desigualdad	12
2.2. Heredar la desigualdad	13
2.3. ECEC en las agendas europea e internacional	17
2.4. Pruebas de los efectos de la ECEC (y otras políticas de bienestar) en la igualdad infantil en Europa	18
III. LOS TRES PRINCIPIOS DE UNA UNIÓN POR LA INFANCIA	22
3.1. Asegurar el acceso a ECEC a niños y niñas de hogares y regiones desfavorecidos	22
3.2. Hacer que las ECEC interactúen de forma positiva con las políticas de protección social y laboral para abordar las desigualdades estructurales entendidas como factores de riesgo para el desarrollo infantil	27
3.3. Garantizar un acceso equitativo a servicios de ECEC inclusivos y de calidad	30
IV. LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN ACCIÓN: LÍDERES PROGRESISTAS Y CASOS PRÁCTICOS EN EUROPA	36
4.1. Acceso universal a ECEC y políticas de bienestar para abordar las desigualdades infantiles: Eslovenia	36
4.2. Asegurar el acceso a servicios de ECEC a los niños y niñas más desfavorecidos, mediante provisión pública: Barcelona y Gante	39
4.3. Calidad e inclusión: la ciudad de Reggio Emilia y el enfoque Reggio Children	44
4.4. Invertir en ECEC en las comunidades rurales "olvidadas": el pueblo de Anthisnes (Bélgica)	46
4.5. Luchar por la igualdad de la infancia y las mujeres en la Hungría de Fidesz	48
V. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA UNIÓN POR LA INFANCIA: RECOMENDACIONES	50

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 - Los estudiantes necesitan 16 destrezas para el siglo XXI	14
Gráfica 2 - Disparidades en la adquisición temprana de vocabulario	15
Gráfica 3 - Tasas de rendimiento de la inversión en capital humano	16
Gráfica 4 - Efecto marginal de la edad de asistencia sobre la probabilidad de que los niños y niñas europeos en el 40% más bajo de ESCS puntúen en matemáticas por encima de la media de la UE (%)	19
Gráfica 5 - Efecto marginal de la edad de asistencia sobre la probabilidad de que los niños y niñas europeos en el 40% más bajo de ESCS puntúen en lectura por encima de la media de la UE	19
Gráfica 6 - Efecto marginal de la edad por número de horas de ECEC, desempleo femenino, bajas parentales y riesgo de pobreza en la probabilidad de que los niños y niñas europeos del 40% más bajo de ESCS puntúen en matemáticas y lectura por encima de la media de la UE	20
Gráfica 7 - Porcentaje de niños y niñas en programas de cuidado infantil	23
Gráfica 8 - Porcentaje de niños y niñas en programas de cuidado infantil, por horas de asistencia	24
Gráfica 9 - Porcentaje de población infantil en riesgo de pobreza y exclusión social	28

PREFACIO

Nuestra infancia, nuestro futuro

Por **László Andor**,

secretario general de la FEPS

La crisis de la Covid-19 no es la primera vez en que la Unión Europea se ha visto expuesta a un déficit de solidaridad. Una de las principales razones para la existencia de este déficit es que el desarrollo del plano social de la UE siempre ha ido con retraso respecto a su integración económica. Quienes se oponen a que se profundice en el plano social siguen refiriéndose al principio subsidiario, y a la ausencia de competencias europeas explícitas en este campo. Si las cosas siguen igual, toda nueva recesión económica agravará la situación de los niños y niñas, pero ninguna recuperación garantizará que se beneficien con justicia del crecimiento del PIB. El concepto de crecimiento inclusivo, que fue una vez un elemento central de la estrategia de la UE, parece haberse olvidado por el camino.

Cuando dejó de lado la estrategia Europa 2020, la Comisión Juncker rompió el espejo que nos habría mostrado la imagen real de las condiciones sociales europeas. Por suerte, la Eurostat no dejó de generar estadísticas esenciales. Las cifras que nos proporcionan serían preocupantes incluso sin el efecto Covid-19. Más de la cuarta parte de los niños y niñas de la Unión Europea experimentan pobreza o exclusión social, o están en riesgo de padecerlas. Esos mismos niños y niñas vulnerables tienen menos probabilidades de acceder a educación y

cuidados en la primera infancia (y en muchos casos, se les impide ese acceso), y por lo tanto, a habilidades clave en el siglo XXI. Esto debería preocuparnos a todos, no solo por las desventajas que sufren estos niños y niñas a tan temprana edad, sino también por sus efectos a largo plazo. Los niños y niñas que crecen pobres sufrirán, muy probablemente, exclusión social cuando lleguen a adultos, perpetuando la transmisión intergeneracional de las desigualdades y socavando las bases de la cohesión social y la resiliencia colectiva.

Pero la UE debe tener la capacidad de innovación y desarrollo político necesaria para controlar esta pertinaz tendencia hacia la desigualdad. Expertos, activistas y diputados europeos que comprenden la seriedad de este asunto han llegado al concepto de Unión por la Infancia. Este término expresa el requerimiento a la Unión Europea para que se ponga a la altura de las expectativas de sus ciudadanos, y que no se limite a trabajar en una unión bancaria, una unión del mercado de capitales, una unión energética u otras formas de cooperación económicas; sino que persiga también una unión social.

La “Unión por la Infancia”, tal como se presenta en este estudio, sería un componente fundamental de una unión social más amplia. Es la respuesta progresista que quiere superar las desigualdades en la infancia y prevenir la transmisión de la pobreza a nuevas generaciones. La Unión por la Infancia fija unos principios que tienen como meta el acceso igualitario a una educación y unos cuidados inclusivos y de calidad durante la primera infancia (*Early Childhood Education and Care*, ECEC); también quiere abordar las desigualdades estructurales a través de políticas laborales y redes de seguridad sociales. Este estudio, que produce la FEPS a través de un proyecto con participantes múltiples, ayuda a descubrir si una Unión por la Infancia es factible y cómo podría implementarse en la práctica.

Un posible desarrollo de estas políticas, que ayudaría a abordar las desigualdades infantiles en la UE, es una Garantía Infantil específica, una iniciativa propuesta por el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo.¹ Si se adoptara, la Garantía Infantil establecería el compromiso político de dar acceso a educación y cuidados, entre otros servicios, a toda la población infantil en riesgo de pobreza de la UE.

1 <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-achieve-breakthrough-european-child-guarantee>

El concepto de Garantía Infantil se inspiró en la Garantía Juvenil que en 2013 quiso abordar la alta tasa de desempleo y desocupación juvenil en la UE. Al mismo tiempo que se inventó la Garantía Juvenil, la Comisión Europea también dio un paso adelante con el Paquete de Inversión Social -el único, hasta el momento-, elaborado a partir de las recomendaciones contra la pobreza infantil.

También se creó la Plataforma Europea para la Inversión en la Infancia (*European Platform for Investing in Children*, EPIC). Y aquí debemos subrayar una semejanza clave entre 2013 y 2020: ambos fueron años en los que se negociaba el presupuesto de la UE para los siguientes siete años, y en ambos casos, hubo novedosas herramientas políticas que influyeron en el resultado final de las negociaciones sobre el MFP (Marco Financiero Plurianual).

Así pues, 2020 es un año crucial, ya que es ahora cuando la UE debe adoptar un nuevo presupuesto a largo plazo, y, en ese marco, los fondos que son el soporte vital de la inversión social en los distintos estados miembros. También estamos en un momento en el que, bajo la presión de la emergencia por la Covid-19, los líderes de la UE no pueden fracasar en el empeño de crear un MFP mucho más amplio, en aras de un efecto de estabilización adecuado; y, en ese sentido, la estabilización social también tendrá que desempeñar su papel.

En su momento, la Garantía Juvenil se presentó como una reacción a la crisis financiera; una futura Garantía Infantil reflejaría un enfoque más proactivo y estratégico: no se limitaría a mejorar las perspectivas de los jóvenes que entran en el mercado laboral; también mejoraría las oportunidades vitales de las generaciones futuras. No nos engañemos: las causas fundamentales de las desigualdades infantiles, y su impacto definitivo en los futuros resultados sociales son un tema complejo. No hay una solución mágica para resolver este reto, así que es improbable que una sola iniciativa política lo cambie todo de un día para otro.

Este estudio ayuda a debatir y desarrollar políticas europeas que aborden las desigualdades en la infancia, identificando modelos nacionales ejemplares o prometedores. También enumera los componentes clave de una estrategia a nivel europeo. Algunas cuestiones, sin duda, quedan pendientes. Los principales retos

parecen ser encontrar el modo más efectivo para que la UE apoye a sus estados miembros y determinar si las disposiciones legales, los instrumentos y los fondos ya existentes bastan para abordar las desigualdades infantiles en las realidades diversas de los diferentes estados miembros de la UE.

Encontrar los incentivos correctos será crucial, como nos enseñan ejemplos del pasado. Si bien la Comisión Europea recomendó en 2013 a los estados miembros que usaran las fuentes de financiación de la UE para invertir en desarrollo y bienestar infantil, en 2015 el Parlamento Europeo señaló que los estados miembros apenas habían usado estos fondos en su lucha contra la pobreza infantil.² De cara a la recuperación post Covid-19, avanzar hacia una Unión por la Infancia, implementando sus principios -en particular la Garantía Infantil y los instrumentos financieros mejorados-, debería garantizar que las iniciativas y las buenas ideas no se queden en papel mojado, sino que hagan auténticos avances también en la vida real.

La forma en que ayudamos a nuestros niños y niñas a desarrollarse y emanciparse en Europa influirá enormemente en el futuro de nuestras sociedades y nuestra civilización. La FEPS se enorgullece de haberse embarcado en este viaje, en alianza con la Fundación Pablo Iglesias, Reggio Children, Progresiva y el Instituto para la Socialdemocracia, para la investigación y el debate compartidos que nos han permitido avanzar hacia propuestas claras, que se incorporarán al proceso político del periodo que se avecina.

2 Resolución del Parlamento Europeo del 24 de noviembre de 2015, sobre la reducción de las desigualdades, con un foco especial en la pobreza infantil (2014/2237(INI)) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015IP0401>

RESUMEN GENERAL

EL ESCENARIO CAMBIANTE DE LA DESIGUALDAD Y LA INFANCIA

- La tragedia de la pandemia de Covid-19, y la recesión económica causada por el cese de la actividad económica nos han demostrado lo frágiles que son nuestros sistemas socioeconómicos. Una fragilidad que se debe en gran parte a la minimización del estado del bienestar a la que hemos asistido en las últimas décadas, que ha exacerbado las desigualdades y socavado la resiliencia colectiva frente a las crisis.
- Los progresistas deben luchar por transformaciones sistémicas. Los niños y niñas están en el centro de este cambio, porque las desigualdades ya toman forma en sus primeros años de vida y, por lo tanto, las políticas -especialmente, las que se refieren a cuidados y educación de la primera infancia- que abordan las injusticias entre niños y niñas (y entre sus padres) sientan las bases de la justicia social y la resiliencia colectiva.

LA UNIÓN POR LA INFANCIA

- La “Unión por la Infancia” es la respuesta progresista para eliminar las desigualdades en la infancia y para las generaciones futuras. Es un elemento esencial para un New Deal europeo basado en un renovado concepto de solidaridad y en un estado del bienestar capaz de abordar las desigualdades y a la vez promover la resiliencia colectiva y la sostenibilidad.

HEREDAR LA DESIGUALDAD

- Las habilidades y capacidades que posee una persona, y que determinan su vida, empiezan a formarse desde que nace y en sus primeros años de existencia. Lo mismo pasa con las desigualdades. La pobreza, la marginación y la exclusión tienen un impacto negativo en la estimulación infantil, y forjan desigualdades que se van acumulando con el tiempo.
- Las desigualdades que afronta una generación afectan también a las oportunidades y a la emancipación de sus hijos, la siguiente generación, que muy probablemente caerán en la marginación y la exclusión. Es un círculo vicioso, que impide que los niños y niñas desfavorecidos superen el lastre de su herencia y, en consecuencia, socava nuestra resiliencia colectiva.

CUIDADOS Y EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA (Y OTRAS POLÍTICAS LABORALES Y DE BIENESTAR) COMO INSTRUMENTOS DE IGUALACIÓN

- Está demostrado que participar en programas de calidad de educación y cuidados tempranos (ECEC) lleva a que los niños y niñas desfavorecidos mejoren en la adquisición de capacidades y habilidades, algo que les beneficia más adelante, en etapas posteriores de su educación y en sus logros vitales.
- Esta investigación llegó a la conclusión de que los niños y niñas pertenecientes al 40% inferior de la escala socioeconómica y que participaban en programas de ECEC con menos de tres años tenían más posibilidades de puntuar por encima de la media europea en las pruebas PISA, conducidas por la OCDE, en matemáticas y lectura. Y esto sucedía más de diez años después, cuando estos niños y niñas contaban ya 15 años. Si participaron en estos programas con un año de edad o menos, tienen un 16,5% más de probabilidades de superar la brecha de aprendizaje en matemáticas, y un 10,35% de cerrar la de lectura; si participaban con dos años, las cifras pasan a ser del 14,9% en matemáticas y del 16,6% en lectura. Las probabilidades bajan de forma significativa cuando los niños y niñas ingresan en ECEC pasados los cuatro años de edad, y se neutralizan, o pasan incluso a ser negativas, si lo hacen después de los cinco años.
- Por esta razón, la Comisión Europea adoptó en 2013 la Recomendación “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas”, subrayando el relevante papel que juegan las políticas enfocadas a la primera infancia en la cohesión social y el crecimiento inclusivo; y se ha reiterado su importancia en el Pilar Europeo de Derechos Sociales (Principio 11).
- Aun así, solo la mitad de los países miembros ha alcanzado el objetivo fijado por la UE: que la cobertura de ECEC llegue al 33% de los niños y niñas menores de tres años. En nueve países, esta participación es del 20% o menor. Más aún: el acceso a ECEC tiende a ser más difícil para las familias desfavorecidas, con bajos ingresos o habitantes de zonas rurales o remotas. En algunos países, menos del 20% de los niños y niñas con este perfil asisten a ECEC, algo que sí hacen más del 70% de los procedentes de los hogares con los mayores ingresos.
- Más aún: la desigualdad en la asistencia a estos servicios se ve a menudo agravada por el acceso a instalaciones de baja calidad, y la ausencia de interacciones positivas entre servicios de ECEC de amplia cobertura y otras políticas de protección social y laboral que podrían reducir los factores de riesgo para el desarrollo infantil. Según el siguiente estudio, los niños y niñas europeos que pertenecen al 40% inferior de la escala social pero que viven en países donde las tasas de desempleo femenino están por debajo de la media europea tienen más probabilidades de alcanzar el mismo nivel de competencias matemáticas (1,6%) y de lectura (8,8%) que el resto de la población infantil europea. Igualmente, los países donde un mayor número de progenitores pueden optar a bajas parentales registran mayores probabilidades de que los niños y niñas más pobres superen la desventaja educativa (4,1% más en matemáticas y 6,4% en lectura). Además, por cada 1% de reducción en el riesgo de pobreza (que en la actualidad afecta a 23 millones de niños y niñas en Europa), tras haber realizado transferencias sociales, las probabilidades se incrementan en un 0,7% para matemáticas y en un 1,3% en lectura.

RESUMEN GENERAL

LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN ACCIÓN

Por lo tanto, es indispensable que los progresistas promuevan la Unión por la Infancia y sus tres principios:

1. Asegurar el acceso de toda la infancia, incluida la desfavorecida, a ECEC de calidad, garantizando los derechos de los niños y niñas: provisión pública universal acompañada por recursos adicionales y establecimiento de criterios para la población en condiciones de desventaja.
2. Hacer que los programas de ECEC interactúen de forma positiva con las políticas mejoradas de protección social y laboral, para abordar las desigualdades estructurales entendidas como factores de riesgo para el desarrollo infantil. Por ejemplo: renta básica universal para los niños y niñas o programas de ayudas económicas que les beneficien; políticas activas en el mercado laboral para estimular el empleo, especialmente el femenino, salario mínimo legal, bajas parentales adecuadas (para madres y padres) y vivienda.
3. Garantizar un acceso igualitario a servicios de ECEC inclusivos y de calidad, a través de aprendizajes inclusivos y de programas y entornos de aprendizaje que promuevan las habilidades necesarias en el siglo XXI, incluyendo la capacidad de aceptar la diversidad, la cooperación, la solidaridad y la justicia ambiental; junto con proyectos pedagógicos orientados a fortalecer la emancipación de los niños y niñas y su papel como agentes de cambios democráticos y progresistas; la profesionalización del personal de las ECEC, con derechos y salarios adecuados, y el reconocimiento de su papel como co-agentes de cambio; la implicación democrática y la participación de los padres y las comunidades en el proceso de aprendizaje.
4. Muchos líderes progresistas promueven la Unión por la Infancia en Eslovenia, en ciudades como Barcelona, Gante y Reggio Emilia o en pequeñas poblaciones rurales como Anthisnes, en Bélgica.

LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN LA UE

- Los progresistas deben exigir que los principios de la Unión por la Infancia se integren en el Semestre Europeo, contabilizándolos en un Cuadro de Indicadores Sociales de la UE renovado, igualitario y sostenible. También deben exigir que sean una prioridad en las funciones del Comité de Protección Social y del Comité de Empleo de la UE, así como en los comités paralelos en el Parlamento Europeo y en el Comité Europeo de las Regiones.
- Los instrumentos de financiación europeos, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (*Fund for European Aid to the Most Deprived*, FEAD), y en particular la Garantía Infantil, que deben ponerse en marcha e implementarse rápidamente, deben usarse para promover la Unión por la Infancia.
- Más importante aún: la Unión por la Infancia debe considerarse una parte integral de los paquetes de recuperación post Covid-19; y debe permitir, por lo tanto, a los estados miembros implementar sus principios, para abordar las desventajas en el aprendizaje infantil, crear más opciones para que sus padres vuelvan a trabajar y restablecer sus ingresos netos, y construir una resiliencia colectiva con vistas a presentes y futuras crisis.

“

Los niños y niñas están en el corazón de este cambio. Las habilidades y destrezas que necesita una persona para crecer, vivir y emanciparse en un mundo globalizado se desarrollan desde sus primeros años de vida; lo mismo sucede con las desigualdades. Por lo tanto, las políticas pensadas para abordar las desigualdades en la infancia son un elemento esencial para la construcción de un nuevo paradigma progresista del bienestar y la sociedad.

”

I. INTRODUCCIÓN

Los niños y niñas están en el corazón de este cambio. Las habilidades y destrezas que necesita una persona para crecer, vivir y emanciparse en un mundo globalizado se desarrollan desde sus primeros años de vida; lo mismo sucede con las desigualdades. Por lo tanto, las políticas pensadas para abordar las desigualdades en la infancia son un elemento esencial para la construcción de un nuevo paradigma progresista del bienestar y la sociedad.³ El confinamiento y el cese de las actividades económicas decidido por muchos gobiernos de la UE, en contraste con la expansión de la pandemia, están causando una recesión económica devastadora, que golpea con especial fuerza a los hogares desfavorecidos social y económicamente.

El confinamiento y el cese de las actividades económicas decidido por muchos gobiernos de la UE, en contraste con la expansión de la pandemia, están causando una recesión económica devastadora, que golpea con especial fuerza a los hogares desfavorecidos social y económicamente.

La crisis ha puesto de relieve la fragilidad y la naturaleza insostenible de nuestro modelo socioeconómico global.

De hecho, en el seno de la UE nuestro modelo actual ha exacerbado las desigualdades entre quienes se benefician de los mercados globalizados y las innovaciones y los grupos o comunidades que van perdiendo oportunidades y redes de seguridad. Esta brecha, que se debe en gran parte a los mercados no regulados y la minimización del estado del bienestar, ha socavado la resiliencia colectiva, no solo frente a las crisis económicas, sino también ante las ambientales y, como hemos visto, las sanitarias.

La complejidad es la nueva realidad que los progresistas deben aceptar para poder crear un paradigma de desarrollo sostenible en el que, junto con las instituciones democráticas, las políticas económicas, sociales y

ambientales sean parte de un mismo (y real) New Deal para Europa. Un New Deal que hará que los cambios beneficien a todos.

En el núcleo de este nuevo paradigma debería existir un sistema renovado de estado del bienestar que posibilite que se aborden las desigualdades en el seno de las economías y sociedades actuales: complejas, cambiantes y frágiles. Este sistema renovado de estado del bienestar debería proteger a los más desfavorecidos, y a la vez prepararlos para afrontar nuevos retos. Es necesario un renovado sentido de la solidaridad como base para reconstruir la resiliencia colectiva, si queremos afrontar adecuadamente las recesiones recurrentes.

Los niños y niñas están en el corazón de este cambio. Las habilidades y destrezas que necesita una persona para crecer, vivir y emanciparse en un mundo globalizado se desarrollan desde sus primeros años de vida; lo mismo sucede con las desigualdades. Por lo tanto, las políticas pensadas para abordar las desigualdades en la infancia son un elemento esencial para la construcción de un nuevo paradigma progresista del bienestar y la sociedad.

A lo largo de las dos últimas décadas, ha habido un interés creciente en el papel que los cuidados y la educación en la primera infancia (ECEC) pueden desempeñar a la hora de romper el ciclo de la desventaja social. Cada vez hay más pruebas de que participar en programas de ECEC de calidad lleva a que los niños y niñas, en especial los más desfavorecidos, mejoren en la adquisición de capacidades y habilidades cuyos efectos positivos se extienden más allá de la infancia, a etapas posteriores de su educación y a sus logros vitales.

Aun así, el panorama actual de la ECEC en Europa resulta bastante sombrío en lo que a igualdad se refiere.

³ Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades. Actualizado el 5 de junio de 2020

Una serie de factores relacionados con el acceso a servicios de ECEC de calidad obstaculizan en la actualidad el potencial igualador de esos servicios, y podrían incluso estar agrandando la brecha. El acceso a ECEC, en la mayoría de los países de la UE, tiende a ser más difícil para niños y niñas de familias desfavorecidas, hogares con bajos ingresos o habitantes de zonas rurales o remotas. Es más: el hecho de que la inscripción infantil en servicios de ECEC sea desigual se ve agravado a menudo porque los hogares desfavorecidos tienen acceso a instalaciones de menor calidad. La calidad hace referencia a la inclusividad, o a la capacidad de los programas de ECEC para lograr la emancipación infantil y fomentar la resiliencia colectiva. Además, en la mayoría de los países europeos los programas de aprendizaje temprano no se conciben como parte de un enfoque social más amplio, orientado a combatir las desigualdades en economías cambiadas y frágiles. Los programas de aprendizaje temprano, por lo tanto, interactúan mal con otras políticas de protección social y laboral. Esto incrementa los factores de riesgo para el desarrollo infantil y paralelamente aumenta la exclusión y marginalización de grupos y territorios.

Una Unión por la Infancia es la respuesta progresista para superar las desigualdades infantiles, y también en las generaciones venideras. Es un elemento esencial del New Deal europeo, que hace que la economía y la sociedad beneficien a todos. Más aún, debería lograr la emancipación de los niños y niñas más desfavorecidos y la de sus familias, mejorando sus oportunidades en la vida y su capacidad para ser agentes de la resiliencia colectiva. Una Unión por la Infancia es un conjunto de principios orientados al acceso igualitario a ECEC inclusiva y de calidad, y al objetivo de abordar las desigualdades estructurales a través de políticas laborales y redes de seguridad sociales. Hoy, una Unión por la Infancia es más necesaria que nunca: Europa no solo tiene que afrontar una terrible crisis sanitaria, sino también una recesión económica que puede resquebrajar las bases de la cohesión social de las comunidades, y las del proyecto europeo en sí mismo.

“

El hecho de que la inscripción infantil en servicios de ECEC sea desigual se ve agravado a menudo porque los hogares desfavorecidos tienen acceso a instalaciones de menor calidad. La calidad hace referencia a la inclusividad, o a la capacidad de los programas de ECEC para lograr la emancipación de los niños y niñas y fomentar la resiliencia colectiva.

”

II. DESIGUALDAD Y ECEC



ILUSTRACIÓN 1

Clase 3 (niños y niñas de entre 24 y 36 meses).
Centro municipal infantil Nilde Iotti

Fotos de los archivos del Centro de Documentación e Investigación Educativa, Preescolar y Centros de Niños y Bebés. Istituzione of the Municipality of Reggio Emilia. © Preschools and Infant-toddler Centres. Istituzione of the Municipality of Reggio Emilia. Cortesía de Reggio Children

2.1. EL ESCENARIO CAMBIANTE DE LA DESIGUALDAD

La igualdad es la marca personal del progresismo. Históricamente, las fuerzas progresistas encuentran su esencia en una meta: reorientar de forma radical economías y sociedades caracterizadas por la desigualdad, hacia la justicia y la equidad. La igualdad ha sido el objetivo; el estado del bienestar, el camino.

El actual sistema económico globalizado se caracteriza por mercados muy competitivos, innovaciones tecnológicas y economías basadas en el conocimiento. Factores externos, junto con las decisiones políticas para desregularizar los mercados (lo que incrementa los beneficios no compartidos a nivel global) y para desactivar los sistemas de bienestar (que ahora están jibarizados por décadas de recortes presupuestarios) han contribuido enormemente a incrementar todas las formas de desigualdad.⁴

Se ha creado una brecha entre los que pueden beneficiarse de la globalización y los que no. Los que sí pueden están mejor preparados para afrontar los cambios y las crisis, porque cuentan con habilidades y redes de seguridad, y viven en el “centro” del nuevo escenario económico. Sin embargo, buena parte de la población, especialmente la clase obrera y la media, no pueden beneficiarse de esa globalización, viven muy a menudo en

suburbios o en zonas rurales o remotas, carecen de esas habilidades y de esa protección, y afrontan un empobrecimiento cada vez mayor, marginación y unas defensas limitadas ante las recesiones.⁵ Estos grupos y comunidades se sienten indefensos ante los cambios de las últimas décadas, que han resultado en la emergencia del mundo globalizado, y ahora luchan por sobrevivir a la recesión económica provocada por la pandemia de Covid-19. Con las dificultades de la recesión, la sensación de sentirse “olvidados” continuará, incrementando el resentimiento de estos grupos hacia las fuerzas políticas mayoritarias. También supondrá un mayor riesgo de alimentar a las fuerzas de extrema derecha populistas y antieuropeístas, a menos que los progresistas demuestren una adaptabilidad inmediata, y estar preparados para prevenir crisis sociales ulteriores.

Por lo tanto, es imprescindible que progresistas y socialdemócratas propongan transformaciones sistémicas de nuestro modelo económico y social: un New Deal que haga que Europa funcione no solo para unos pocos, sino para todos. Promover la igualdad también fortalece la resiliencia colectiva. Esta exigencia se ha vuelto todavía más urgente ahora que la pandemia de Covid-19 y las emergencias ecológicas han revelado lo frágil que es nuestro modelo y lo poco preparado que está para las crisis que ponen en riesgo a su población y a todo el planeta.

4 Stiglitz, J. (2019), *People, Power, and Profits. Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, London: Penguin.

5 Hochschild, A. (2017), *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*, New York: The New Press.

“

Promover la igualdad también fortalece la resiliencia colectiva. Esta exigencia se ha vuelto todavía más urgente ahora que la pandemia de Covid-19 y las emergencias ecológicas han revelado lo frágil que es nuestro modelo y lo poco preparado que está para las crisis que ponen en riesgo a su población y a todo el planeta.

”

Estas transformaciones solo pueden llegar a producirse si desplazamos el foco de la acción política hacia la solidaridad y la igualdad, mediante la redistribución de oportunidades y beneficios, empezando por los grupos y territorios marginados. Y el motor que necesita esta redistribución es un nuevo paradigma del bienestar. En primer lugar, el nuevo paradigma debería reforzar el mandato original del estado del bienestar: proteger y ayudar a los ciudadanos que afrontan crisis económicas, ambientales o, como estamos viendo ahora, sanitarias. En segundo lugar, debería proporcionar a individuos y comunidades las habilidades y destrezas que les permitirán aprovechar las oportunidades de la globalización.⁶ Sin embargo, dotarles de estas capacidades también significa lograr la emancipación de los “olvidados”, haciendo que pasen de espectadores indefensos y pasivos del *statu quo* a agentes activos de un cambio colectivo hacia sociedades y economías más justas y resilientes.

2.2. HEREDAR LA DESIGUALDAD

Las habilidades y destrezas cognitivas y socioemocionales, esenciales para que los individuos crezcan y vivan como ciudadanos activos en la actualidad y en el futuro, comienzan a formarse en los primeros años de vida.

Desde una perspectiva económica, se estima que un 65% de los niños y niñas que empiezan la educación primaria ahora desempeñarán, cuando sean adultos, trabajos que todavía no existen.⁷ Así que un mercado laboral que muta tan rápidamente requerirá cada vez más que las personas desplieguen destrezas cognitivas tradicionales (por ejemplo, lectura, ciencias y matemáticas, entre otras); pero también las llamadas habilidades no cognitivas, o destrezas socioemocionales (por ejemplo, pensamiento crítico, resolución de problemas, comunicación y colaboración, curiosidad, iniciativa, perseverancia y conciencia social y cultural), que permiten a los individuos resolver problemas no estructurados, ser creativos y adaptables y emprender tareas no rutinarias caracterizadas por contextos, información y comunicación novedosos y en constante cambio.⁸

6 Hemerijck, A. (Ed.) (2017), *The Uses of Social Investment*, Oxford: Oxford University Press.

7 Davidson, C. (2013), *Now You See It: How Technology and Brain Science Will Transform Schools and Business for the 21st Century*, New York: Penguin Books.

8 Levy, F. and Murnane, R. (2013), *Dancing with Robots: Human Skills for Computerized Work*, Third Way (<http://content.thirdway.org/publications/714/Dancing-With-Robots.pdf>)

II. DESIGUALDAD Y ECEC

Gráfica 1 - Los estudiantes necesitan 16 destrezas para el siglo XXI



(Fuente: Foro Económico Mundial, 2015)

El Foro Económico Mundial define estas habilidades como “destrezas del siglo XXI”, con las que las personas pueden afrontar sus obligaciones diarias, así como abordar retos complejos y entornos cambiantes.⁹ Neurólogos y economistas coinciden en señalar que estas destrezas se moldean en los primeros años de vida, previos a la educación primaria. La primera infancia se considera una etapa crucial, donde el desarrollo de las conexiones cerebrales, que son la base del aprendizaje de destrezas cognitivas y socioemocionales clave, está en su punto álgido.¹⁰ Estas capacidades son relevantes no solo para fines económicos, especialmente para entrar en el mercado laboral, sino que son parte del proceso de emancipación infantil (y su punto de partida) y de la construcción de la resiliencia colectiva.

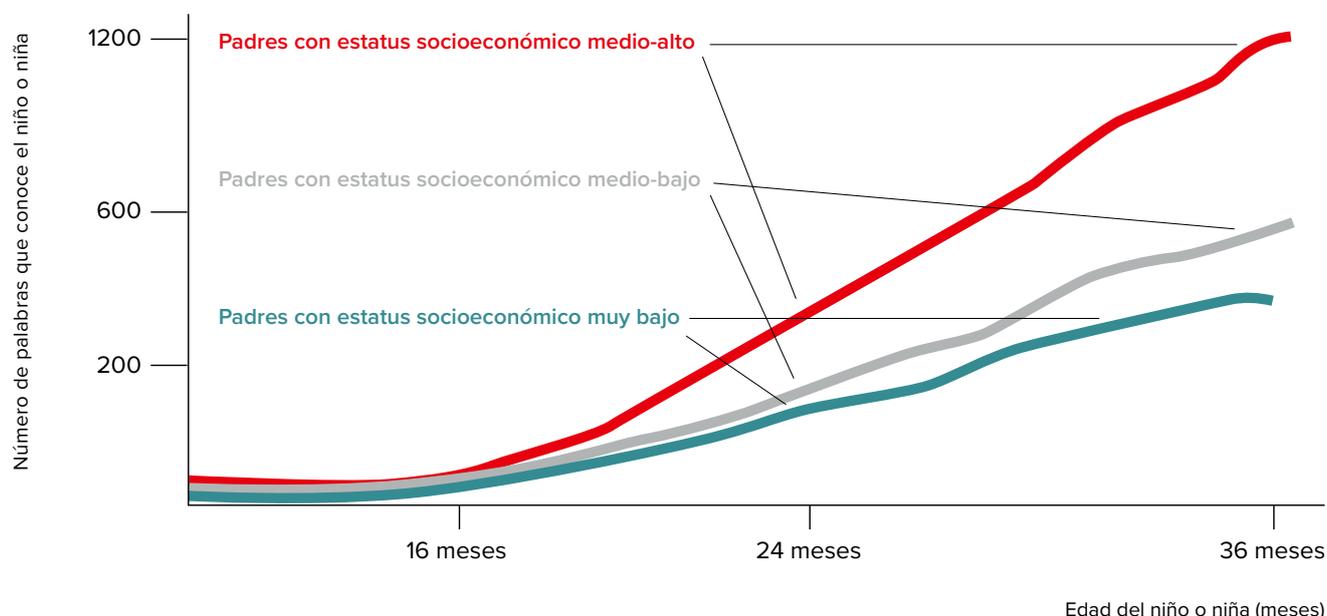
Sin embargo, esos primeros años son también el momento en que aparecen las desigualdades, así como la transmisión intergeneracional de las desventajas sociales. La distribución de capacidades y destrezas en el momento del nacimiento y en los primeros años de vida no es igualitaria, y en esas diferencias influye enormemente la herencia. El desarrollo temprano viene determinado, por supuesto, por la naturaleza, pero también, y de forma más importante, por la crianza, o la calidad de las interacciones que un niño o niña tiene con el entorno que le rodea. La pobreza, la marginación y la exclusión tienen un impacto negativo en la estimulación infantil, y forjan desigualdades que se van acumulando con el tiempo.¹¹

9 Foro Económico Mundial (2015), *New Vision for Education Unlocking the Potential of Technology* (http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA_NewVisionforEducation_Report2015.pdf)

10 Heckman, J. (2008), 'The case for investing in disadvantaged young children' (https://www.researchgate.net/publication/227349437_The_Case_for_Investing_in_Disadvantaged_Young_Children); Heckman, J. (2013), *Giving Kids a Fair Chance*, Boston: MIT Press.

11 Cunha, F. and Heckman, J. (2006), 'Investing in Our Young People', Paper for National Institutes of Health (<http://www-news.uchicago.edu/releases/06/061115.education.pdf>)

Gráfica 2 - Disparidades en la adquisición temprana de vocabulario



(Fuente: Hart y Risley, 1995)¹²

La niñez es el punto de partida de las desigualdades, y los cimientos de la marginación y la exclusión.

Las desigualdades estructurales de ingresos que afronta una generación afectan a las oportunidades y la emancipación de la siguiente generación. Esos niños y niñas, cuando sean adultos, caerán muy probablemente en la marginación y exclusión sociales y económicas, convirtiéndose en los “olvidados” del mañana y perpetrando la transmisión intergeneracional de la desventaja social. Es como un círculo vicioso, que impide que los niños y niñas desfavorecidos superen el lastre de la situación que han heredado. Y este proceso no perjudica solo a las oportunidades que estas personas tendrán en la vida; también afecta a la resiliencia colectiva frente a cambios y recesiones, y de esta manera impide la construcción de sociedades y economías más inclusivas, sostenibles y eficientes.

El papel de la ECEC en el reto de afrontar las desigualdades

El ciclo de las desigualdades no es ni inevitable ni irreversible. Los expertos coinciden en señalar que, aunque los cuidadores principales (las familias) establecen las bases del desarrollo infantil, programas ECEC de calidad pueden ser formas de intervención efectivas para abordar las desigualdades en sus inicios, y para romper el ciclo de la desventaja social. Este razonamiento se basa en muchos estudios longitudinales y transversales realizados sobre todo en Estados Unidos y Europa. Evalúan los efectos a largo plazo de la participación en programas de aprendizaje temprano, particularmente en los niños y niñas que viven en grupos o territorios más marginados.

La población infantil que ha asistido a programas de ECEC de alta calidad muestra mayores destrezas cognitivas y, lo que es más importante, socioemocionales. La calidad, en este contexto, hace referencia a programas que se desarrollan en centros con personal cualificado, enfoques pedagógicos establecidos y pautas que fomenten el desarrollo integral infantil (incluida una relación positiva con sus padres) en entornos de aprendizaje bien establecidos.¹³

¹² Hart, B. and Risley, T. (1995), *Meaningful Differences in the Everyday Experience of Young American Children*, Baltimore: Brookes.

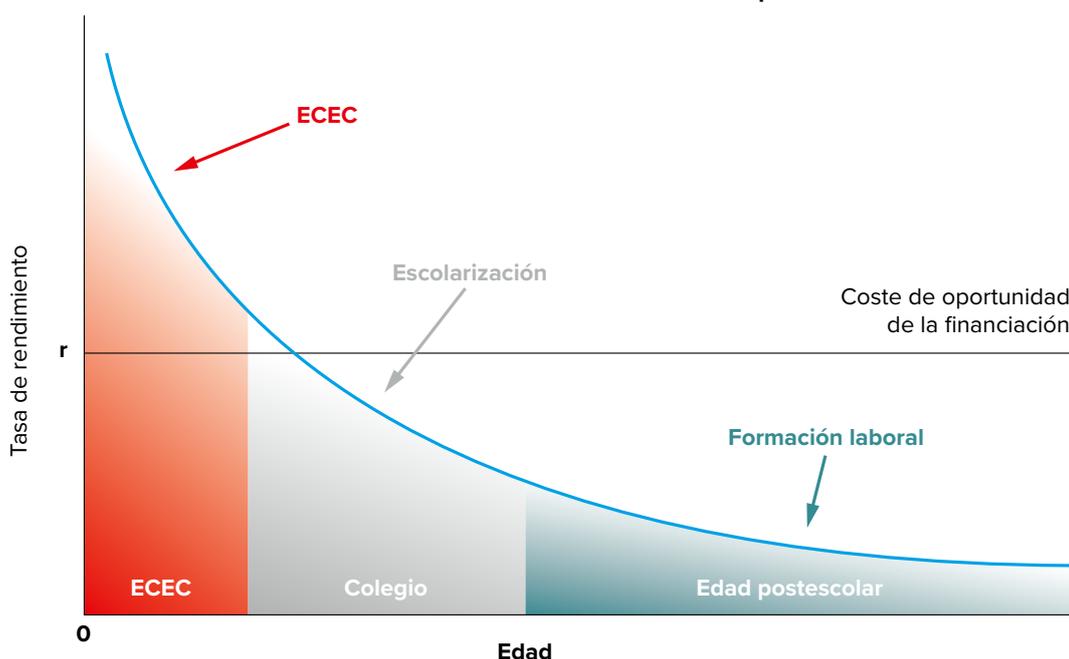
¹³ Chaudry, A., Morrissey, T., Weiland, C. and Yoshikawa, H. (2017), *Cradle to kindergarten: A new plan to combat inequality*, New York: Russell Sage Foundation.

II. DESIGUALDAD Y ECEC

Estos efectos positivos se prolongan durante la adolescencia y la edad adulta, reduciendo la tasa de abandono escolar y aumentando las probabilidades de lograr una educación superior y mejores puestos de trabajo. Pero, desde el punto de vista de la desigualdad, el aspecto más importante es que estos efectos resultan especialmente significativos para aquellos niños y niñas que viven en hogares en situación de desventaja socioeconómica.¹⁴

Además, diferentes estudios económicos, en particular los realizados por el ganador del Nobel de Economía James Heckman, señalan que el rendimiento de la inversión en ECEC es particularmente elevado en comparación, por ejemplo, con las políticas que abordan la desigualdad en años posteriores, como la reducción del abandono escolar y la educación para adultos.¹⁵

Gráfica 3 - Tasas de rendimiento de la inversión en capital humano



(Fuente: Heckman y Masterov, 2007)

Al dotar de recursos a la infancia marginada, la ECEC representa una política de igualación relevante -y económicamente eficiente-, y un pilar del nuevo paradigma del bienestar orientado a economías y sociedades más inclusivas y sostenibles.¹⁶ La ECEC enriquece el papel histórico de la educación en el seno del modelo social europeo, en el sentido de lograr la emancipación de los “olvidados” y mejorar la solidaridad y resiliencia colectivas. Sin embargo, para poder tomar posesión de esta función, la ECEC debe diseñarse y concebirse como parte de un conjunto -de bienestar- mayor. Este conjunto

mayor debería complementar los recursos con que se equipa a los niños y niñas. Las políticas destinadas a reforzar las habilidades y destrezas deberían por consiguiente acompañarse con otras que protejan y ayuden a los grupos y zonas marginales, en especial en lo que se refiere a protección social.¹⁷ Esto es algo que señala también la investigación, que ha revelado que la ECEC podría tener efectos beneficiosos en los más marginados, pero que no revierte en demasía la trampa de la desigualdad intergeneracional si en los hogares persisten brechas salariales excesivas.¹⁸

14 Heckman, J. (2008), op. cit.; Heckman, J. and Masterov, D. (2007), 'The Productivity Argument for Investing in Young Children', *Review of Agricultural Economics*, Vol. 29, issue 3; OECD (2011), 'Pisa in Focus: Does Participation in Pre-Primary Education Translate into Better Learning Outcomes at School?', Paper (https://www.oecd-ilibrary.org/education/does-participation-in-pre-primary-education-translate-into-better-learning-outcomes-at-school_5k9h362tpvxp-en)

15 Heckman, J. and Masterov, D. (2007), op. cit.

16 Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myles, J. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.

17 http://www.g20.utoronto.ca/2018/g20_initiative_for_early_childhood_development.pdf

18 Morabito, C., Vandenbroeck, M. and Roose, R. (2013), 'The greatest of equalisers: A critical review of international organisations' views on early childhood care and education', *Journal of Social Policy*, 42(3), 451-467; Morabito, C., Van de gaer, D., Figueroa, J. and Vandenbroeck, M. (2018) 'Effects of high versus low-quality preschool education: A longitudinal study in Mauritius', *Economics of Education Review* 65, 126-137.

“

Al dotar de recursos a los niños y niñas de hogares marginales, la ECEC se convierte en una herramienta igualadora relevante -y económicamente eficiente-, y en un pilar del nuevo paradigma del bienestar, orientado a conseguir sociedades y economías inclusivas y sostenibles. La ECEC enriquece el papel histórico de la educación dentro del marco europeo.

”

2.3. ECEC EN LA AGENDA EUROPEA E INTERNACIONAL

La recomendación “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas”, de la Comisión Europea

En 2013, la Comisión Europea adoptó la recomendación “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas”, que perfila la combinación ideal de políticas para que las estrategias nacionales puedan reducir la pobreza infantil y fomentar el bienestar infantil. Otorga un papel prominente a las actuaciones sobre la niñez temprana, a la hora de igualar las oportunidades vitales y promover el crecimiento inclusivo. Esta recomendación invita a los estados miembros a priorizar las intervenciones dirigidas a reducir barreras para mejorar los derechos y capacidades, de modo que todos los niños y niñas puedan crecer y llevar una vida activa. Esto se consigue mediante el acceso a servicios de calidad asequibles, ECEC en particular, y garantizando recursos materiales adecuados para afrontar las desigualdades estructurales heredadas, además de fomentar la participación infantil en el proceso de toma de decisiones.¹⁹ La recomendación sigue y actualiza la decisión que tomó el Consejo Europeo en 2002. Entonces, fijó por primera vez unos objetivos para los estados miembros de la UE (los llamados objetivos Barcelona): proporcionar educación preescolar al menos al 90% de los niños y niñas, y servicios de cuidado infantil al menos al 33% de los menores de tres años.

Agenda internacional

El enfoque adoptado por la Comisión Europea va en paralelo, en términos generales, con la agenda internacional, en lo que se refiere a los derechos de la niñez y el desarrollo sostenible. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (*UN Convention on the Rights of the Child, CRC*), ratificada en 1990, reconoce la educación y los cuidados tempranos como un derecho fundamental de la infancia (Art. 28 y 29) y anima a los países a adoptar medidas apropiadas que garanticen el acceso de todos los niños y niñas (Art. 2)²⁰ a estos servicios (Art. 18, párrafo 3). El Comité de los Derechos del Niño de la ONU, en sus *Observaciones generales sobre la implantación de los derechos del niño en la primera infancia*, urge a los estados a desarrollar estrategias multisectoriales, coordinadas y basadas en estos derechos para garantizar el interés superior de los niños y niñas. También exige un marco integral para los servicios dirigidos a la primera infancia, instalaciones y provisión de fondos, respaldados por sistemas de información y supervisión, y con la implicación de los progenitores.²¹

Además, la ECEC se ha identificado también como una práctica clave para lograr la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Esta hoja de ruta, adoptada en 2015, incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (*Sustainable Development Goals, SDGs*) y 169 objetivos que deben alcanzarse en 2030 como fecha tope. Uno de los objetivos está dedicado específicamente a la ECEC (SDG 4.2), y establece que todos los niños y niñas deben cursar al menos un año de educación previo a primaria, para que su desarrollo (cognitivo, físico y socioemocional) se encuentre bien encaminado.²²

19 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1060&langId=en>

20 <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

21 UN Committee on the Rights of the Child (CRC), (2005), *General comment No. 7 (2005): Implementing child rights in early childhood*, 1 November, CRC/C/GC/7 (<https://www.refworld.org/docid/5497ddcb4.html>).

22 <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg4>

II. DESIGUALDAD Y ECEC

Iniciativas recientes para promover la ECEC en la UE

El compromiso de la Unión Europea con la ECEC dio un paso más en 2017, con la adopción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que afirma que los niños y niñas tienen derecho a una educación asequible en la primera infancia y a cuidados de buena calidad, a protección frente a la pobreza y a que se tomen medidas específicas para mejorar la igualdad de oportunidades (Principio 11).²³ Más concretamente, se han llevado a cabo dos acciones para ayudar a los estados miembros a garantizar el derecho a ECEC. En primer lugar, el Parlamento Europeo propuso en 2015 establecer una Garantía Infantil, con el objetivo de aumentar el acceso de la infancia más desfavorecida del territorio europeo a distintos servicios, incluyendo ECEC. En segundo lugar, el “marco de indicadores de calidad” desarrollado por la Comisión Europea se adoptó con la forma de una Recomendación del Consejo en 2018. Este es el Marco de Calidad de la UE para la ECEC con recomendaciones que van desde la calidad estructural (ratio cuidadores/niños, cualificaciones, entorno de aprendizaje, infraestructura física y plan de estudios) hasta la calidad del proceso (interacciones entre el personal de la ECEC y las familias, relaciones entre el personal y el alumnado, relaciones de los niños y niñas entre ellos), pasando por la dirección, la financiación y la igualdad en el acceso a los servicios.²⁴

2.4. PRUEBAS DE LOS EFECTOS DE LA ECEC (Y OTRAS POLÍTICAS DE BIENESTAR) EN LA IGUALDAD INFANTIL EN EUROPA

Diferentes estudios han explorado los efectos positivos que tiene la participación en ECEC de calidad en los resultados vitales, y en particular en los logros de aprendizaje y la adquisición de competencias y destrezas clave para crecer y vivir en el siglo XXI.²⁵ Por ejemplo, la OCDE ha llevado a cabo análisis que muestran que incluso un solo año de asistencia a la guardería puede suponer puntuaciones más altas en el Programa Internacional para la

Evaluación de Estudiantes (*Programme for International Students Assessment, PISA*).²⁶ PISA evalúa competencias cognitivas clave en niños y niñas de 15 años, y se centra en la comprensión matemática y lectora.²⁷ Pero pocos estudios han intentado entender los efectos que tiene la participación en ECEC de calidad en las desigualdades de aprendizaje infantil, añadiendo además factores externos, especialmente políticas laborales y de bienestar. Esto es así, principalmente, porque los datos suelen encontrarse desperdigados en diferentes encuestas y bases de datos. Este documento, por lo tanto, intenta explorar estas dinámicas, cotejando datos individuales de PISA con datos macronacionales y regionales procedentes de fuentes externas, sobre todo Eurostat.

Los resultados muestran que solo el 13% de los niños y niñas que viven en hogares que están en el 40% inferior de la sociedad en cuanto a ingresos o en cuanto al percentil de estatus socioeconómico y cultural (*economic, social and cultural status, ESCS*)²⁸ alcanzan o superan la puntuación media de la UE en las pruebas matemáticas y de lectura de PISA.²⁹

Participar en programas de ECEC podría contribuir a mejorar las oportunidades educativas de la infancia menos afortunada. Como puede verse en la gráfica 4, los niños y niñas que han participado en ECEC con menos de tres años de edad tienen mayores probabilidades de conseguir puntuaciones por encima de la media europea en matemáticas y lectura más de 10 años después, cuando cuentan ya 15 años. Particularmente importante es la edad a la que empiezan la ECEC, ya que aquellos niños y niñas que participan con un año de edad o menos tienen un 16,5% más de probabilidades de cerrar la brecha de aprendizaje en matemáticas y un 10,3% de superar la de lectura, mientras que estos porcentajes, para los que empiezan en ECEC a los dos años, es del 14,9% para matemáticas y del 16,6% en lectura. Las probabilidades se reducen de forma sustancial cuando los niños y niñas empiezan a asistir a ECEC más tarde, y si lo hacen después de los cuatro años de edad, las probabilidades tienden a cero o incluso se vuelven negativas tras los cinco años de edad.³⁰

23 https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en

24 https://ec.europa.eu/assets/eac/education/policy/strategic-framework/archive/documents/eccec-quality-framework_en.pdf

25 Vandenbroeck, M., Lenaerts, K. and Beblavy, M. (2018), ‘Benefits of Early Childhood Education and Care and the conditions for obtaining them’, Report No. 32, European Expert Network on Economics of Education, Brussels.

26 OECD (2011), op. cit.

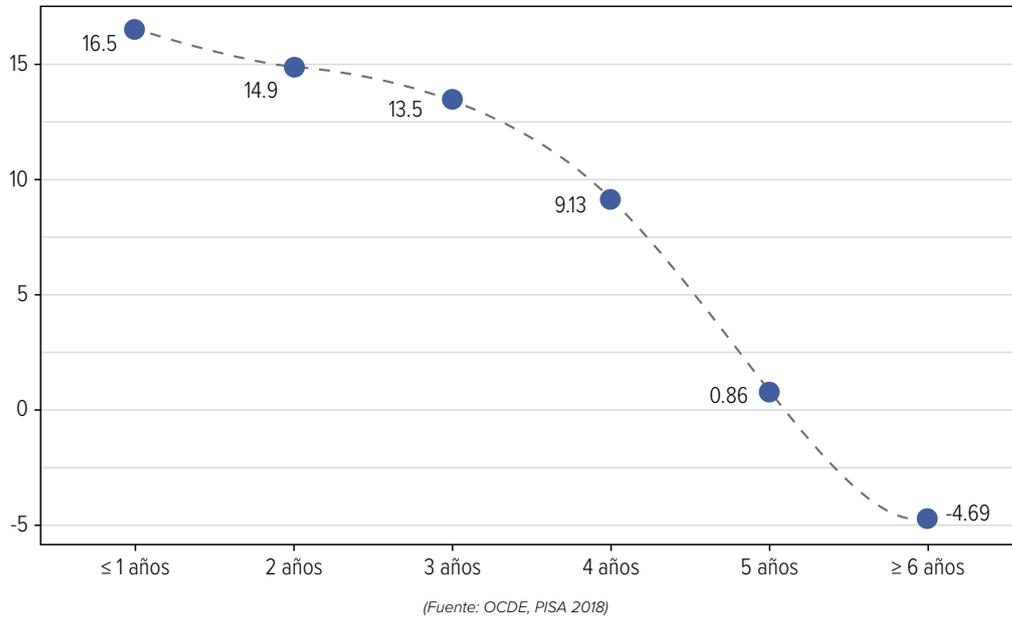
27 <https://www.oecd.org/pisa/>

28 El índice PISA de la OCDE, de estatus económico, social y cultural (ESCS) se deriva de varias variables relacionadas con los entornos familiares de los estudiantes: educación de los padres, ocupación de los padres, una serie de objetos domésticos que se pueden tomar como indicativos de la riqueza material, y número de libros y otros recursos educativos disponibles en el hogar. OECD (2015), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, Paris: OECD.

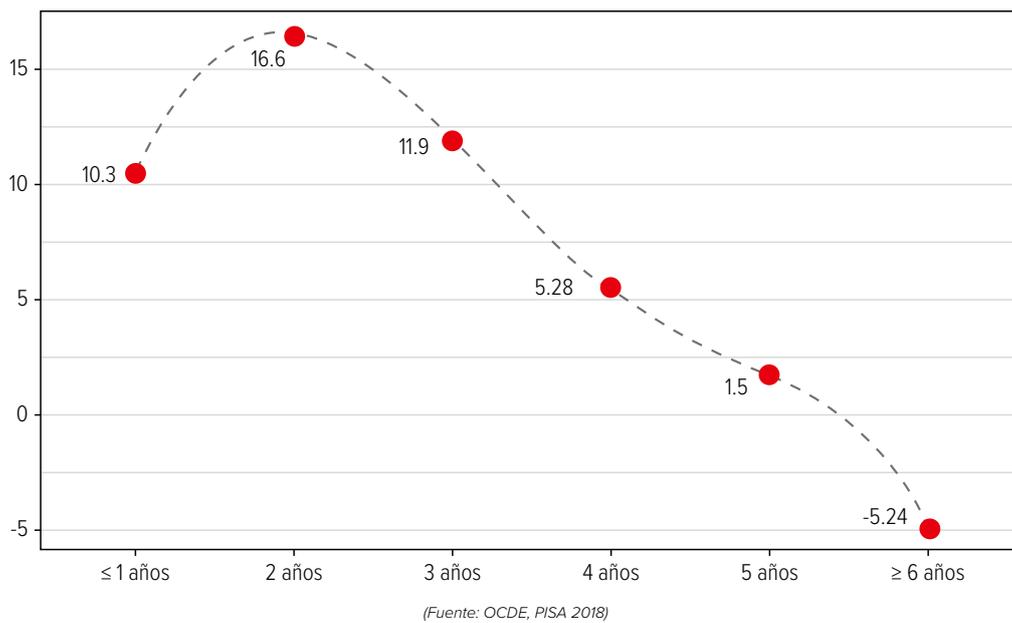
29 La proporción crece más del 25% para los niños y niñas en el 40% más alto de ESCS. El análisis incluyó a los estados miembros de la UE más el Reino Unido, Noruega e Islandia. OCDE (2018), *PISA 2018 Results (Volume I) What Students Know and Can Do*, Paris: OECD.

30 Todos los resultados se han obtenido mediante un modelo de regresión logística para la probabilidad de que un niño o niña del 40% inferior de la ESCS tenga una puntuación en matemáticas (o lectura) superior a la media de la UE. Esto está en consonancia con el objetivo de “prosperidad compartida” del Objetivo 10 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. El enfoque utilizado para calcular los errores estándar de los efectos marginales medios estimados se conoce como replicación repetida equilibrada (balanced repeated replicatio, BRR); en particular, se utilizó la variante conocida como método de Fay. Solo se ha informado sobre estimaciones que resultaron ser estadísticamente significativas.

Gráfica 4 - Efecto marginal de la edad de asistencia sobre la probabilidad de que los niños y niñas europeos en el 40% más bajo de ESCS puntúen en matemáticas por encima de la media de la UE (%)



Gráfica 5 - Efecto marginal de la edad de asistencia sobre la probabilidad de que los niños y niñas europeos en el 40% más bajo de ESCS puntúen en lectura por encima de la media de la UE (%)



II. DESIGUALDAD Y ECEC

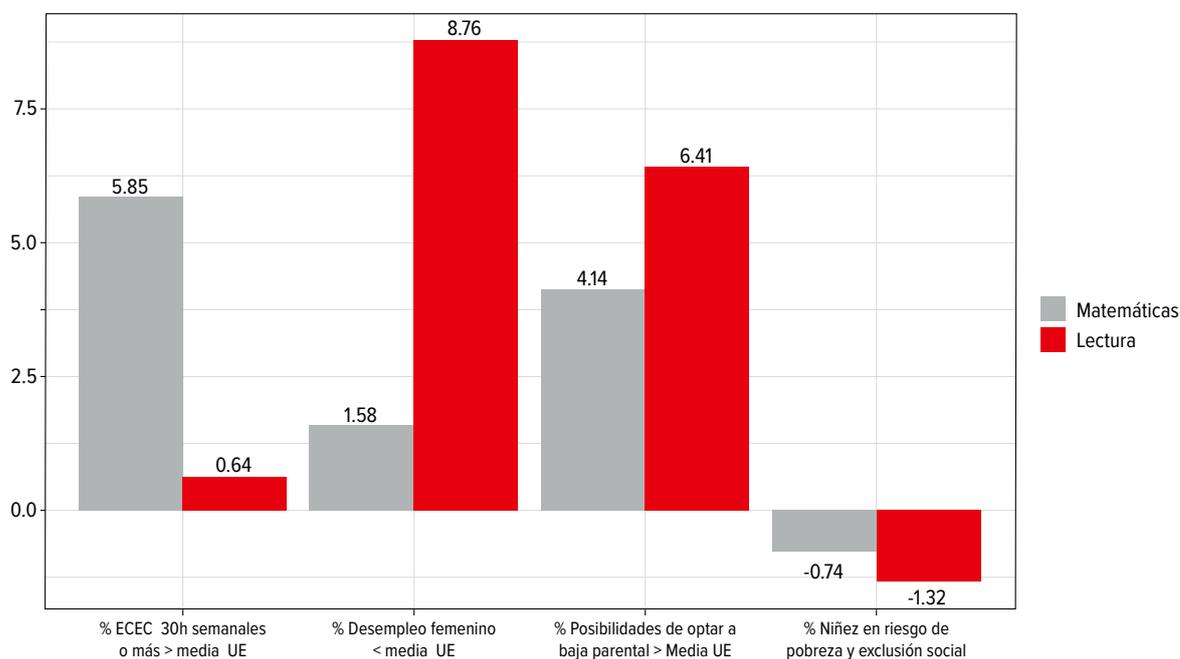
Además, el número de horas de servicios de ECEC también afecta a las oportunidades educativas; los niños y niñas de países en los que estos servicios ofrecen de media más de 30 horas semanales tienen más probabilidades de puntuar por encima de la media en matemáticas (5,9%) y lectura (0,6%)³¹ (ver gráfica 6).

Aunque es un importante elemento de igualación³² la ECEC debe sin embargo ir acompañada por otras políticas que afronten las desigualdades estructurales. Como señala la gráfica 6, los niños y niñas europeos del 40% inferior de la escala socioeconómica que viven en países donde la proporción de mujeres trabajadoras supera la media europea tienen mejores probabilidades de alcanzar el mismo nivel de competencias matemáticas y de lectura que el resto de los niños y niñas europeos³³ (1,6% en matemáticas y 8,8% en lectura). Además, en los países donde un mayor número de progenitores tienen opción a bajas parentales, la probabilidad de que los niños y niñas

en desventaja socioeconómica puntúen por encima de la media europea es mayor (un 4,1% más en matemáticas y un 6,4% más en lectura).

De la misma manera, una menor incidencia del riesgo de pobreza infantil contribuye a mejorar las oportunidades educativas de la infancia desfavorecida: por cada 1% de reducción en pobreza infantil (tras realizar transferencias sociales), los niños y niñas en el 40% inferior del percentil ESCS aumentan sus probabilidades de alcanzar y superar el nivel medio de competencias de los estudiantes europeos, en un 0,7% en matemáticas y en un 1,3% en lectura.³⁴ Hay que señalar que una gran proporción de los niños y niñas en riesgo de pobreza en Europa tienen padres que son trabajadores pobres. La tasa de riesgo de pobreza, por lo tanto, viene determinada por el nivel de las desigualdades del mercado, así como por la eficacia del sistema de protección social a la hora de reducir estas desigualdades.

Gráfica 6 - Efecto marginal de la edad por número de horas de ECEC, desempleo femenino, bajas parentales y riesgo de pobreza en la probabilidad de que los niños y niñas europeos del 40% más bajo de ESCS puntúen en matemáticas y lectura por encima de la media de la UE



(Fuentes: Eurostat, EU-SILC 2018, PISA 2018, Encuesta de Población Activa, 2008 e Indicadores del Banco Mundial 2018)

31 Eurostat, EU-SILC (2008). Se ha construido una variable para calcular los países en los que los niños y niñas participan en ECEC de 0 a 3 años de edad, más de 30 horas semanales y menos. Usamos datos del mismo año en que los niños y niñas que hicieron la prueba PISA en 2018 se inscribieron en ECEC.

32 Los datos no reflejan la calidad de la ECEC. Este aspecto se explorará con mayor profundidad en el próximo capítulo.

33 Se han construido dos variables: la primera para calcular los países en los que la tasa de desempleo femenino es inferior a la media de la UE (Eurostat, Encuesta de Población Activa, 2008); la segunda para calcular los países donde la tasa de personas que no pueden optar a la ayuda es inferior a la media de la UE (Banco Mundial Indicadores, 2018). Para este último, las series de datos no están disponibles.

34 Eurostat, EU-SILC (2018). El riesgo de pobreza se mide como la proporción de niños y niñas (menores de 18 años) que viven en hogares donde los ingresos netos están por debajo del 60% de la mediana nacional, tras las transferencias sociales.

EL CASO DE LAS MUJERES Y LOS MIGRANTES

El análisis reveló que las niñas procedentes de los hogares más desfavorecidos tenían menos probabilidades (-4,7%) de alcanzar el nivel medio de competencias de los niños y niñas europeos en matemáticas, pero más probabilidades (8,4%) de alcanzar las de lectura. Este resultado resalta el modo en que la discriminación de género está entrelazada en nuestras sociedades, que consideran a las niñas como más inclinadas “naturalmente” hacia las humanidades y menos hacia las ciencias. De manera similar, los niños y niñas europeos migrantes de primera y segunda generación que están por debajo del del 40% ESCS tienen menos probabilidades de cerrar la brecha educativa que sufren respecto al resto de la población infantil (un 7,2% menos de probabilidades en matemáticas para los migrantes de primera generación y un 3,8% menos para los de segunda generación; un 8,2% menos de probabilidades en lectura para los de primera generación y no se observó ninguna diferencia entre los de segunda generación). El hecho de que estas condiciones sigan estando asociadas de forma significativa con desigualdades en el rendimiento educativo, incluso cuando estos niños y niñas participan en ECEC o proceden de entornos que abordan mejor las desigualdades estructurales, plantea problemas, en particular en torno a la inclusividad de los servicios educativos desde la primera infancia, y sobre la capacidad de estos servicios para superar discriminaciones culturales y sociales.

Los resultados del análisis muestran que las desigualdades en las capacidades y destrezas infantiles empiezan a formarse y desarrollarse en los primeros años de vida, y se nutren en gran medida del estatus socioeconómico de los padres y el entorno en el que el niño o niña nace y crece. Sin embargo, el ciclo de la desventaja puede revertirse garantizando un acceso equitativo a ECEC inclusiva y de calidad, y con políticas que aborden las desigualdades estructurales a través del empleo femenino, ayudas a las rentas a nivel de mercado, protección social y conciliación entre trabajo y vida personal. Una Unión por la Infancia es la respuesta progresista a la lucha contra las desigualdades infantiles. Debería proporcionar a todos los niños y niñas las mismas oportunidades de adquirir las capacidades y destrezas necesarias para convertirse en ciudadanos activos y agentes de cambios orientados a la justicia, la solidaridad, la sostenibilidad y la resiliencia. Una Unión por la Infancia, por lo tanto, representa uno de los pilares del nuevo paradigma del bienestar, que protege y prepara a los niños y niñas, y, con ellos, a toda la comunidad.

Según los resultados de nuestro estudio, una Unión por la Infancia debe centrarse en tres principios fundamentales para ser efectiva:

1. Asegurar el acceso a ECEC de calidad a la infancia desfavorecida.
2. Lograr que la ECEC interactúe positivamente con políticas de protección social y laboral para abordar las desigualdades estructurales como factores de riesgo para el desarrollo infantil.
3. Garantizar un acceso equitativo a servicios de ECEC inclusivos y de calidad.

“

El ciclo de la desventaja puede revertirse garantizando un acceso equitativo a servicios de ECEC inclusivos y de calidad, y con políticas que aborden las desigualdades estructurales a través de empleo femenino, ayudas a las rentas a nivel de mercado, protección social y conciliación entre trabajo y vida personal.

”

III. LOS TRES PRINCIPIOS DE UNA UNIÓN POR LA INFANCIA



ILUSTRACIÓN 2

Taller, centro preescolar municipal Diana

Fotos de los archivos del Centro de Documentación e Investigación Educativa, preescolar y centros de niños y bebés. Istituzione of the Municipality of Reggio Emilia © Preschools and Infant-toddler Centres. Istituzione of the Municipality of Reggio Emilia. Cortesía de Reggio Children

3.1. ASEGURAR EL ACCESO A ECEC A NIÑOS Y NIÑAS DE HOGARES Y REGIONES DESFAVORECIDOS

Las evidencias muestran que el tener acceso a programas de ECEC desde temprana edad y pasar en ellos cierto número de años (cuantos más mejor) tiene efectos beneficiosos a largo plazo para los niños y niñas de hogares más desfavorecidos. Sin embargo, los datos más recientes a los que tenemos acceso, a nivel interestatal,

señalan que la participación en ECEC, sobre todo para la población infantil entre 0 y tres años, sigue estando limitada en la mayoría de los países de la Unión Europea.

En 2018, solo la mitad de los estados miembros alcanzaron el objetivo de que los servicios de ECEC tuvieran una cobertura del 33%. En nueve países, la asistencia a guarderías fue del 20% o menos, con Polonia, la República Checa y Eslovaquia a la cabeza, con un 10,8%, un 9,1% y un 1,4% respectivamente (gráfica 7).³⁵

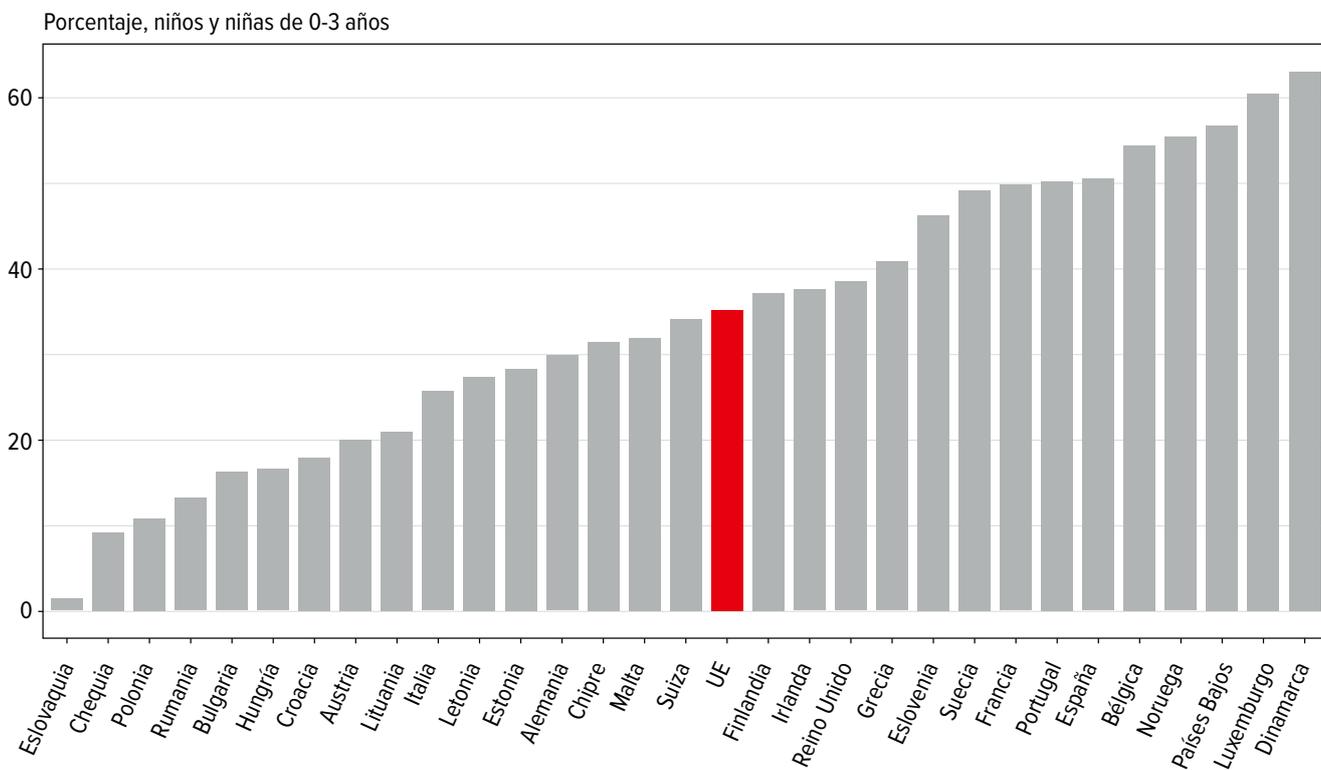
“

En 2018, solo la mitad de los estados miembros alcanzaron el objetivo de que los servicios de ECEC tuvieran una cobertura del 33%.

”

³⁵ Eurostat, EU-SILC 2018.

Gráfica 7 - Porcentaje de niños y niñas en programas de cuidado infantil



(Fuente: Eurostat, EU-SILC 2018)

Sin embargo, es importante señalar que en muchos países miembros de la UE en los que se ha logrado el objetivo del 33% de asistencia a estos programas, la mayoría de los niños y niñas siguen programas menos intensivos, con una oferta de menos de 30 horas semanales (algo que socava también la conciliación de vida laboral y familiar para sus padres) (gráfica 8). Más relevante aún es que en algunos estados miembros, prevalecen los servicios privados (o de gestión privada). En España, por ejemplo, más de la mitad de los niños y niñas de 0 a 3 años están inscritos en servicios de ECEC, pero la mayoría de estos servicios son de gestión privada y ofrecen programas de menos de 30 horas diarias. Además, el 15% están en entidades privadas sin que los padres reciban ningún subsidio.³⁶

“

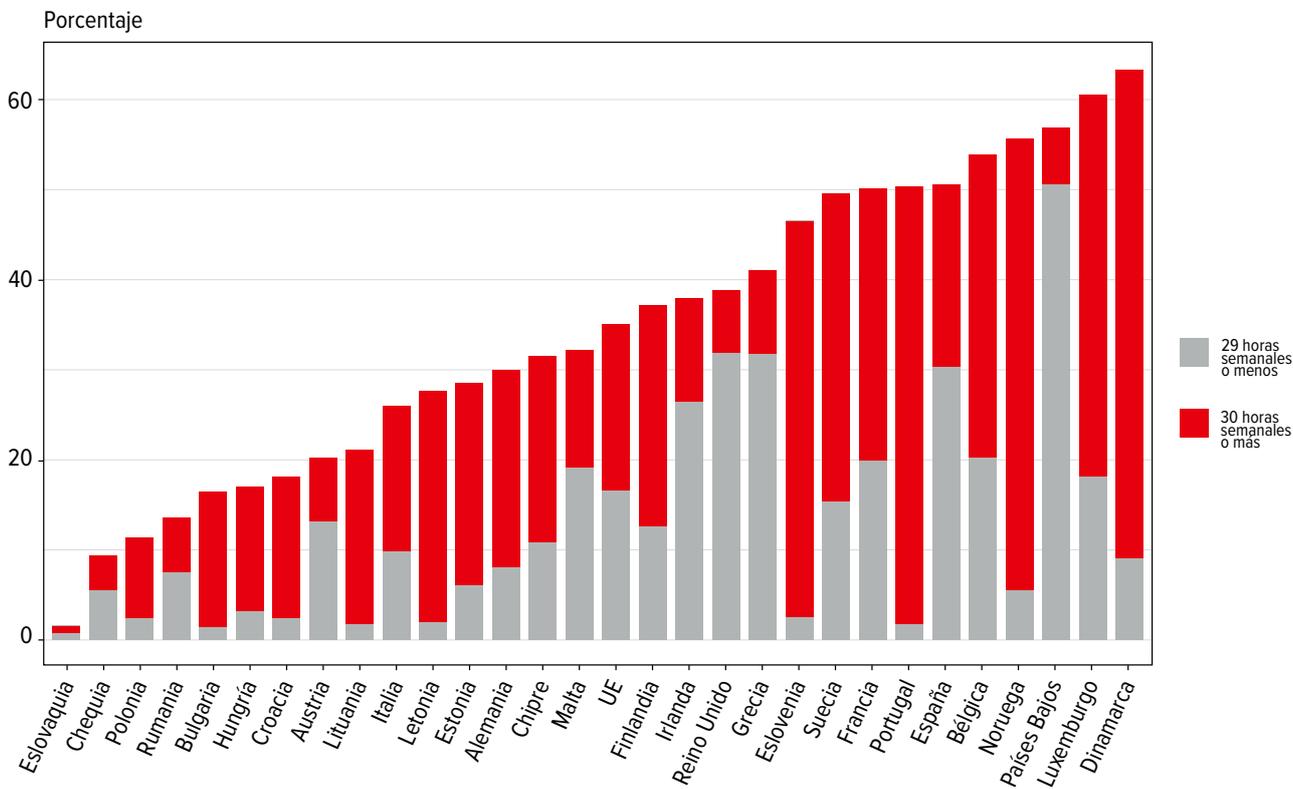
La disponibilidad de servicios de ECEC en Europa es mayor para los niños y niñas que ya proceden de entornos socioeconómicos privilegiados, pero menor para los que más los necesitan.

”

³⁶ Save the Children Spain (2019), Donde Todo Empieza. Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades (https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/donde_todo_empieza_0.pdf)

III. LOS TRES PRINCIPIOS DE UNA UNIÓN POR LA INFANCIA

Gráfica 8 - Porcentaje de niños y niñas en programas de cuidado infantil, por horas de asistencia



(Fuente: Eurostat, EU-SILC 2018)

Por lo tanto, los niños y niñas de entornos socioeconómicos desfavorecidos se ven especialmente penalizados. En Reino Unido, el 34% de la población de 0 a 3 años pertenecientes al quintil (20%) superior de la sociedad en cuanto a ingresos participa en programas de ECEC; pero solo el 5% de los niños y niñas del quintil más desfavorecido lo hace. Reino Unido presenta las tasas de mayor desigualdad en cuanto a asistencia a nivel europeo, seguido por Rumanía, la República Checa y Francia. En esta última, los porcentajes son del 79% frente al 19%. Sin embargo, también existen diferencias, aunque menos marcadas, en los países nórdicos, supuestos bastiones igualitarios, donde los servicios de ECEC (públicos) están históricamente bien desarrollados. En Dinamarca, por ejemplo, el 72% de los niños y niñas de hogares privilegiados participan en programas de guardería. Este porcentaje decrece hasta el 65%

para los que viven en los hogares situados en el quintil de menores ingresos.³⁷

En resumen: la disponibilidad de servicios de ECEC en Europa es mayor para los niños y niñas que ya proceden de ambientes privilegiados, pero esa disponibilidad es menor para los que los necesitan más. Es lo que se llama “efecto Mateo”.

“Porque al que tiene se le dará y tendrá en abundancia; pero al que no tiene incluso lo que tiene se le quitará”. (Matthew 25:29)

Según estudios recientes,³⁸ este fenómeno caracteriza a la mayor parte de los países miembros de la UE y viene determinado por una serie de factores: en primer lugar, la disponibilidad y asequibilidad de los servicios de ECEC.

37 Van Lancker, W. and Ghysels, J. (2016), ‘Explaining patterns of inequality in childcare service use across 31 developed economies: A welfare state perspective’, *International Journal of Comparative Sociology* (<https://doi.org/10.1177/0020715216674252>.)

38 Pavolini, E. and Van Lancker, W. (2018), ‘The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences?’, *Journal of European Public Policy*, 25(6).

“

Los países de la UE en los que prevalecen los servicios de ECEC públicos experimentan menos barreras en cuanto a disponibilidad y asequibilidad (y en consecuencia, accesibilidad) para los niños y niñas del escalón socioeconómico más bajo.

”

En países donde las plazas son escasas (por ejemplo, en los Países Bajos o, hasta cierto punto, Bélgica), las listas de espera son mayores, y eso afecta sobre todo a los hogares más desfavorecidos, donde los padres tienen, por lo general, condiciones laborales menos flexibles. Además, según un reciente estudio de la OCDE, los costes de enviar a un niño o niña a la guardería en la Unión Europea equivalen al 10-15% de los ingresos netos familiares. En algunos países miembros, estos costes superan el 20-30% de los ingresos netos mensuales.³⁹ La escasez de plazas disponibles y los costes crecientes (también los costes indirectos, como las comidas y el transporte) suelen ir asociados a sistemas que prefieren soluciones basadas en el mercado (y por lo tanto, con una participación económica mayor por parte de las familias) para los servicios de ECEC; en combinación con políticas orientadas a mejorar la “libertad de elección” de los padres mediante cheques escolares o deducciones fiscales ligadas a la asistencia a guarderías. Sin embargo, estudios recientes llevados a cabo en Finlandia, un país que ha estado experimentando en los últimos años con programas de “libertad de elección” (proporcionando dinero a los padres que podrían preferir no llevar a sus hijos a ECEC), muestran un aumento sustancial de las desigualdades, tanto en el acceso a ECEC como en los resultados educativos. En resumen, se ha hecho un mayor uso del “cheque para cuidados infantiles en el hogar” (Kotihoidontuki) entre los progenitores con bajos ingresos que entre las familias de clase media (1,4 veces más). También lo han usado más las familias monoparentales (el doble). Se han observado patrones similares en los Países Bajos, donde existe un sistema de cheques escolares y ventajas fiscales.⁴⁰

La mercantilización de los servicios de ECEC no solo contribuye a la exclusión de los niños y niñas de entornos socioeconómicos más desfavorecidos, sino también a la de los que viven en territorios más marginalizados, donde los beneficios no compensan los costes. Como resultado, en la mayor parte de los países de la UE puede observarse una brecha en la distribución de los servicios de ECEC (y en su calidad), que tienden a favorecer los entornos más favorecidos (las ciudades en particular) y a penalizar los contextos rurales o la periferia urbana (por

ejemplo, en Francia), o bien presentan otras diferencias específicas (en los casos español e italiano, donde las regiones más pobres también sufren escasez de plazas para servicios de ECEC).

Por el contrario, los países de la UE en los que prevalecen los servicios de ECEC públicos experimentan menos barreras en cuanto a disponibilidad y asequibilidad (y en consecuencia, accesibilidad) para la población infantil del escalón socioeconómico más bajo. Es el caso de los países nórdicos o de Eslovenia, en los que el enfoque para ofertar ECEC a la población está más basada en los derechos de la infancia (los niños y niñas tienen, por ley, derecho a estos servicios) que en la demanda. Aunque este modelo puede incluir también la participación económica de las familias, se trata de una aportación marginal (con respecto a los ingresos mensuales) y progresiva

39 OECD (2016), *Who uses childcare? Background brief on inequalities in the use of formal early childhood education and care (ECEC) among very young children*, Paris: OECD.

40 Närvi, J. (2014), “Äidit kotona ja työssä – perhevapaavalinnat, työtilanteet ja hoivaihanteet” [Madres en casa y en el trabajo; decisiones sobre la baja parental, situaciones trabajo/familia e ideales de cuidado], *Yhteiskuntapolitiikka* 79(5), 543-552.
Terävä, J., Kuukka, A. and Alasuutari, M. (2018), “Miten lastenhoidon ratkaisuja saa perustella? Vanhempien puhe 1–2-vuotiaan lapsensa hoitoratkaisuista” [Hablar de opciones de cuidado infantil. Justificaciones de los padres finlandeses sobre sus decisiones en cuanto a cuidado infantil], *Yhteiskuntapolitiikka, Special issue on Childcare Policies*, 83(4), 349-359 (<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018092036136>)

III. LOS TRES PRINCIPIOS DE UNA UNIÓN POR LA INFANCIA

(las familias más desfavorecidas hacen una contribución mínima). En Suecia, por ejemplo, la participación financiera de las familias está fijada en el 3%, 2% o 1% de los ingresos totales del hogar para el primer, segundo y tercer hijo, respectivamente, y los padres que no tienen ingresos o que reciben apoyo de la seguridad social no pagan ninguna tarifa por los servicios de guardería. En Alemania, el Gobierno Federal acaba de adoptar distintas medidas para ayudar económicamente a que los Länder puedan garantizar que los padres estén total o parcialmente exentos de pagar servicios de cuidado infantil.⁴¹ Encontramos más ejemplos en Eslovenia, donde los servicios de ECEC que atienden a niños y niñas romaníes reciben financiación adicional (o fondos en especie, en forma de transporte, por ejemplo); en Hungría, donde los centros a los que asisten niños y niñas desfavorecidos reciben entre un 105% y un 150% de la financiación habitual; y en Bélgica (Flandes), donde los centros ECEC están obligados a reservar un 20% de las plazas para la población del escalón socioeconómico más bajo.⁴²

Unos servicios de ECEC universales y proporcionales podrían ayudar también a extender estos servicios a otros grupos desfavorecidos, en particular a aquellos niños y niñas que viven en zonas remotas, rurales o periféricas, que por lo general carecen de estos servicios y oportunidades. Además de proporcionar recursos adicionales a la población infantil que más los necesita, el aspecto universal garantizaría que se construyera un consenso sobre la necesidad de extender y apoyar estos servicios también para la clase media y para las familias con mayores ingresos.

También es esencial reconocer la necesidad de que exista flexibilidad, tanto en los criterios de admisión como en la organización de los servicios (por ejemplo, en el horario de apertura). En muchos casos, la ausencia de flexibilidad y la tendencia a organizar la ECEC como un reflejo de la conciliación laboral no favorece a los hijos de familias monoparentales o con padres en paro (o en casos en que solo uno de los progenitores trabaja).⁴³ Además, en algunos países (y ciudades), los criterios de admisión presentan una tendencia (abierta o encubierta) a discriminar a los niños y niñas de ascendencia migrante o recién llegados al país.

“
Además de proporcionar recursos adicionales a la población infantil que más los necesita, el aspecto universal de la ECEC garantizaría que se construyera un consenso sobre la necesidad de extender y apoyar estos servicios también para la clase media y para las familias con mayores ingresos.
”

41 Eurydice (2015, 2019), Cifras clave de la educación y atención a la primera infancia en Europa. (https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-early-childhood-education-and-care-europe---2019-edition_en)

42 Marco de Calidad de la Comisión Europea para la Educación y el Cuidado de la Primera Infancia (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5816a817-b72a-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF>)

43 Vandenbroeck, M. and Lazzari, A. (2014), “Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs”, *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3). p.327-335.

LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN ACCIÓN: ACCESO EQUITATIVO A ECEC

Los progresistas deben fomentar:

- Los derechos del niño y la niña, y el derecho por ley, y no marcado por la demanda, a servicios de ECEC.
- La extensión de los servicios públicos y no la implementación privada (actuando contra la mercantilización de la ECEC).
- Las ayudas directas a los servicios y no a los padres (luchando contra la retórica de la “libertad de elección”).
- La universalidad proporcional: los servicios universales (con tarifas en función de los recursos) se acompañan con recursos adicionales para niños y niñas desfavorecidos (con un estatus socioeconómico bajo y geográficamente marginados), para construir consenso también entre la clase media y los más privilegiados.
- La flexibilidad en la organización de los servicios para facilitar el acceso a la población infantil de entornos desfavorecidos (y también a niños y niñas con padres temporalmente en paro o desempleados de larga duración, o con una situación laboral irregular)

3.2. HACER QUE LAS ECEC INTERACTÚEN DE FORMA POSITIVA CON LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LABORAL PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES ESTRUCTURALES ENTENDIDAS COMO FACTORES DE RIESGO PARA EL DESARROLLO INFANTIL

Como muestran los resultados de nuestro análisis, para poder abordar con eficacia las desigualdades estructurales los servicios de ECEC deben complementarse con políticas que aborden las causas fundamentales de las desventajas infantiles, y que protejan a los progenitores y hogares más desfavorecidos durante las recesiones económicas. Estas políticas deben, en particular, centrarse en aumentar los recursos económicos de los padres y en mejorar la calidad del tiempo que pasan con sus hijos,⁴⁴ tal como señalan el Pilar Europeo de Derechos Sociales y la Recomendación de la Comisión Europea “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas”. Ahora que Europa afronta la peor crisis sanitaria y económica de su historia reciente, estas políticas son más relevantes que nunca para proteger los hogares (y a la niñez) más desfavorecidos, frente a las penurias consecuencia de la recesión, y para preservar la cohesión social.

Como dijo Ed Zigler, profesor de la Universidad de Yale y uno de los fundadores del programa Head Start, que fomenta la participación en educación preescolar de niños y niñas de familias con bajos ingresos en Estados Unidos: “¿Hay una poción mágica que eleve a los niños y niñas pobres a las filas de la clase media? Solo si esa poción contiene [no solo cuidados infantiles, sino también]... ingresos suficientes para todas las familias [...], apoyo [para] los padres en todos sus roles [...] Sin estos elementos imprescindibles, solo la magia podrá conseguirlo”.⁴⁵

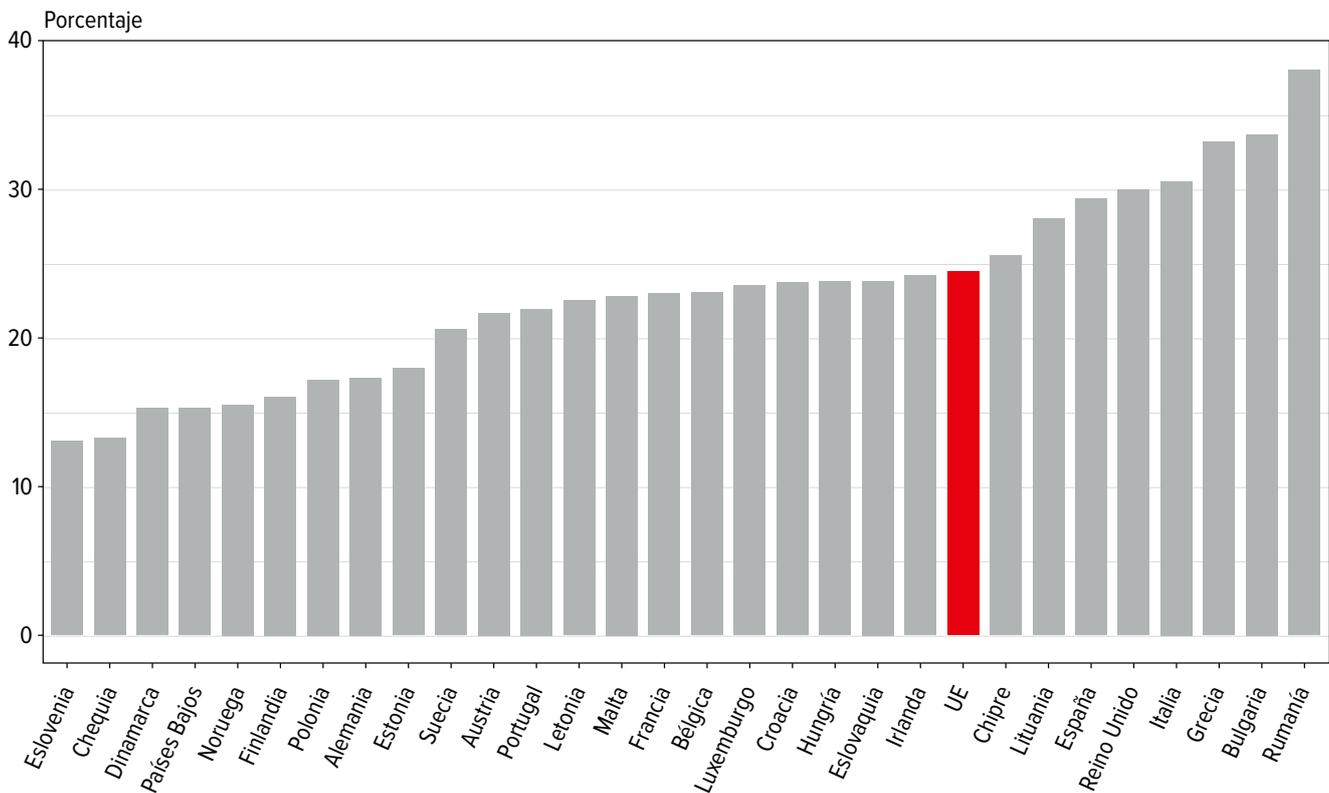
Sin embargo, los datos nos muestran que en Europa hay casi 23 millones de niños y niñas en riesgo de pobreza y exclusión social (el 24,3%), un porcentaje que en cuatro países (Italia, Grecia, Bulgaria y Rumanía) supera el 30%. Durante la última década, ha habido pocas mejoras en la tasa de pobreza infantil en Europa, y la crisis socioeconómica provocada por la Covid-19 agravará estas cifras. Como ilustra la gráfica 9, la incidencia de la pobreza infantil es significativa también en países con un elevado PIB per cápita, como Irlanda o Luxemburgo.

44 COFACE (2017), “Families on the Edge. Building a Comprehensive European Work-Life Balance Reality”, Position Paper, March (http://www.coface-eu.org/wp-content/uploads/2016/12/COFACE-paper_Families-on-the-edge_v4.pdf)

45 Zigler, E. (2003), ‘Forty years of believing in magic is enough!’, *Social Policy Report* XVII, 1 (10).

III. LOS TRES PRINCIPIOS DE UNA UNIÓN POR LA INFANCIA

Gráfica 9 - Porcentaje de población infantil en riesgo de pobreza y exclusión social



(Fuente: Eurostat, EU-SILC 2018)

Esto se debe a que las desigualdades estructurales no las crea el PIB, sino más bien las políticas laborales y de bienestar. En este sentido, resultan fundamentales los niveles de adecuación (en términos de recursos financieros asignados) y de eficiencia de la protección social, a la hora de proporcionar redes de seguridad para los hogares con niños y niñas más desfavorecidos. La protección social se proporciona mediante prestaciones familiares, de desempleo, de enfermedad y de invalidez, ayudas relacionadas con la educación, subsidios de vivienda y asistencia social. Sin embargo, en diez países de la UE (España, Portugal, Malta, Chequia, Rumanía, Eslovaquia, Grecia, Croacia, Letonia e Italia), la población infantil en riesgo de pobreza antes de recibir las prestaciones sociales se reduce en menos de 10 puntos porcentuales después del pago de esas prestaciones, lo que demuestra la debilidad de la protección social.

El trabajo también juega un papel importante en la configuración de la pobreza y las desigualdades estructurales. El desempleo agrava la carga financiera de los hogares más desfavorecidos, y socava por lo tanto sus posibilidades de invertir en las capacidades y destrezas de sus hijos. Sin embargo, los datos subrayan que tener trabajo no garantiza necesariamente que un hogar pueda salir de la pobreza y la situación de desventaja. El estancamiento de los salarios, los trabajos mal remunerados y la precariedad laboral (que se debe también a la pérdida de influencia de los sindicatos), junto con los recortes sociales y el aumento del coste de la vida, sobre todo la vivienda, han situado a un número importante de padres trabajadores -y por lo tanto a sus hijos- en riesgo de pobreza o exclusión social.⁴⁶ En la Unión Europea, las familias pobres que trabajan son una lúgubre realidad. Casi el 10% de los trabajadores de 18 años o más están en riesgo

46 FEPS and TASC (2018), 'Precarious work precarious lives: how policy can create more security', (https://www.fepe-europe.eu/resources/publications/656-com_publications.publications.html)

“

En este sentido, resultan fundamentales los niveles de adecuación (en términos de recursos financieros asignados) y de eficiencia de la protección social, a la hora de proporcionar redes de seguridad para los hogares con niños y niñas más desfavorecidos.

”

de pobreza. En algunos países, como Grecia, España, Italia, Rumanía, Reino Unido y Luxemburgo, el porcentaje de personas trabajadoras en riesgo de pobreza supera el 12%.⁴⁷ Las mujeres, en particular, se encuentran en situación de riesgo, ya que ellas se encuentran al frente del 85% de los hogares monoparentales, que tienden a estar más expuestas a la pobreza y la exclusión social.⁴⁸ El desempleo, el trabajo precario y los trabajos mal remunerados afectan también a la capacidad de los padres para inscribir a sus hijos en ECEC, ya que los criterios de acceso, en muchos servicios, discriminan a los niños y niñas cuyos padres no trabajan a tiempo completo, o, en el caso de servicios mercantilizados, a los padres que no pueden permitirse contribuir económicamente.

Las mujeres se encuentran en mayor desventaja; encuentran mayores obstáculos para entrar en el mercado del trabajo (y para permanecer en él), y sufren brechas salariales de género. En 15 países europeos, el desempleo es mayor entre las mujeres (la mayor brecha está en Italia, con 2,1 puntos porcentuales; España, con 3,3; y Grecia, con 8,8).⁴⁹ En los países más ricos, el 23,8% de las mujeres que trabajan a tiempo completo ocupan puestos de trabajo mal remunerados, algo que solo les sucede al 14,7% de los hombres.⁵⁰ La combinación de prácticas discriminatorias (tanto en disponibilidad como en accesibilidad) hacia la participación en ECEC, y en el mercado laboral, refuerza las desigualdades de género presentes y futuras. Según el Instituto Europeo de la Igualdad de

Género: “Las mujeres siguen siendo mayoría en el trabajo a tiempo parcial, relegadas a trabajos con peores perspectivas laborales. La desproporcionada responsabilidad de las mujeres en las tareas del hogar y el cuidado de los familiares dependientes es una gran desventaja. La maternidad sigue siendo un obstáculo para las mujeres en el mercado laboral, pero la paternidad no lo es para los hombres. La mayor brecha de género en las tasas de empleo equivalentes a tiempo completo se da en parejas con hijos”.⁵¹ Contrariamente a las creencias tradicionales, que señalan que el entorno óptimo para el bienestar infantil es el hogar, bajo el cuidado de la madre, la investigación arroja pruebas concluyentes de que el empleo femenino, aunque reduce el tiempo que las madres dedican al cuidado infantil, enriquece la calidad y la intensidad de la relación madre-hijo, y también aumenta la implicación de los padres en esa relación.⁵²

Garantizar trabajo, sueldos decentes y protección social es esencial para abordar los factores estructurales de riesgo para el desarrollo infantil. Sin embargo, estas políticas deben complementarse con medidas que mejoren la conciliación de la vida familiar y la laboral, bajas parentales para ambos progenitores y medidas de flexibilización laboral. Aparte de abrir nuevas oportunidades de empleo, especialmente para las mujeres (algo que incrementará los ingresos netos del hogar), estas políticas (coordinadas con servicios de ECEC) mejoran fundamentalmente la calidad de las relaciones familiares

47 Eurostat (2019), Encuesta de Población Activa.

48 EIGE “Poverty, gender and lone parents in the EU”

49 Ibid.

50 ILO (2019) Un paso decisivo hacia la igualdad de género.

51 Instituto Europeo de la Igualdad de Género(2019). Índice de Igualdad de Género 2019. Conciliación. (<https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2019-report>).

52 Waldfogel, J. (2004), “Social Mobility, Opportunities, and the Early Years”, CASE paper (88), Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, London, UK.

III. LOS TRES PRINCIPIOS DE UNA UNIÓN POR LA INFANCIA

(de padres y madres con sus hijos), y en consecuencia mejoran el bienestar infantil. A pesar de ello, en muchos países de la UE las bajas parentales son inadecuadas, ya sea en términos de duración o de remuneración (como un porcentaje del salario), y muy a menudo excluyen a determinadas modalidades de trabajo (por ejemplo, a los trabajadores autónomos). Además, los programas de bajas parentales se centran de manera desproporcionada en las madres, y ofrecen solo un número limitado de opciones para la baja parental masculina (algo que tiene como resultado que solo el 10% de los hombres que son padres en la UE se acojan a esa baja).⁵³ Los países escandinavos son los únicos en los que padres y madres pueden acogerse a las bajas parentales en condiciones de igualdad; les sigue Eslovenia, donde el 80% de los hombres tiene opción a acogerse a estas bajas. El porcentaje medio en la UE es más bajo, del 65%.⁵⁴

El empoderamiento económico y una mayor participación en el mercado laboral, especialmente para las mujeres, la solidaridad salarial, programas generosos de bajas parentales, junto con sistemas de protección social mejorados y efectivos que aborden medidas destinadas a reducir el coste de la vida, en especial la vivienda⁵⁵... reducirían el riesgo de pobreza y exclusión social infantil, y prepararía a los países para afrontar las crisis. Algunos países, en especial los nórdicos y también Eslovenia, que tienen cifras menores de pobreza infantil, cuentan con altas tasas de participación en ECEC. Esto demuestra que la vía más efectiva para combatir las desigualdades es lograr una interacción positiva entre ECEC y las políticas públicas, dentro de un paradigma de estado del bienestar que se centre en proteger y preparar tanto a los niños y niñas como a las sociedades. La combinación (y coordinación) de políticas, a nivel nacional, pero también, como sucede muy a menudo, a nivel local y de comunidades, mejora las oportunidades de la infancia desfavorecida, que no solo se beneficia del aprendizaje de calidad en los servicios de ECEC, sino también de mejores estímulos en su hogar, ya que mejora la relación con sus padres y la calidad del tiempo que pasan juntos. Esto refuerza el papel de los progenitores como co-constructores de conocimiento y valores, y sienta las bases de la resiliencia colectiva y los cambios transformadores orientados a la justicia social.

53 Indicadores del Banco Mundial (2019).

54 Ibid.

55 Fahey, T., Nolan, B. and Maitre, B. (2004), 'Housing expenditures and income poverty in EU countries', *Journal of Social Policy*, 33(3), 437-454.

LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN ACCIÓN: INTERACCIÓN POSITIVA ENTRE ECEC Y PROTECCIÓN SOCIAL

Los progresistas deben promover:

- La extensión de las políticas de protección social para garantizar redes de seguridad para las personas en riesgo de pobreza y exclusión social; el refuerzo de la vivienda social para reducir el coste de la vida en las familias de bajos ingresos.
- Una renta básica universal para los niños y niñas, o programas de ayudas económicas que les beneficien.
- Políticas activas en el mercado laboral (*Active Labour Market Policies*, ALMPs) para estimular el empleo, especialmente el femenino.
- Un salario mínimo legal que se fije en el umbral del salario digno correspondiente a cada país, para reducir la pobreza de personas con trabajo.
- La erradicación de las brechas salariales de género.
- La conciliación entre vida laboral y familiar y las bajas parentales adecuadas (para madres y padres), en términos de duración, flexibilidad y dotación económica.

3.3. GARANTIZAR UN ACCESO EQUITATIVO A SERVICIOS DE ECEC INCLUSIVOS Y DE CALIDAD

Como hemos visto en el análisis empírico, el acceso a los servicios de ECEC para los niños y niñas de los hogares y territorios más desfavorecidos, junto con políticas laborales y de bienestar, es una condición indispensable para reducir las desigualdades en las próximas generaciones. Sin embargo, el acceso a ECEC por sí solo podría ser insuficiente como elemento igualador de oportunidades, si estos servicios son de baja calidad,

como sucede con frecuencia. De hecho, habilitar ECEC de poca calidad “puede hacer más mal que bien y aumentar las desigualdades”.⁵⁶

Como se señala en el trabajo del marco de calidad de la Comisión Europea, la calidad tiene tres facetas:

- Calidad estructural, que hace referencia al modo en que se organizan los servicios de ECEC: la cantidad de personal con que cuenta, su formación y cualificación y la ratio profesionales/niños; el diseño del espacio físico, como el tamaño de las clases, incluyendo los requisitos de seguridad y los materiales de aprendizaje; el plan de estudios y las reglas de financiación. La calidad estructural se traduce a menudo (o debería hacerlo) en estándares que los responsables de los servicios de ECEC deben cumplir para estar acreditados y autorizados.
- Calidad de procedimiento, que supervisa las prácticas de aprendizaje y enseñanza en el seno de los servicios de ECEC. En resumen, incluye el enfoque pedagógico que adopta el personal para implementar el plan de estudios y compartir el aprendizaje con los niños y niñas, así como las modalidades de interacción entre el personal y los progenitores (y entre el alumnado y sus padres), el empleo que se da al material didáctico y al espacio y las actividades diarias.
- Calidad de resultado, que define el objetivo último de las ECEC: garantizar que los niños y niñas adquieran un determinado conjunto de destrezas y competencias.

La calidad estructural y la de procedimiento representan, respectivamente, el *hardware* y el *software* de la programación de las ECEC con vistas a unos resultados de aprendizaje esperados. Sin embargo, dependiendo de la “elección” sobre lo que los niños y niñas deben aprender y conseguir, en términos de destrezas y competencias, estos dos tipos de calidad pueden adoptar diferentes formas. Esta elección tiene implicaciones “políticas” (y está guiada por consideraciones políticas).

Para los progresistas, la calidad se centra en el principio de inclusión. La inclusión es la capacidad de las ECEC para fomentar todo el potencial de aprendizaje y el

desarrollo de cada niño o niña, sin importar su procedencia demográfica o socioeconómica, el lugar donde vive o aquel del que procede. Los servicios inclusivos hacen posible que todos los niños y niñas se sientan bienvenidos y aceptados, que superen barreras que son sobre todo una construcción social, que lleguen a emanciparse y que se conviertan en agentes activos del cambio y la resiliencia colectivos. Así, la inclusión no es solo una cuestión de competencias individuales, sino que se refiere también al fomento de valores democráticos, el diálogo, el respeto por la diversidad y la solidaridad.

Los expertos y quienes diseñan las políticas coinciden en señalar que las competencias tradicionales, como la aritmética y la alfabetización básicas, no bastan ya para que los niños y niñas crezcan y vivan en un mundo que cambia rápidamente, y que se caracteriza por el conocimiento, la información y la conectividad. Los resultados inclusivos, por lo tanto, hacen referencia a la necesidad de que los niños y niñas, sobre todo los que viven en hogares en desventaja socioeconómica, estén equipados con las llamadas competencias para el siglo XXI. Para estos, y también para los que tienen una situación más acomodada, la educación en la primera infancia debería fomentar también la ciudadanía, incluyendo conceptos como solidaridad y cooperación.

Por lo tanto, aparte de las competencias clásicas de alfabetización y aritmética tempranas, y ciencia, los niños y niñas deben lograr destrezas de alfabetizaciones múltiples: digital, financiera y mediática. Además, deben adquirir autogestión, o la capacidad de afrontar y analizar las demandas de un entorno y aplicar recursos concretos para llevar a cabo una acción apropiada, usando también para ello diferentes herramientas, como sus recursos intelectuales, culturales, religiosos, lingüísticos, materiales, técnicos, fiscales, físicos y virtuales.

Los niños y niñas también necesitan fomentar sus habilidades socioemocionales. Estas incluyen la capacidad de cooperar, interactuar socialmente y comunicarse con otros, así como la creatividad, la curiosidad, la autoestima, la motivación, la adaptabilidad y la capacidad de gestionar el estrés. Estas son las destrezas que tienen mayores efectos positivos a largo plazo en las opciones vitales, especialmente para la población infantil en mayor desventaja económica.

⁵⁶ Marco de calidad de la Comisión Europea para la educación y el cuidado de la primera infancia.

III. LOS TRES PRINCIPIOS DE UNA UNIÓN POR LA INFANCIA

Dado que el objetivo histórico de las fuerzas progresistas es transformar las economías y sociedades para que lleguen a ser sostenibles y justas, los resultados educativos inclusivos no deberían estar orientados solo a proporcionar a los niños y niñas desfavorecidos destrezas clave para que “gestionen” su situación actual, preparándolos para el colegio o futuros aprendizajes y para una vida adulta productiva; también, y de manera más importante, los resultados inclusivos deberían orientarse a proporcionar a los niños y niñas las destrezas clave que fortalecerán su papel como agentes de cambio y resiliencia colectivos.

¿QUÉ SON LAS COMPETENCIAS GLOBALES?⁵⁷

Las competencias globales: cuatro dimensiones de la competencia global que las personas deben aplicar con éxito en su vida diaria:

1. La capacidad de examinar problemas y situaciones de importancia local, global y cultural (por ejemplo: la pobreza, la interdependencia económica, la migración, la desigualdad, los riesgos ambientales, los conflictos, las diferencias culturales y los estereotipos).
2. La capacidad de entender y valorar diferentes perspectivas y visiones del mundo.
3. La capacidad de establecer interacciones positivas con personas de diferente género o de distintos orígenes étnicos, religiosos, sociales o culturales, y
4. La capacidad y la disposición para emprender acciones constructivas hacia el desarrollo sostenible y el bienestar colectivo.

En consecuencia, los progresistas deben promover resultados de aprendizaje que reflejen la capacidad infantil

para lograr una transformación positiva en las sociedades, mediante la solidaridad, la equidad, la justicia, la cohesión social, la aceptación de los demás, la interculturalidad y la protección de la naturaleza. Estos son, en parte, lo que la OCDE ha etiquetado recientemente como “competencias globales”, o la capacidad de los “individuos para examinar problemas locales, globales e interculturales, entender y valorar diferentes perspectivas y visiones del mundo, interactuar con éxito y respeto con otras personas y emprender acciones responsables hacia la sostenibilidad y el bienestar colectivo”.⁵⁸

En Alemania podemos encontrar ejemplos de planes de estudios inclusivos. El programa alemán, adoptado por todos los Länder, centra los objetivos del aprendizaje en tres conceptos principales: *Erziehung* (socialización), *Bildung* (educación) y *Betreuung* (cuidados). El primero, socialización, persigue empoderar el papel social del niño o niña como ciudadano activo. Se ha progresado aún más en la ciudad de Berlín, donde se pone el énfasis en promover los valores democráticos y el respeto por la diversidad.⁵⁹ De forma similar, el currículo preescolar sueco presta mucha atención al desarrollo de las normas y a los valores democráticos, como parte de los patrones infantiles de aprendizaje, con referencias específicas a la justicia y la equidad. También se centra en la capacidad de los niños y niñas para elaborar y expresar opiniones, de manera democrática y cooperativa, y así influir en la toma de decisiones sobre sus propias vidas.⁶⁰

Las competencias son solo una faceta de la inclusión. El modo en que el conocimiento se transmite a los niños y niñas es también un factor esencial a la hora de lograr esta inclusión. Las calidades estructural y de procedimiento de las ECEC a este respecto deben fijarse de una forma que ayude a la emancipación de los niños y niñas a través de la participación y el empoderamiento.⁶¹

Loris Malaguzzi, un pedagogo italiano que inspiró el enfoque Reggio Children, argumenta que a los niños y niñas, sobre todo los que vienen de entornos socioeconómicos bajos, se les percibe como seres frágiles, que solo necesitan protección y ayuda. Pero “un niño necesita y desea

57 Ibid.

58 OECD (2018), *Preparing our Youth for an Inclusive and Sustainable World. The OECD PISA global competence framework*. (<https://www.oecd.org/education/Global-competency-for-an-inclusive-world.pdf>)

59 Prott, R. and Preissing, C. (2006), *Bridging Diversity: an early childhood curriculum* [Berliner Bildungsprogramm], Berlin: Verlag das Netz.

60 OECD (2004), *Starting Strong. Curricula and Pedagogies in Early Childhood Education and Care. Five Curriculum Outlines*, Paris: OECD.

61 Comisión Europea (2013), Recomendación de la Comisión “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas” (2013/112/EU)

conectar con otros niños y con adultos; ser un ciudadano con un lugar en la sociedad, un sujeto de derechos al que la sociedad debe respetar y apoyar”.⁶²

Como motor principal de la calidad de procedimiento, la pedagogía debe, por lo tanto, estar basada en la idea de que el conocimiento no debe transmitirse, simplemente, sino que debe co-construirse en colaboración con el niño o niña, con el objetivo, por una parte, de permitirle adquirir las destrezas y competencias necesarias para crecer y vivir en el siglo XXI; y por la otra, y con mayor importancia, permitir que llegue a emanciparse y que refuerce su papel como agente del cambio hacia la justicia social y la resiliencia colectiva.⁶³

El contenido del aprendizaje debería negociarse con los niños y niñas en un proceso democrático adaptado a su edad y madurez y a los diferentes itinerarios de aprendizaje. Por lo tanto, los niños y niñas deberían tener la oportunidad de implicarse en su proceso de aprendizaje y configurarlo. El aprendizaje debe desarrollarse a través de una serie de experiencias (aprender experimentando), con juegos y con actividades lúdicas (aprender jugando y haciendo), que permitan al niño o niña que asiste a ECEC conectar en primer lugar con otros y después con el “mundo exterior” de la infancia: su familia, su comunidad y la naturaleza.

Estos procesos requieren una revisión del papel (y las competencias) de los adultos que trabajan en las guarderías o los centros de educación preescolar. Debería haber más observadores y facilitadores, que entiendan (y respeten) a los niños y niñas en su diversidad, que estimulen la curiosidad natural y que fomenten la participación y la cooperación, en vez de ser meros transmisores de conceptos. La observación es una destreza esencial en la educación inclusiva, porque permite a los profesores y cuidadores “encontrar a los niños y niñas donde están”, reconocer (y respetar) diferencias y fuentes de desventaja y, por lo tanto, co-construir el conocimiento que encaja con las necesidades de cada individuo en particular, y fortalecer su capacidad de emancipación.⁶⁴

Si los niños y niñas son agentes de cambio, también lo son las personas que trabajan con ellos. Es necesario reconocer el papel de estas personas en la consolidación de los cimientos de unas economías y sociedades más justas, sostenibles y resilientes. Esto, obviamente, requiere invertir en su formación profesional (y en su capacitación); por ejemplo, con una formación en prácticas pedagógicas inclusivas. Más importante aún: también requiere la mejora de su estatus laboral, en particular de sus condiciones salariales, que muy a menudo son más reducidas que las de los profesores que trabajan en la educación primaria, especialmente en sistemas donde las guarderías están separadas de la educación preescolar y básica, o en países en los que estos servicios están cada vez más mercantilizados.⁶⁵ Como en tantas otras ocupaciones feminizadas, los salarios en las ECEC son más bajos, y los escalones superiores están ocupados por hombres.⁶⁶ Para los progresistas, por lo tanto, es esencial trabajar conjuntamente con los sindicatos para desarrollar una mejora en las condiciones del personal de las ECEC, mejorando su bienestar y su capacidad para trabajar con la diversidad.

Estos procesos deben estar respaldados por unas estructuras inclusivas, que adopten la forma de entornos de aprendizaje. El entorno es el “tercer educador” (después de los padres y los educadores)⁶⁷ y debe favorecer que el niño o niña permanezca centrado en su trayectoria de aprendizaje. Esto puede hacerse, por ejemplo, reorganizando el espacio para crear rincones que les resulten atractivos, y animándoles a realizar experimentos, trabajando juntos y aprendiendo a través del juego y la acción. También puede hacerse en el exterior de las instalaciones de ECEC, en patios de juego al aire libre, y en los alrededores urbanos (áreas públicas o parques). Los materiales de aprendizaje deben también acoger y respetar la diversidad y la naturaleza (por ejemplo, mediante el uso de materiales reciclados).⁶⁸

62 Malaguzzi, L. (2004), *Children in Europe*.

63 Bennet, J. (2013), ‘Early Childhood Curriculum for Children from Low-Income and Immigrant Background’, *Transatlantic Forum of Early Years*, New York, 10-12 July.

64 OECD (2004), *op. cit.*

65 Marco de Calidad de la Unión Europea para la Educación y el Cuidado de la Primera Infancia.

66 Coffey A. & James D. (2014). *Masculinity and Education*. Routledge.

67 <https://www.reggiochildren.it/reggio-emilia-approach/>

68 Bennet, J. (2013), *op. cit.*

III. LOS TRES PRINCIPIOS DE UNA UNIÓN POR LA INFANCIA

UNA CHECKLIST DE LA DIVERSIDAD

(de Bennet, Foro Transatlántico de la Primera Infancia)

- Comprueba todas las imágenes de las paredes, los materiales de juego, los puzzles, la comida, los juguetes, los libros. ¿Se han seleccionado con la diversidad en mente? Asegúrate de que incluyan imágenes de niños y niñas con necesidades especiales, y que la vida de los inmigrantes aparezca ilustrada de forma positiva.
- Ten en cuenta los problemas de idioma a la hora de etiquetar equipo, nombres de salas, grupos, etcétera.
- Proporciona juguetes y equipo atractivos para niños y niñas.
- Examina qué mensajes se dan (o no se dan) en los libros y textos que se proporcionan al alumnado.
- Asegúrate de que se han realizado las adaptaciones del entorno necesarias para los niños y niñas con deficiencia visual o con alguna discapacidad.
- Asegúrate de que al menos un miembro del personal tenga formación en lengua de signos.
- Información para las familias y para los niños y niñas. ¿Existe? ¿Es accesible? ¿Hay alguien disponible para ayudar a padres analfabetos?
- Libros y materiales infantiles. ¿Son estos materiales accesibles para todos los niños? ¿Están situados a la altura de los ojos, y al alcance de los niños y niñas pequeños? ¿Están claramente etiquetados, tanto con letras como con dibujos?

Fuente: adaptado del Ministerio de la infancia de Irlanda (2006): *Directrices sobre diversidad e igualdad para proveedores de cuidado infantil (Diversity and Equality Guidelines for Childcare Providers)*.

Los enfoques descritos más arriba, inclusivos, progresistas y pedagógicos -también conocidos como enfoques sociopedagógicos- difieren en gran medida de enfoques más secuenciales, en los que el conocimiento va de profesores a niños y niñas, y estos últimos ejercen de meros receptores de un aprendizaje basado en una idea predefinida de lo que es el desarrollo “normal” de la niñez, que suele ser una trasposición desde la educación primaria. Al no “encontrarse con los niños y niñas donde están”, estos enfoques secuenciales reducen su motivación y su capacidad de aprendizaje, especialmente para los niños y niñas en situaciones más desfavorecidas. Y, por lo tanto, las desigualdades aumentan. Estos enfoques secuenciales son también menos resilientes ante las crisis, como hemos visto durante la pandemia de la Covid-19 y los confinamientos que se aplicaron en la mayor parte de los países de la UE, porque los enfoques secuenciales son menos adaptables a entornos en los que hay que gestionar cambios abruptos en los medios de aprendizaje (por ejemplo, aprendizaje online y a distancia). También se adaptan peor a la reorganización de los programas educativos, algo que aumenta la pérdida de aprendizajes, especialmente en niños y niñas que viven en hogares con menos recursos económicos o capital cultural.

En Italia, tras la Segunda Guerra Mundial, se desarrollaron enfoques inclusivos y progresistas en las ECEC, en especial en la región de Emilia Romagna, el centro neurálgico del enfoque Reggio Children⁶⁹, y también en los países escandinavos, especialmente en Suecia. Pueden encontrarse ejemplos recientes en Alemania (particularmente en Berlín) y en Eslovenia, donde el plan de estudios nacional para preescolar, que se utiliza en todo el ciclo ECEC (para guarderías y educación preescolar), hace un énfasis específico en la necesidad de considerar las necesidades propias de la infancia, más que unos estándares de aprendizaje preestablecidos.

Trabajar hacia procedimientos y estructuras inclusivos (y dentro de ellos) también permite a los servicios de ECEC entender y fomentar el diálogo y la interacción con el “mundo exterior” de la infancia, en particular con sus familias. Esto puede facilitar la co-construcción de un entorno de aprendizaje positivo en el hogar, que resulta esencial para el desarrollo y el bienestar infantil. También refuerza la motivación y el apoyo de la opinión pública hacia las ECEC. Además, facilita las interacciones positivas entre las ECEC y otros servicios y políticas de protección social, algo que permite que se aborden

69 <https://www.reggiochildren.it/reggio-emilia-approach/>

las desigualdades estructurales y las causas fundamentales de las situaciones de desventaja, y permite que se construya la resiliencia colectiva. Tal ha sido el caso de los países nórdicos o de Eslovenia, por ejemplo, donde las ECEC están integradas en el sistema estatal de bienestar. También es el caso de ciertos proyectos llevados a cabo en Bélgica (véase el caso de la ciudad de Gante), donde las ECEC se coordinan con otros servicios de bienestar que llegan en particular a hogares de bajos ingresos y grupos y territorios marginalizados.

“

Trabajar hacia procesos y estructuras inclusivos (y dentro de ellos) también permite a los servicios de ECEC entender y fomentar el diálogo y la interacción con el “mundo exterior” de los niños y niñas, en particular con sus familias.

”

LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN ACCIÓN: ACCESO IGUALITARIO A LA CALIDAD Y A LA INCLUSIÓN

Los progresistas deben promover:

- Los planes de estudio y resultados de aprendizaje inclusivos, que se centren en las destrezas que permitan a los niños y niñas crecer y vivir en el siglo XXI, pero que refuercen también su papel como agentes de cambio hacia sociedades y economías más justas, sostenibles y resilientes, fomentando competencias como el respeto por la diversidad, la cooperación y la solidaridad.
- La calidad estructural, acompañada por la calidad de procedimiento, orientada a la co-construcción del conocimiento junto con los niños y niñas, y que promueva su emancipación y su papel como agentes de cambio democrático y progresista.
- Las prácticas pedagógicas inclusivas, más que aprendizaje secuencial, que permita atender las necesidades de cada niño o niña, especialmente de aquellos que viven en hogares o territorios desfavorecidos, y que posibilite que la ECEC esté conectada con su “mundo exterior” (familias, comunidades, bienestar).
- Los entornos de aprendizaje inclusivo, como “tercer educador” (después de los profesores y los padres), que faciliten la co-construcción del conocimiento y el aprendizaje experiencial.
- La formación del personal y reconocimiento del papel de los miembros de ese personal como co-agentes del cambio (con el niño o la niña), mediante unos estatutos que garanticen sus derechos, salarios y condiciones de trabajo adecuados y un papel reforzado para los sindicatos.
- El reconocimiento del papel de los padres y las comunidades como educadores y agentes de cambio, y por lo tanto un pilar fundamental de la ECEC, en particular mediante la estimulación de la implicación democrática de los padres y las comunidades en la toma de decisiones sobre proyectos educativos, y también animándoles activamente a participar en las actividades de aprendizaje.

IV. LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN ACCIÓN: LÍDERES PROGRESISTAS Y CASOS PRÁCTICOS EN EUROPA



ILUSTRACIÓN 3

Clase de cuatro años. Centro municipal preescolar en el Loris Malaguzzi International Centre

Fotos de los archivos del Centro de Documentación e Investigación Educativa, preescolar y centros de niños y bebés. Istituzione of the Municipality of Reggio Emilia schools and Infant-toddler Centres – Istituzione of the Municipality of Reggio Emilia. © Preschools and Infant-toddler Centres. Istituzione of the Municipality of Reggio Emilia. Cortesía de Reggio Children

La infancia es el pilar sobre el que pueden construirse la resiliencia colectiva y una idea renovada de solidaridad.

Una Unión por la Infancia es la respuesta progresista a la necesidad de igualar las oportunidades y promover la emancipación de todos los niños y niñas, mediante su participación en ECEC inclusivos. También aborda las desigualdades estructurales y los factores de riesgo para el desarrollo holístico de la infancia.

Para erigir una Unión por la Infancia, los progresistas necesitan diseñar políticas a nivel local, nacional y europeo que garanticen el acceso a ECEC a los niños y niñas desfavorecidos (aquellos que viven en hogares con menores ingresos o territorios marginados). Además, “*Los progresistas deben garantizar que los servicios de ECEC sean de buena calidad; es decir, inclusivos y por lo tanto capaces de atender las necesidades específicas de cada niño o niña, a la vez que empoderan a ese niño o niña para que se convierta en un agente de cambios orientados a unas sociedades y economías más justas y sostenibles.*” Las políticas ECEC deben complementarse (e interactuar positivamente) con políticas laborales y de bienestar que aborden las causas fundamentales de las desigualdades infantiles.

Pero los progresistas solo pueden abordar los retos descritos con eficacia si consideran la ECEC un elemento esencial de un renovado paradigma del bienestar.

Este paradigma debería promover la igualdad preparando a los ciudadanos y a los territorios para aprovechar las oportunidades de la economía global, y protegiéndoles a la vez contra recesiones y posibles crisis, cada vez más frecuentes.

Muchos líderes progresistas de Europa están en la vanguardia de la lucha contra las desigualdades infantiles, y defienden firmemente que se invierta en ECEC. Los defensores de una Unión por la Infancia se encuentran en gobiernos nacionales, como puede verse en Eslovenia, en un pueblecito de Bélgica o en ciudades de Italia, Hungría y España. Estos defensores conforman una comunidad de prácticas progresistas que puede servir de inspiración a otros líderes y activistas.

4.1. ACCESO UNIVERSAL A ECEC Y POLÍTICAS DE BIENESTAR PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES INFANTILES: ESLOVENIA

Eslovenia ha tenido una larga historia de inversión en ECEC desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Con la reconstrucción masiva de infraestructuras, la industrialización y la urbanización en la década de 1960, y con el empleo al alza, el gobierno esloveno decidió establecer jardines de infancia. La ECEC se veía como un conjunto de servicios esenciales para permitir que las mujeres, en

particular, trabajaran. El programa esloveno de expansión de las guarderías y los centros preescolares se inspiró en el modelo escandinavo (especialmente Suecia).

A mediados de los años 90, se llevaron a cabo en Eslovenia una serie de reformas para reforzar la calidad del sistema de ECEC. Estas reformas se hicieron bajo el impulso de los progresistas, sobre todo de las organizaciones de mujeres progresistas y otras organizaciones femeninas. Las reformas convirtieron a Eslovenia en uno de los pocos países de la UE donde el sistema de ECEC se encuentra unificado. La entidad responsable de la ECEC es el Ministerio de Educación, que proporciona políticas e instrumentos jurídicos comunes a nivel nacional, por ejemplo, un marco común para los planes de estudios (adaptados a cada grupo de edad), normas y estándares. Como es habitual en toda Europa, los municipios se encargan de establecer los jardines de infancia e implementar los programas de ECEC.

Este sistema unificado en Eslovenia proporciona a los niños y niñas un patrón de aprendizaje coherente, desde los 11 meses de edad hasta su entrada en la educación primaria (y más allá, tendiendo un puente que cubre la brecha entre la educación temprana y la básica, con la supervisión del Ministerio de Educación).



El objetivo de la reforma era concretar el derecho establecido para todo niño o niña esloveno a tener acceso a una ECEC de calidad y adecuada a su edad.

La igualdad de acceso se garantiza con una admisión universal y con unos servicios subvencionados por el estado. Los servicios públicos (que acogen al 95% de los solicitantes) van acompañados por otros servicios privados, financiados de forma directa y obligados a seguir los mismos estándares que los servicios públicos. El gobierno también proporciona mayores fondos a aquellos centros que tienen más población especialmente desfavorecida (por ejemplo, romaníes). La contribución económica de los padres se ajusta a sus posibilidades en todos los centros (los padres pagan del 0 al 77% del precio total), y los niños y niñas de hogares con menores ingresos asisten al jardín de infancia gratis. En la ciudad de Liubliana, se concede una ayuda adicional a todos los padres que estén pagando una hipoteca, para reducir el precio de la ECEC.

Además, al estandarizar la calidad entre los proveedores (y entre las edades), el sistema esloveno garantiza que todos los niños y niñas se beneficien de experiencias de aprendizaje apropiadas y adecuadas. En 1999, Eslovenia adoptó un plan de estudios para sus jardines de infancia, que promueve resultados de aprendizaje inclusivos. En resumen, además de las destrezas cognitivas y el desarrollo físico (conseguido también en conexión con los servicios sanitarios y proporcionando al alumnado tres comidas diarias gratis), a los niños y niñas eslovenos se los estimula para adquirir la capacidad de cooperar, debatir, pensar críticamente, reconocer y aceptar la diversidad cultural, social y de género, y valorar la igualdad y la solidaridad. En algunas ciudades, como Liubliana, se organizan actividades pedagógicas con la participación de las comunidades locales, para reforzar la resiliencia colectiva. También se atiende a la diversidad, hablando en sus idiomas natales a niños y niñas procedentes de las comunidades italiana y húngara. Además, se hace mucho hincapié en la sostenibilidad, en particular en el conocimiento y el respeto a la naturaleza, y se llevan a cabo prácticas de protección del medio ambiente.

La calidad también se sustenta en la igualdad de trato al personal que trabaja en distintos servicios. Los profesores de preescolar, que tienen títulos de posgrado, y los asistentes de enseñanza de preescolar, con cualificaciones de educación secundaria superior, realizan programas de ECEC tanto para niños y niñas de 0 a 3 años como para el grupo de 3 a 6 años. Se proporciona

IV. LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN ACCIÓN: LÍDERES PROGRESISTAS Y CASOS PRÁCTICOS EN EUROPA

personal adicional a los centros a los que asisten niños y niñas romaníes o con necesidades especiales. Al evitar que haya diferencias en salarios y condiciones de trabajo entre el personal de guarderías y el de centros de preescolar, el sistema unitario esloveno contribuye a mejorar el acceso igualitario a la calidad.

En las últimas décadas el porcentaje de niños y niñas que participan en ECEC ha crecido más de 20 puntos porcentuales, y supone en la actualidad que casi el 50% de la población de 0 a 3 años está matriculada en servicios de cuidado infantil (de 30 horas semanales o más). Esta es una de las tasas más altas en la UE. Además, la desigualdad relativa entre ellos es menor que en la mayoría de los estados miembros de la UE, lo que demuestra que un enfoque basado en los derechos legales de la infancia, acompañado por ECEC universal y financiada por el estado -lo que evita la mercantilización de estos servicios- es la mejor manera de proporcionar las mismas oportunidades de acceso a todos los niños y niñas, no solo a los que proceden de hogares o territorios desfavorecidos.

Además, la ECEC en Eslovenia interactúa positivamente con las políticas laborales del país. Los progresistas, a través de su participación en diversos gobiernos de coalición -han ocupado el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales durante casi toda la última década-, han sido particularmente activos a la hora de promover políticas de bienestar coherentes y complementarias; sobre todo, medidas de conciliación de la vida laboral y familiar. Por ejemplo, los horarios de apertura de los servicios de cuidado infantil se han fijado de modo que favorezcan a los padres que trabajan (los jardines de infancia abren entre las 5.30 y las 6 h y cierran entre las 16.30 y las 17.30 h, y algunos siguen abiertos hasta las 21 h). También es importante resaltar que más del 85% de los empleados (hombres y mujeres) trabajan a tiempo completo. La disponibilidad y la organización de la ECEC se complementa con una generosa baja parental. La baja de maternidad es de 105 días, con una remuneración equivalente al 100% del salario; los padres, por su parte, tienen derecho a 30 días de baja paternal. Cada uno de los progenitores puede gozar de 130 días adicionales (260 días en total). También existe un programa de apoyo económico para las madres que no trabajan. Además, Eslovenia ha establecido el salario mínimo en 700 euros netos, por encima del umbral nacional de la pobreza. También ha establecido un ingreso mínimo para los hogares que se encuentran por debajo de ese umbral (calculado sobre la base del número de niños) y para familias numerosas (con más de tres hijos o hijas). Estas políticas de bienestar reducen

significativamente los factores de riesgo de desigualdades infantiles, lo que convierte a Eslovenia en el estado miembro de la UE con la tasa más baja de población infantil en riesgo de pobreza y exclusión social.

Los progresistas son quienes han liderado la expansión (de servicios y de calidad) en Eslovenia. A medida que surgen nuevos retos -especialmente la creciente escasez de plazas en algunos municipios (especialmente para los más pequeños) y las dificultades que encuentran para acceder a los servicios los niños y niñas severamente desfavorecidos (por ejemplo, los romaníes), socialmente excluidos o migrantes-, los progresistas luchan por llevar la calidad y la equidad de la ECEC un paso más allá, proponiendo servicios de cuidado infantil universales y gratuitos para todos.

MARTINA VUK,

Ex secretaria de Estado, Eslovenia:

La ECEC es muy importante para todos los niños y niñas. Es un programa (con un plan de estudios) de cuidados y de educación, implementado por profesionales pedagógicamente formados. Para los niños y niñas, significa socialización temprana, desarrollo de dinámicas de grupo y educación temprana, lo que reduce los obstáculos que traigan de su entorno doméstico. Y finalmente, pero no menos importante, la ECEC otorga oportunidades más igualitarias desde muy tierna edad. Y eso es todo lo que queremos para todos los niños y niñas: proporcionarles una infancia segura, educativa y creativa, con todas las posibilidades para su futuro desarrollo.

“

La calidad se sustenta también por el tratamiento igualitario que se da al personal que trabaja en diferentes servicios. Los profesores de preescolar, que tienen posgrados, y los asistentes de enseñanza, con cualificación de la escuela secundaria superior, llevan a cabo programas de ECEC tanto para niños y niñas de 0 a 3 años como para el grupo de 3 a 6 años

”

4.2. ASEGURAR EL ACCESO A SERVICIOS DE ECEC A LOS NIÑOS Y NIÑAS MÁS DESFAVORECIDOS, MEDIANTE PROVISIÓN PÚBLICA: BARCELONA Y GANTE

Barcelona

El sistema de ECEC en España se divide entre educación preescolar (de 3 a 6 años) y guardería (de 0 a 3 años). Aunque la cobertura universal está asegurada para la educación preescolar, la etapa de guardería padece debilidades estructurales, con disparidades territoriales en cuanto a disponibilidad y en cuanto a calidad de los servicios.



España tiene una de las tasas de riesgo persistente de pobreza infantil más altas de Europa, y es uno de los países donde la brecha entre el riesgo de pobreza adulta e infantil es mayor. De todos los grupos de edad, los menores de 18 años tienen el mayor riesgo de pobreza extrema (26,8% en 2019). Si bien la pobreza infantil alcanzó su punto máximo entre 2014 y 2015, la evolución a lo largo del tiempo revela la estructura de esta pobreza. Históricamente, la capacidad del estado del bienestar para aliviar la pobreza infantil ha sido baja. Los pagos en efectivo para familias con bajos ingresos que tienen hijos son, con diferencia, los más reducidos de la Seguridad Social, y hasta ahora no ha existido una red de seguridad a nivel nacional, sino una serie de programas regionales de

IV. LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN ACCIÓN: LÍDERES PROGRESISTAS Y CASOS PRÁCTICOS EN EUROPA

ingresos mínimos con cobertura y niveles de generosidad muy diferentes. El 1 de junio de 2020, el Gobierno español introdujo un plan de renta mínima basada en los recursos de cada familia (el Ingreso Mínimo Vital), que se espera que llegue a más de 800.000 hogares en riesgo de pobreza. Este nuevo plan de protección social complementará a otros preexistentes, de nivel regional.

Las desigualdades en el acceso a cuidados infantiles también son extremadamente altas. La proporción de niños y niñas de 0 a 3 años que utilizan servicios de guardería es mucho menor (26,6%) entre los hogares con ingresos menores al 50% de la media, en comparación con el 57,5% de los que proceden de hogares de ingresos elevados. Los niños y niñas excluidos de las guarderías proceden muy a menudo de los hogares más desfavorecidos, como pueden ser aquellos con madres que no trabajan o padres con bajo nivel educativo. Los hogares que encuentran mayor dificultad para cubrir las necesidades de cuidado infantil son los monoparentales (53,5%), seguidos por las familias numerosas (37%).

Para incrementar la disponibilidad de plazas de guardería, algunas ciudades y regiones han ampliado la oferta privada, lo que ha provocado aún más desigualdades en el acceso. Otras ciudades y regiones se han centrado en aumentar la oferta de guarderías públicas municipales, y han logrado mejores resultados a la hora de aumentar la participación entre la población más vulnerable.

El caso de Barcelona es un buen ejemplo del esfuerzo realizado para mejorar la oferta pública -de calidad-, y para aumentar la participación de las familias de bajos ingresos, especialmente las de origen migrante.

La normativa y financiación de las guarderías (*escoles bressol*) es competencia del gobierno autonómico. Sin embargo, este sector lleva más de una década recibiendo recursos insuficientes. Cuando Ada Colau, líder del partido progresista municipal Barcelona en Comú, ganó las elecciones de 2015 por mayoría simple, se comprometió a crear 30 guarderías públicas (había sido una de sus promesas durante la campaña electoral). Aunque no cumplió aquella promesa, ya que no pudo encontrar el presupuesto necesario, sí se realizaron esfuerzos para fortalecer la red pública de guarderías a lo largo de la siguiente legislatura, en la que Colau logró conservar el ayuntamiento en coalición con los socialistas del PSC.

La administración local de Barcelona ha ido aumentando su participación en el presupuesto de las guarderías. En

2017, el ayuntamiento cubrió el 62% del coste total de las guarderías municipales, mientras que las familias cubrían el 38%. Entre 2012 y 2013 el Ayuntamiento aumentó su participación en un 11,7%.

Hay un total de 100 *escoles bressol*, que atienden a 8.400 niños y niñas con un coste anual de 62 millones de euros. Estimamos que la tasa de cobertura para el grupo de edad de 0 a 2 años es del 44,4% en Barcelona, con un 20,7% de plazas públicas. Ambos porcentajes llevan aumentando desde 2010. Sin embargo, la oferta pública sigue muy por debajo del nivel de demanda. Según datos del Ayuntamiento, la oferta municipal solo cubre en torno al 55% de la demanda total.

Además, el Ayuntamiento introdujo un nuevo sistema de tarifas basadas en los ingresos (tarificación social) en 2015, para aumentar la participación de las familias con bajos ingresos. El sistema anterior establecía una tarifa única (289 € mensuales en 2015), con algunas bonificaciones, regidas por un conjunto de criterios, que podían oscilar entre el 30% y el 100% de la tarifa total. Con este nuevo sistema, las familias pagan de forma diferente según su capacidad para hacerlo: desde 50 € hasta un máximo de 395 € al mes.

En conjunto, la red de guarderías municipales de Barcelona destaca por la alta calidad de su oferta. La ratio niños/adultos es menor que en la mayoría de las guarderías privadas y el personal tiene cualificaciones que van del nivel medio al alto (el 42% son maestros de educación pre-primaria, con título universitario, y el 58% tienen un título de educación secundaria superior). Es importante señalar que estas guarderías públicas tienen sus raíces en una sólida tradición pedagógica que se remonta a la Segunda República Española.

Investigaciones recientes sobre la experiencia de Barcelona han demostrado que el nuevo sistema ha generado una presencia más equilibrada de niños y niñas de diferentes entornos familiares. Los progresistas han estado liderando la lucha para expandir la ECEC e igualar las oportunidades vitales de la población infantil (y reducir las desigualdades estructurales de sus padres).

El próximo reto para los progresistas será incrementar más el número de plazas, para evitar la posible exclusión de los niños y niñas procedentes de las clases media y alta, cuyas familias elogian la calidad de los centros municipales (con estándares de calidad por encima de la media de los que rigen a las guarderías privadas) y exigen

masivamente acceso a estos servicios públicos. Las posibles tensiones entre distintos grupos socioeconómicos, derivadas de una oferta que todavía no es universal, también podrían socavar el apoyo público al gasto en ECEC.

En resumen, es necesario abordar la pobreza infantil y las desigualdades entre los niños y niñas de diferentes orígenes socioeconómicos, desde diferentes niveles de gobierno (supranacional, nacional y subnacional) y con todas las herramientas de protección social disponibles (desde pagos directos a familias de bajos ingresos hasta servicios públicos de buena calidad). El caso de Barcelona muestra que, si bien existen diferentes vías para mejorar las tasas de cobertura, el compromiso con los servicios de cuidado infantil proporcionados de forma directa puede convertirse en la marca personal de los gobiernos progresistas. La introducción de tarifas proporcionales a los ingresos es un mecanismo esencial para evitar el “efecto Mateo” a tan temprana edad. Sin embargo, si la oferta de ECEC es insuficiente, pueden producirse tensiones políticas y el compromiso con los ideales y principios progresistas podría también llevar a tener que tomar decisiones difíciles.

LAIA ORTIZ,

Teniente de alcalde de Barcelona:

Nuestra red de guarderías municipales es un legado para la ciudad. (Es) un factor de equidad, el primer eslabón que une a las familias con la ciudad, y pertenece a una masa crítica de servicios educativos que han aprendido a innovar desde el seno del sector público.

“

Investigaciones recientes sobre la experiencia de Barcelona han demostrado que el nuevo sistema ha generado una presencia más equilibrada de niños y niñas de diferentes entornos familiares. Los progresistas han estado liderando la lucha para expandir la ECEC e igualar las oportunidades vitales de la población infantil (y reducir las desigualdades estructurales de sus padres).

”

IV. LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN ACCIÓN: LÍDERES PROGRESISTAS Y CASOS PRÁCTICOS EN EUROPA

Gante

Gante es una ciudad de unos 260.000 habitantes, localizada en la región de Flandes, en Bélgica. Es la mayor ciudad de Flandes Oriental, y su puerto (el segundo más grande en Bélgica) funciona históricamente como el polo económico y el corazón de los movimientos laborales. La ciudad tiene una larga tradición de cooperativismo, auto-gobierno de los ciudadanos, participación democrática e innovaciones políticas progresistas. Lleva gobernada por fuerzas progresistas desde 1989.



El ayuntamiento de Gante ha invertido en ECEC desde 1979, transformando los servicios que existían, con orientación sanitaria, en entornos educativos, y adoptando prácticas pedagógicas inclusivas centradas en los derechos de la niñez y su emancipación. En los jardines de infancia, el enfoque pedagógico se inspira en el movimiento de “educación preescolar orientada a la experiencia”, que fundaron Ferre Lavers, en la Universidad de Lovaina, y el pedagogo francés Celestin Freinet. Pone el foco en promover la libre iniciativa infantil en un entorno enriquecido, el diálogo orientado a la experiencia y la inclusión explícita del entorno social de los niños y niñas. En el cuidado infantil, el enfoque pedagógico se inspira en los movimientos socioconstructivistas y en una preocupación por la igualdad de oportunidades.

“

El programa Tinkerbelle es un sistema de inscripción y registro orientado a garantizar que las plazas de guardería sean también accesibles para los niños y niñas inmigrantes y con bajos ingresos. También tiene como objetivo promover una mezcla social en las guarderías.

”

En la actualidad, 1.150 niños y niñas de 0 a 3 años están matriculados en 32 guarderías. En todos los centros de la ciudad de Gante, privados o financiados por el Gobierno de Flandes, la ciudad ha establecido unas tarifas progresivas, en función de los ingresos de los padres.

Además, el ayuntamiento garantiza subsidios para lograr reducciones adicionales en las tarifas para aquellos padres que viven en la pobreza. Sin embargo, la gran diversidad de la población (debida a un flujo constante de migrantes en las últimas décadas) y el aumento del número de padres en riesgo de pobreza y exclusión social (por la crisis económica de 2007) ha puesto a prueba la capacidad de los sistemas de ECEC para garantizar un acceso igualitario. La escasez de plazas ha dejado al menos al 10% de los niños y niñas sin ECEC, sobre todo recién llegados o procedentes de hogares económicamente desfavorecidos. Dado que la investigación ha demostrado que el criterio “primero en llegar, primero en ser atendido” favorece enormemente a las familias adineradas (por ejemplo, a las que tienen un mayor nivel educativo), el Ayuntamiento de Gante ha decidido, de forma deliberada,

ampliar las plazas disponibles en las áreas desfavorecidas de la ciudad y desarrollar un enfoque coherente, llamado Tinkerbelle (campanilla), para garantizar la igualdad de acceso de todos los niños y niñas.

El programa Tinkerbelle es un sistema de inscripción y registro orientado a garantizar que las plazas de guardería sean también accesibles para los niños y niñas inmigrantes y con bajos ingresos. También tiene como objetivo promover una mezcla social en las guarderías.

El programa refleja (y desarrolla) la normativa del Ministerio de Educación y Formación de Flandes, que establece los criterios para el acceso a guarderías en Flandes. Estos criterios conceden del 50% al 70% de las plazas disponibles a los hogares muy próximos al centro, y las plazas restantes (al menos el 30%) a los hogares vulnerables (familias con bajos ingresos o bajo nivel educativo y migrantes, y familias monoparentales). Además, el programa reserva dos plazas en cada guardería para cada uno de los siguientes grupos:

- Padres que están siguiendo cursos de integración e idioma flamenco.
- Padres que están recibiendo formación para el empleo
- Padres en crisis, con necesidad urgente e imprevista de guardería (para un máximo de tres meses)

La eficacia de esta estrategia para ampliar plazas en áreas con una alta incidencia de factores de riesgo, y para dar acceso a los grupos desfavorecidos a través del programa Tinkerbelle, se basa en la cooperación estructural entre los servicios de ECEC y los de bienestar social. Ambos servicios comparten el objetivo común de luchar contra las desigualdades. El papel del departamento de servicios sociales es esencial: en primer lugar, para ubicar en mapa e identificar a las familias y grupos desfavorecidos, y en segundo lugar, para acompañarlos a los servicios de ECEC. Para esta segunda tarea, se ha desarrollado un proyecto específico llamado “Un puente hacia los padres” (*Bridging to Parents*), que despliega a profesionales de protección social en barrios desfavorecidos para que promuevan la implicación de los padres y la participación de los niños y niñas en ECEC y en la educación básica.

La capacidad de las estructuras de bienestar local para geolocalizar la prevalencia de factores de riesgo -como

la pobreza económica, los hogares monoparentales o el estatus de migrantes- a nivel de barrio, se ve reforzada por un sistema de cruzado de datos de 13 organizaciones de protección social y sus organizaciones asociadas. El mismo sistema se utiliza para aumentar la eficacia de los pagos sociales, así como los pagos por programas de vivienda, salud y otras intervenciones locales de protección social.

La conexión entre los niños y niñas y el “mundo exterior” también está garantizada mediante prácticas pedagógicas inclusivas. Por ejemplo, las actividades y los materiales en los centros ECEC reflejan la diversidad que existe en la comunidad. Es más, la contratación del personal también pretende fomentar la diversidad. De hecho, la diversidad no se niega, sino que se acepta (por ejemplo, hablando al alumnado de origen inmigrante en su idioma natal) para favorecer la comunicación positiva y la participación de los padres, como primeros educadores, y en consecuencia la emancipación.

Con cifras recientes que destacan el éxito de Tinkerbelle en el objetivo de igualar el acceso a ECEC y garantizar una mezcla social en las guarderías, y con una tasa de un 38% de población infantil desfavorecida en guarderías financiadas con fondos públicos en 2018 (en contraste con el resto de Flandes, donde las desigualdades siguen estando muy extendidas), los progresistas de Gante ahora tienen la mirada puesta en el próximo objetivo, que es avanzar hacia una oferta universal de ECEC de calidad.

ELKE DECRUYNAERE,

Miembro del Ayuntamiento de Gante,
concejal de Educación y Juventud:

Los primeros mil días de un niño o niña son enormemente importantes. El cuidado infantil de alta calidad es un elemento clave. Tiene que estar cerca de los hogares de las familias y tiene que ser asequible. Además, en el diálogo con los padres, debe respetar las convicciones de los progenitores y respetar su papel como principales educadores. Hay muchos padres en nuestras ciudades que no tienen una red social a la que puedan recurrir. Esto hace que la oferta de más servicios sea absolutamente necesaria. Un sistema justo de asignación de plazas gratuitas, con atención a la mezcla social, garantiza el acceso a guarderías de calidad para todo el mundo.

IV. LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN ACCIÓN: LÍDERES PROGRESISTAS Y CASOS PRÁCTICOS EN EUROPA



ILUSTRACIÓN 4

Niños y niñas en la Guardería Popular de Villa Cella (Reggio Emilia), 1947-48

*Fotos de los archivos del Centro de Documentación e Investigación Educativa, preescolar y centros de niños y bebés – Istituzione of the Municipality of Reggio Emilia
© Preschools and Infant-toddler Centres – Istituzione of the Municipality of Reggio Emilia.
Courtesy of Reggio Children*

4.3. CALIDAD E INCLUSIÓN: LA CIUDAD DE REGGIO EMILIA (ITALIA) Y EL ENFOQUE REGGIO CHILDREN

El enfoque Reggio Children es una filosofía educativa orientada a emancipar a los niños y niñas para que desplieguen todas sus capacidades como ciudadanos. También busca promover la solidaridad y la igualdad.



Podemos trazar la ruta histórica de este enfoque en la ciudad italiana de Reggio Emilia. En la década de 1950, el ayuntamiento y muchos pueblecitos de los alrededores,

que estaban gobernados por fuerzas progresistas, decidieron crear y desarrollar la red de guarderías y centros preescolares públicos de Reggio Emilia. Esta decisión la inspiraron e impulsaron el sindicato de mujeres y las asociaciones de mujeres trabajadoras, que ya eran muy activos en la organización de servicios de ECEC autogestionados, especialmente en las zonas rurales de la provincia de Reggio Emilia. Una figura esencial en la historia del desarrollo de ECEC en Reggio Emilia es Loris Malaguzzi, un intelectual y pedagogo que conceptualizó todavía más lo que más adelante se llamaría el enfoque Reggio children. Malaguzzi imaginó la ECEC no solo como un servicio, sino como la fuente de la reconstrucción de los valores e instituciones democráticos tras el fascismo. La reconstrucción se haría con niños y niñas y la harían los niños y las niñas.

En el corazón de este enfoque está la idea de que el niño o niña es un sujeto de derechos, y también que es capaz de aprender y de desarrollarse plenamente. Cada individuo, independientemente de su condición socioeconómica y de su género, cuenta con un extraordinario potencial de aprendizaje. Malaguzzi definió esto como los “cien lenguajes” que posee la niñez: cien formas de pensar, expresarse, comprender y encontrarse con los otros. Esta inmensa capacidad para la construcción de conocimiento y para los procesos creativos se fortalece a través de experiencias, realizadas de forma individual o con otros niños y niñas, en el contexto cultural y social. El objetivo de la ECEC, en consecuencia, es fomentar esta capacidad mediante prácticas pedagógicas apropiadas e inclusivas.

En el enfoque Reggio Children, la pedagogía se centra por lo tanto en la llamada *progettazione* o diseño, la planificación de la didáctica en forma de experiencias (los talleres), co-construidos entre el alumnado y sus educadores (mediante la utilización de los cien lenguajes de la niñez), más que aplicando programas de aprendizaje predefinidos. Un proyecto de aprendizaje puede estar inspirado por un evento natural o familiar, o ser algo visto en las noticias, y es propuesto por uno o más niños o niñas junto con sus profesores. Como resultado, el aprendizaje se integra en el contexto y en el entorno que rodea al alumnado. El programa educativo muta, se readapta y se evalúa de forma constante, siguiendo las aportaciones de los niños y niñas, que son participantes activos en la creación del conocimiento, y no solo receptores pasivos de conceptos.

En lugar de ser un simple transmisor, el educador es un facilitador de la construcción del conocimiento que realizan los niños y niñas. Los maestros les ayudan a formular hipótesis y a trabajar en proyectos, y organizan la participación de los progenitores y las comunidades. Se da prioridad a la investigación en el trabajo de los educadores, sobre todo mediante la documentación de las prácticas diarias, con el fin de evaluar e interpretar la enseñanza, posiblemente reorientándola y mejorándola. Sin embargo, la investigación también debe hacer que la naturaleza de los procesos de aprendizaje sea visible y que se pueda compartir con el alumnado, y especialmente con sus padres y la comunidad, y así transformar el aprendizaje en una experiencia emancipadora común. El papel del educador se elogia y se cultiva. Igualmente, se presta mucha atención a los derechos y al bienestar de los trabajadores de los servicios de ECEC. Las condiciones laborales se centran en la estabilidad, la continuidad y el salario justo. Esto, a su vez, refuerza el sentido de pertenencia a la experiencia de los educadores.

Otro aspecto esencial del desarrollo del enfoque Reggio Children es el papel de la arquitectura en el diseño de entornos de aprendizaje inclusivos. Los espacios interior y exterior de las guarderías y escuelas preescolares de Reggio Emilia se organizan de forma interconectada y se ofrecen a niños y adultos como lugares para vivir juntos, investigar, experimentar y co-construir conocimientos. El entorno interactúa con los talleres (y es modificado por él), o con proyectos y experiencias educativas, y su misión es posibilitar y facilitar la inclusión y el empoderamiento de la infancia, a la vez que aumenta el sentido de familiaridad y pertenencia y el placer de habitar el espacio.

Al promover la participación del alumnado (y de las comunidades de sus padres), y al promover la cultura de la solidaridad, la responsabilidad y la inclusión, el enfoque Reggio Children realza el papel de los niños y niñas como agentes de cambio para sociedades más justas, sostenibles y resilientes. La inclusión se refleja en la capacidad de emancipar a los niños y niñas y al mismo tiempo “encontrarlos donde están” (en cuanto a sus capacidades y contextos), respetando, por lo tanto, sus necesidades de aprendizaje y su diversidad.

La ECEC en Reggio Emilia es un sistema público integrado. La Institución de Guarderías y Preescolar del Ayuntamiento de Reggio es responsable del funcionamiento del sistema de ECEC, mientras que el grupo de coordinación pedagógica supervisa la implementación del enfoque pedagógico. El sistema lo financia sobre todo el gobierno local (municipal) (80%). Los padres cubren en torno al 20% de la financiación, pero hay apoyo económico para las familias necesitadas o que reciben ayudas sociales (así como criterios de inscripción que favorecen a los más desfavorecidos). Alrededor del 40% del presupuesto municipal se dedica a la educación (incluso más en algunas aldeas). Hay 33 guarderías gestionadas por la institución municipal y la tasa de inscripción es del 51% (la más alta de Italia, donde la media está muy por debajo del 30%). A nivel de preescolar y guarderías, un grupo de trabajo colectivo (o consejo), que incluye a padres y personal del centro, apoya la participación de las familias y de la comunidad local en los procesos de aprendizaje infantil y en la organización de los programas educativos. Reggio Emilia también tiene “consejos de la infancia”, que implican a padres y a ciudadanos en las principales decisiones relativas a la ECEC. Los consejos de la infancia son un proyecto participativo, cuyos miembros se eligen mediante un proceso democrático. En 2020, 800 progenitores y ciudadanos solicitaron convertirse en miembros de los consejos, lo que demuestra el compromiso cívico de la población de la ciudad con la ECEC y la niñez.

Adicionalmente, hay otras dos instituciones: Reggio Children, un centro internacional de investigación y formación, y la Fundación Reggio Children, que participa en proyectos de cooperación sin ánimo de lucro. Estas instituciones han sido fundamentales en la difusión mundial del enfoque Reggio Children, que se ha adoptado hoy en distintos lugares de Europa (sobre todo en los países nórdicos), así como en muchas guarderías y escuelas preescolares de Estados Unidos y América Latina, en Oriente Próximo, Sudáfrica, India, Corea del Sur, Japón, Australia y Nueva Zelanda. Reggio Children está en relación con más de 140 países de todo el mundo.

IV. LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN ACCIÓN: LÍDERES PROGRESISTAS Y CASOS PRÁCTICOS EN EUROPA

La ciudad de Reggio Emilia se ha convertido así en una pionera en ECEC, una experiencia que ha sido concebida y liderada por mentes progresistas, en un esfuerzo por asegurar la igualdad a través de prácticas pedagógicas inclusivas orientadas a descubrir el potencial de aprendizaje y desarrollo de cada individuo. La filosofía subyacente dicta que el niño o niña es un ciudadano capaz y activo, y un agente de cambio para una sociedad más justa y sostenible.

Como Reggio Emilia está ahora reconocida en todo el mundo como un centro de excelencia en ECEC inclusiva, las fuerzas progresistas (recientemente reelegidas para el Ayuntamiento), siguen haciendo evolucionar y repensando los servicios infantiles para abordar los retos actuales y futuros. En los años venideros, todas las guarderías serán gratuitas (sin tarifa alguna) para todo el mundo, para afirmar la universalidad de la ECEC y, lo que es más importante, para garantizar la igualdad de acceso a todos los niños y niñas. Los programas pedagógicos también atenderán problemas emergentes como la sostenibilidad.

LUCA VECCHI,
alcalde de Reggio Emilia:

Vivimos en tiempos difíciles, en los que el egoísmo, la inseguridad y los miedos amenazan con romper los lazos sociales y comunitarios; una era en la que hay líderes que levantan muros y trabajan para romper los puentes de confianza y esperanza entre las personas. Hoy, como nunca antes, en todos los lugares del mundo, invertir en ECEC y en los derechos y la educación de los niños y niñas representa un mensaje muy poderoso, la base ética de un nuevo humanismo mundial y un renovado sentido de la solidaridad. Para nosotros, las guarderías y la educación preescolar nunca han sido solo lugares donde cuidar a los niños y niñas, sino sitios donde son los protagonistas, como portadores de derechos y destrezas; lugares donde la educación se considera un proceso activo que implica a todos, desde los maestros hasta los niños y niñas, desde los *atelieristi* (educadores de taller) y pedagogos hasta los padres y las comunidades. La ECEC se convierte en un lugar de igualdad y democracia donde los niños y niñas son también, y sobre todo, ciudadanos.

4.4. INVERTIR EN ECEC EN LAS COMUNIDADES RURALES “OLVIDADAS”: EL PUEBLO DE ANTHISNES (BÉLGICA)

Anthisnes es un pueblecito rural de unos 4.000 habitantes, situado en la región de Valonia (Bélgica), cerca de la ciudad de Lieja. La principal actividad del municipio es la agricultura: dos terceras partes de la tierra están destinadas al cultivo. La tasa de paro es de casi el 9% y una gran parte de la población trabaja fuera del municipio, lo que crea una demanda de servicios que permitan garantizar la conciliación laboral.

En las últimas décadas, los municipios pequeños y rurales como Anthisnes han afrontado una reducción en su capacidad para ofertar una amplia variedad de servicios sociales y oportunidades económicas. Esto se debe muy a menudo a recortes presupuestarios, y el resultado es que los habitantes cada vez tienen una sensación mayor de “estar olvidados”. Junto con fenómenos en auge como la despoblación, estas dinámicas han alimentado el resentimiento de las poblaciones rurales hacia la política mayoritaria, y ha crecido el consenso hacia los movimientos políticos de extrema derecha.

Por esta razón, el Ayuntamiento de Anthisnes, que desde 1994 pertenece al Partido Social, decidió en 2019 invertir una parte sustancial del presupuesto del pueblo en la creación de una guardería pública, la primera en la historia del municipio. La guardería *Enfant’In* cuida a 18 niños y niñas, de 3 meses a 3 años, de 7 a 18 h. Aplica unas tarifas progresivas, en función de los ingresos de los padres. El centro está conectado con otros servicios de bienestar en la comunidad, en especial con el personal médico, para garantizar que se supervise el bienestar físico infantil y la detección temprana de problemas, pero también para apoyar la lactancia y la salud materna. También está conectado con servicios de protección social que promueven actividades culturales, lúdicas y deportivas, así como con campamentos de verano a precios accesibles. Además, está conectado con servicios de protección social enfocados en ayudar a los más desfavorecidos mediante ayudas económicas y acceso a la vivienda.



Al proporcionar oportunidades para los niños y niñas y para sus padres (que pueden trabajar y aumentar los ingresos del hogar), la vía elegida por Anthisnes representa un medio por el cual los progresistas locales se esfuerzan por reforzar la solidaridad y la resiliencia colectiva, y así salvaguardar la propia existencia (y esencia) de su comunidad.

En las zonas rurales, la resiliencia colectiva tiene que abordar la sostenibilidad y la protección del medio ambiente a la vez que busca mejorar el desarrollo y la autogestión infantiles (el proyecto pedagógico de *Enfant'In* también promueve la cultura y el conocimiento sobre la sostenibilidad). Esto se hace creando conciencia sobre el comportamiento ecológico (como el reciclaje, el uso de materiales del entorno y la naturaleza cercanos, y un programa de nutrición con alimentos e ingredientes de agricultura orgánica, y granjas y cooperativas locales).

Desde que se abrió, en enero de 2019, la guardería ha alcanzado su asistencia máxima de 18 plazas, lo que da fe del éxito (y la necesidad) de esta iniciativa. La población también ha mostrado su agradecimiento al reconfirmar (con más votos, de hecho) la mayoría progresista en el Ayuntamiento, reforzando también los planes futuros de inversión en ECEC. El ejemplo de Anthisnes, aunque a pequeña escala, ilustra la importancia de que los

progresistas piensen en la ECEC como un instrumento esencial, no solo para garantizar la conciliación laboral y un buen arranque en la vida para los niños y niñas, sino también, y lo que es más importante, para preservar la cohesión social y construir futuros sostenibles para las comunidades rurales locales.

MARC TARABELLA,

alcalde de Anthisnes y miembro del Parlamento Europeo:

Tenemos una población activa que muchas veces se ve obligada a trabajar fuera del municipio. Desde 1996, hemos invertido en garantizar una guardería gratuita -fuera del horario escolar-, destinada a la población en educación preescolar. Pero queremos algo más, y algo mejor, para nuestros niños y niñas y para sus padres, y por eso decidimos invertir en la creación de la primera guardería pública en la historia de nuestro pequeño pueblo. Los servicios son la forma en que mantenemos vivo nuestro pueblo. Como me dijo un ciudadano recién llegado, lo que es la mejor recompensa que puedo recibir como alcalde: "¡No sabíamos al venir a vivir a un pueblo pequeño que habría tantos servicios!".

TONI PELOSATO,

miembro del Ayuntamiento del pueblo concejal de Educación y cultura:

¡Es a nivel local, en el seno de nuestras pequeñas comunidades, como construimos el desarrollo sostenible del planeta!

IV. LA UNIÓN POR LA INFANCIA EN ACCIÓN: LÍDERES PROGRESISTAS Y CASOS PRÁCTICOS EN EUROPA

4.5. LUCHAR POR LA IGUALDAD DE LA INFANCIA Y LAS MUJERES EN LA HUNGRÍA DE FIDESZ

Hungría se ha quedado atrás en cuanto al alcance de su sistema de ECEC. En 2018, solo el 17% de la población infantil de 0 a 3 años participaba en programas de cuidado infantil, la sexta cifra más baja en la UE. Peor aún, casi uno de cada cuatro niños y niñas húngaros estaba en riesgo de pobreza y exclusión social (23%). Estas cifras pintan un panorama alarmante sobre la situación de las desigualdades infantiles en Hungría.

El actual partido gobernante, Fidesz, de extrema derecha, lleva en el poder y dominando el panorama político desde 2010. Durante la última década, su régimen, cada vez más autoritario, ha trabajado para socavar la resiliencia colectiva y la solidaridad, mediante la transformación gradual de los elementos centrales del sistema de bienestar, también en lo que respecta a la ECEC, construido por las fuerzas progresistas que gobernaron Hungría hasta la década de 2010. Todos estos cambios han sido diseñados para favorecer a las clases medias, que representan el núcleo del electorado de Fidesz, y para penalizar a la población infantil que vive en los hogares más desfavorecidos. Particularmente discriminados han sido los romaníes, que a menudo asisten a instituciones segregadas y de menor calidad. Los servicios de ECEC en Hungría consisten en guarderías para niños y niñas de 0 a 3 años y centros preescolares para el grupo de 3 a 6 años. La educación preescolar se ha hecho obligatoria, por lo que toda la población infantil (más del 90%) tienen acceso a ella. Los padres deben pagar las comidas, pero el 70% del alumnado tiene derecho a precios reducidos o a una comida gratis. Aunque la asistencia a la educación preescolar, a nivel nacional, es alta, disminuye drásticamente en las regiones desfavorecidas, y en aquellas densamente habitadas por población romaní.

En cambio, la disponibilidad de guarderías (0-3 años) es muy limitada en todo el país. El gobierno de Fidesz ha ampliado las plazas disponibles en estos centros, utilizando en particular fondos de la UE. Sin embargo, la calidad y la inclusividad de los servicios ha disminuido sustancialmente debido sobre todo al aumento de la ratio educadores/alumnos y la ausencia de personal profesional. Los salarios en los servicios de ECEC son extremadamente bajos y, en consecuencia, muchos puestos permanecen vacantes o los ocupa personal no cualificado. Además, el Gobierno ha endurecido también los criterios de acceso a las guarderías, desfavoreciendo, en particular, a los progenitores desempleados. Los padres deben presentar un certificado

de trabajo o certificado de protección de menores para poder acceder a los servicios de ECEC. El objetivo de esto, en principio, es crear oportunidades para las mujeres que buscan trabajo; pero las oportunidades de empleo se reducen cuando los niños y niñas no se encuentran previamente atendidos por un servicio de cuidados infantiles. El desarrollo limitado de ECEC en Hungría se ha visto influido en gran medida por la extendida creencia de que las necesidades de los niños y niñas pequeños, especialmente en sus primeros tres años de vida, están mejor atendidas si son las madres quienes los cuidan. Se mira en términos negativos a las mujeres que deciden volver a trabajar después de dar a luz, lo que reduce el apoyo a las inversiones en servicios de guardería.

Por otra parte, esa misma creencia ha reforzado las políticas de bajas parentales. Desde 1967, existe un subsidio pagado de tres años por maternidad / paternidad, pensado para contrarrestar las bajas tasas de fertilidad y fomentar el cuidado en el hogar de los niños y niñas (especialmente para las mujeres con menor nivel educativo). Esta política se ha prolongado, básicamente, hasta la actualidad. Las mujeres tienen 24 semanas de baja maternal, pero pueden tomarse hasta tres años y recibir prestaciones por maternidad. Sin embargo, estas prestaciones, al igual que la mayor parte de la asistencia social, se han visto drásticamente reducidas durante el gobierno de Fidesz. Podemos entender fácilmente hasta qué punto se ha puesto freno al estado del bienestar si observamos cómo han cambiado las prestaciones sociales relacionadas con la familia o con la infancia, calculadas como un porcentaje del PIB. El gasto ascendía al 2,86% del PIB en 2010, y había caído hasta un 2,06% en 2018. En la actualidad, el estado húngaro invierte en prestaciones familiares e infantiles solo dos tercios de lo que se gastaba hace una década.

Además, el enfoque de la asistencia social ha pasado de proteger y formar a los miembros más pobres de la sociedad a beneficiar a la clase media, utilizando desgravaciones fiscales más que ayudas directas a la renta. En 2012, las deducciones fiscales se combinaron con la introducción de una tarifa plana para el impuesto sobre la renta de las personas físicas. El efecto negativo neto de un enfoque regresivo sobre el bienestar y los impuestos ha perjudicado en especial las condiciones de vida de los niños y niñas de familias de clase trabajadora y en riesgo de pobreza.

Aunque el entorno político en Hungría sigue dominado por Fidesz, en la última ronda de elecciones

municipales en 2019 se han visto signos crecientes de resistencia frente a su régimen, con los progresistas recuperando terreno en distritos clave de todo el país, incluidos los de la capital, Budapest. Los gobiernos locales y municipios progresistas, aunque tienen poco margen de maniobra para contrarrestar las políticas de Fidesz, por la centralización de las políticas educativas y sociales que controla el gobierno, luchan a pesar de todo por promover la igualdad y los valores de justicia social y solidaridad. Como ejemplo concreto, el primer distrito de Budapest ha introducido una renta básica sin condiciones para sus residentes durante la pandemia de coronavirus, que favorece en especial a los hogares más pobres.

Muchos otros se niegan a instaurar prácticas regresivas y discriminatorias en cuanto al acceso de las mujeres y la infancia al bienestar y la educación. Este es el caso en el distrito VIII de Budapest, donde personal municipal ha puesto en marcha un complejo plan de desarrollo de jardines de infancia, con el apoyo de la Fundación Rosa Parks, local, y sus contrapartidas internacionales, con el objetivo de desegregar aquellas instituciones que en la actualidad tienen mayoritariamente niños y niñas romanes. El elemento principal del plan es la introducción de programas pedagógicos inclusivos y el desarrollo de las comunidades. De manera similar, en Csobánka, un pueblo de 3.000 habitantes a 15 km de Budapest, organizaciones cívicas -sobre todo la asociación Cso-damuhely y Hungría Partners-, profesionales de ECEC, voluntarios y padres, con el apoyo económico de los presupuestos municipales y fondos adicionales de la UE, están comprometidos a ofrecer servicios inclusivos y de calidad para los niños y niñas más pequeños. La guardería local aplica un enfoque pedagógico centrado en el niño o niña para poder llegar a todos los asistentes, incluidos los desfavorecidos; mientras, hay una ludoteca disponible para el horario extraescolar. Y se ha establecido una colaboración intersectorial entre los servicios sanitarios locales, los de protección infantil y los educativos, para abordar las causas fundamentales de las desventajas en la niñez.

La batalla por la igualdad en Hungría será larga, pero una nueva generación de líderes progresistas en los gobiernos locales, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil está comenzando a luchar. Entienden que los niños y niñas estarán en el centro del cambio, y garantizar sus derechos y promover su emancipación será la primera y principal acción para restaurar la justicia y la equidad.

MARIA HERCZOG,

directora ejecutiva,

Asociación de Familias, Niños y Jóvenes:

Los primeros años duran para siempre, según lo que sabemos ahora; por lo tanto, la mejor oportunidad posible para garantizar el bienestar infantil es una inversión temprana que adopte una forma integral, holística y basada en los derechos del niño y la niña, y que incluya el apoyo a las familias y a la infancia y servicios universales y específicos de alta calidad.

V. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA UNIÓN POR LA INFANCIA: RECOMENDACIONES

La tragedia de la pandemia de Covid-19 y la recesión económica debida al cese de la actividad económica han puesto de relieve la fragilidad de nuestra resiliencia colectiva. La resiliencia se ve minada por las desigualdades existentes, y estas se van formando desde los primeros años de vida. Al abordar las desigualdades entre los niños y niñas pequeños (y sus progenitores), los servicios de ECEC inclusivos -junto con con políticas laborales y de protección social- representan una política clave para reforzar las reacciones colectivas a las crisis actuales y futuras.

Sin embargo, los niños y niñas procedentes de hogares y zonas más desfavorecidos tienen muy a menudo un menor acceso a ECEC inclusivas y de calidad. Dado que estos servicios se suspendieron o redujeron durante el cese de actividad provocado por la Covid-19, existe el riesgo de que esto pueda aumentar las desigualdades tanto a corto como a largo plazo. Las siguientes recomendaciones tienen como objetivo romper el ciclo de la desventaja en la próxima fase de recuperación.

PARA LAS FUERZAS PROGRESISTAS EN ESTADOS MIEMBROS, A NIVEL LOCAL Y NACIONAL:

Hay un reto mayor aún, si la reducción de los presupuestos nacionales debido a la crisis de la Covid-19 provoca un alejamiento general de la financiación de ECEC, y si los gobiernos fomentan una mayor mercantilización de estos servicios, o un aumento en la contribución económica de los progenitores. Excluir a los niños y niñas de las ECEC -ya sean de familias con menos recursos económicos o de hogares de clase media que han caído en la precariedad a causa de la recesión- reducirá las oportunidades para que los padres vuelvan a trabajar y recuperen sus ingresos disponibles. En resumen, excluir a la población infantil de la ECEC aumentará las desigualdades para ambas generaciones y reforzará en una gran parte de la población la sensación de sentirse “olvidados”.

Los progresistas deben trabajar para promover los objetivos de una Unión por la Infancia y sus tres principios:

1) Garantizar el acceso de la niñez desfavorecida a ECEC de calidad a través de:

- Child rights and legal entitlement rather than demand-driven ECEC / Derechos de los niños y garantías legales antes que servicios de ECEC basados en la demanda.
- La expansión de los servicios públicos en lugar de la oferta privada, y la prevención de la mercantilización de la ECEC.
- Ayudas directas a los servicios en lugar de subsidios a los padres (para combatir la retórica de la “libre elección”).
- Universalismo proporcional, en el que los servicios universales (con tarifas ajustadas a los recursos) se acompañan con recursos adicionales para los niños y niñas desfavorecidos (marginados territorialmente y con un nivel socioeconómico más bajo), para crear consenso también entre la clase media y las personas más adineradas.
- Flexibilidad en la organización de los servicios para facilitar el acceso de los niños y niñas de entornos desfavorecidos (y también aquellos con padres en paro, temporal o de larga duración, o aquellos con una situación laboral irregular).

2) Hacer que la ECEC interactúe positivamente con las políticas laborales y de protección social para abordar las desigualdades estructurales como factores de riesgos infantiles, mediante:

- La expansión de las políticas de protección social para garantizar redes de seguridad a las personas en riesgo de pobreza y exclusión social; también, el refuerzo de la vivienda social para reducir el coste de vida en las familias de bajos ingresos
- Una renta básica universal para los niños y niñas, o programas de ayudas económicas que les beneficien.
- Políticas activas del mercado laboral (*Active Labour Market Policies*, ALMPs) para estimular el empleo, en especial el femenino
- Un salario mínimo legal, establecido en el umbral de salario digno para cada estado miembro, con el fin de reducir la pobreza entre las personas con trabajo.
- La erradicación de las brechas salariales de género
- Una conciliación decente entre vida laboral y personal, y una baja parental (tanto para madres como para padres) adecuada en términos de duración, flexibilidad y dotación.

3) Garantizar acceso igualitario a servicios de ECEC inclusivos y de calidad con:

- Resultados de aprendizaje y planes de estudio inclusivos que se centren en las destrezas y capacidades que permitirán a los niños y niñas crecer y vivir en el siglo XXI, pero que también refuercen su papel como agentes de cambio para sociedades y economías más justas, sostenibles y resilientes, mediante el fomento de competencias, como el respeto a la diversidad, la cooperación y la solidaridad. Los servicios de ECEC deberían tener una calidad estructural junto con una calidad de procedimiento que apunten a la co-construcción del conocimiento con el niño o niña, y que promuevan su emancipación y su papel como agente de cambio democrático y progresista.
- Prácticas pedagógicas inclusivas en lugar de aprendizaje secuencial, lo que permite atender las necesidades de toda la población infantil (sobre todo, la que vive en hogares o territorios desfavorecidos) y posibilita que la ECEC conecte con el “mundo exterior” infantil (familias, comunidades, bienestar).
- Entornos de aprendizaje inclusivos (que se perciban como el “tercer educador”, tras los profesores y los progenitores), que faciliten la co-construcción del conocimiento y el aprendizaje a través de las experiencias.
- Formación del personal y reconocimiento de su papel como co-agentes de cambio (junto con el niño o niña), a través de unos estatutos que garanticen sus derechos, salarios adecuados y condiciones de trabajo, todo ello reforzado por el papel de los sindicatos.
- Reconocimiento del papel de los padres y de las comunidades como educadores y agentes de cambio, y por tanto como pilares fundamentales de la ECEC, fomentando su implicación democrática en la toma de decisiones sobre el proyecto educativo, y estimulando su participación activa en las actividades de aprendizaje.

V. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA UNIÓN POR LA INFANCIA: RECOMENDACIONES

PARA FUERZAS PROGRESISTAS EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS:

1) Hacerlo realidad mediante la Garantía Infantil

Después de años de expectación, la Garantía Infantil Europea se ha convertido en una prioridad política. Es bienvenida y debe ocupar un lugar destacado en la agenda de recuperación de la UE para garantizar que los esfuerzos y recursos europeos, nacionales y subnacionales se pongan en movimiento para eliminar la pobreza infantil en la UE.

- Aplicar rápidamente la Garantía Infantil, como respuesta de la UE ante la pobreza infantil y las desigualdades. Asegurar que la Recomendación del Consejo sobre la Garantía Infantil siga el paradigma de la inversión en la infancia,⁷⁰ que insta a los países miembros a establecer estrategias integradas para abordar la pobreza infantil y la exclusión social, y promover el bienestar de los niños y niñas de 0 a 18 años. Como esto significa vincular el acceso a los recursos adecuados, el acceso a servicios de calidad asequibles (incluida la ECEC) y la participación infantil, los progresistas de las instituciones europeas deberán garantizar que la propuesta de Garantía Infantil promueva los principios de una Unión Infantil de forma eficaz.
- Asegurar que se asignen fondos del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para implementar la Garantía Infantil en el marco del próximo Marco Financiero Plurianual de la UE.

2) Integrarlo en la toma de decisiones y la financiación de la UE

- Garantizar que la combinación de políticas presentada en la publicación sobre una Unión por la Infancia se tenga en cuenta en igual medida a la hora de diseñar las políticas y recomendaciones de la UE sobre ECEC, y al diseñar políticas sobre la inclusión social de la niñez, bajas parentales y conciliación. Reforzar la cooperación entre instituciones y entre servicios en cuestiones de educación, empleo y políticas sociales para dar cabida a soluciones más centradas en la realidad infantil.
- Reconocer los principios de una Unión por la Infancia como una parte integral de los paquetes de recuperación post Covid-19 que la Comisión está planeando, y permitir por lo tanto a los estados miembros implementar los principios de una Unión por la Infancia para responder a la recesión económica y la crisis social.
- En su reasignación para hacer frente a la crisis, hacer pleno uso de los instrumentos de financiación europeos existentes, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y el Fondo de Ayuda Europea para los Más Desfavorecidos (FEAD), para promover una Unión por la Infancia. Tener en cuenta los tres principios a la hora de asignar la financiación, sobre todo el FSE +, en el próximo MFP.

3) Mejorar las formas en que los estados miembros rinden cuentas por el cumplimiento de estos principios

- Integrar los principios de una Unión por la Infancia en el Semestre Europeo, en primer lugar mediante la inclusión, en el Cuadro de Indicadores Sociales de la UE, de indicadores relevantes relacionados con la reducción de la pobreza infantil, la conciliación y la expansión de la ECEC inclusiva y de calidad; y, en segundo lugar, evaluando el progreso de los niños y niñas más desfavorecidos (por su situación socioeconómica, así como por su ubicación geográfica, género, condición de migrante, necesidades especiales o población romaní) y realizando análisis de las causas impulsoras de las desigualdades, con el fin de proporcionar orientación a los Estados miembros sobre la corrección de los desequilibrios sociales.
- Hacer que la integración de los principios de la Unión por la Infancia en el Semestre Europeo sea parte de una estrategia mayor para integrar la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en el proceso de seguimiento económico y social de la UE. De hecho, una nueva estrategia Europa 2030 podría reforzar y hacer avanzar, en un sentido progresista, los vínculos entre las políticas sociales, económicas y de sostenibilidad ambiental.
- Garantizar que los principios de la Unión por la Infancia sean prioridades en el programa de trabajo anual del Comité de Protección Social (*Social Protection Committee*, SPC) y del Comité de Empleo (*Employment Committee*, EMCO) de la UE, así como en los comités paralelos del Parlamento Europeo y del Comité de Regiones; y establecer grupos de trabajo para hacer un seguimiento regular del progreso de las estrategias e instrumentos de la UE en los estados miembros.
- La Comisión Europea debería trabajar con el SPC y el EMCO para encontrar mejores formas de llevar a primer plano datos comparables sobre los tres principios de una Unión por la Infancia.

EUROPA NECESITA MÁS DATOS SOBRE LA INFANCIA

Los datos son herramientas esenciales para comprender los fenómenos económicos y sociales, planificar políticas y evaluar resultados. Sin embargo, los datos sobre la infancia a menudo están dispersos y son limitados, tanto a nivel nacional como comparativo en la UE. Por lo tanto, es fundamental que tanto los estados miembros como la UE refuercen las capacidades de Eurostat y de las oficinas nacionales de estadística para recopilar datos oportunos sobre ECEC (acceso, pero también calidad, resultados en términos de desarrollo cognitivo-socio-emocional y físico), junto con datos sobre el impacto que tienen las políticas de bienestar en los niños y niñas. También es fundamental producir datos que puedan desglosarse según una serie de factores de riesgo, principalmente la situación socioeconómica de los padres, el género, la condición de migrante y la ubicación geográfica, con el fin de evaluar el impacto distributivo (basado tanto en previsiones como en resultados) de las políticas, y así poder planificar y/o reorientar las intervenciones para que aborden las desigualdades. Además, deben adoptarse herramientas estadísticas que permitan hacer una evaluación, basada en previsiones, sobre si las políticas o medidas propuestas beneficiarían a los más desfavorecidos. Estas medidas deben ser adoptadas por entidades nacionales y locales, así como por las instituciones europeas.

Una Unión por la Infancia debe ser considerada una parte esencial de los paquetes de recuperación y estímulo de los estados miembros y de la Unión Europea, para hacer frente a la pérdida de aprendizaje de los niños y niñas (especialmente los de familias de clase media y baja), (re)activar a los padres en mercado laboral y contribuir a detener el aumento de la pobreza económica y la exclusión social.

De esta forma, la UE y sus estados miembros responderán mejor al llamamiento a un cambio en el modelo económico y social de Europa, hacia una mayor solidaridad. También responderán mejor al llamamiento para la renovación de los instrumentos de bienestar europeos, y luego promoverán un New Deal Europeo que hará que la economía beneficie a todos y que preparará a los ciudadanos y los protegerá de las recesiones.

LA UNIÓN POR LA INFANCIA ES LA RESPUESTA PROGRESISTA PARA SUPERAR LAS DESIGUALDADES INFANTILES Y A TRAVÉS DE LAS GENERACIONES.

Es un elemento esencial para un New Deal europeo basado en un renovado sentido de solidaridad y un estado del bienestar que permita abordar las desigualdades y, al mismo tiempo, promover la resiliencia y la sostenibilidad colectivas.

Este proyecto de investigación tiene como objetivo trazar las líneas principales de la Unión por la Infancia, entendida como un programa europeo para combatir las desigualdades infantiles mediante el acceso a oportunidades, sobre todo ECEC y redes de seguridad social.

Los progresistas deben luchar por las transformaciones sistémicas. **La infancia está en el centro de este cambio, porque las desigualdades ya empiezan a moldearse en los primeros años de vida**, y por lo tanto, las políticas que abordan la injusticia entre los niños y niñas (y sus progenitores), en particular la educación y los cuidados en la primera infancia, sientan las bases de la justicia social y la resiliencia colectiva.

Las pruebas demuestran que participar en programas de calidad de cuidados y educación durante la infancia temprana (ECEC) conduce a beneficios positivos para los niños y niñas desfavorecidos, en cuanto a la adquisición de destrezas y habilidades, y que los beneficios de esos programas pueden detectarse en posteriores logros educativos y vitales.

Muchos líderes progresistas en toda Europa están a la vanguardia de la lucha contra las desigualdades infantiles, y defienden con firmeza la inversión para promover la ECEC. Los defensores de una Unión por la Infancia se encuentran en gobiernos nacionales, como podemos ver en Eslovenia, en un pueblecito rural de Bélgica o en distintas ciudades de Italia, Hungría y España.

Los progresistas deben garantizar que los servicios de ECEC sean de alta calidad, lo que implica que sean inclusivos y capaces, por lo tanto, de atender las necesidades específicas de cada niño o niña, a la vez que le empoderan para convertirse en agente de cambios hacia sociedades y economías más justas y sostenibles. Las políticas ECEC deben estar complementadas por -e interactuar positivamente con- políticas laborales y de protección social que aborden las causas fundamentales de las desigualdades infantiles.

La Garantía Infantil, como principal respuesta de la UE a la pobreza y las desigualdades infantiles, está en camino, pero los progresistas deben asegurarse de que sea útil para promover la Unión por la Infancia y sus principios, consistentes en mejorar el acceso a servicios de ECEC e integrar mejor estos con otras medidas de bienestar. De igual manera, dado que Europa afronta una crisis sanitaria y económica sin precedentes, la Unión por la Infancia debe ser considerada una parte integral de la recuperación post Covid-19.

Informe publicado en 2020 por:

FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES
FONDATION EUROPÉENNE
D'ÉTUDES PROGRESSISTES



Copyright © 2020 by FEPS