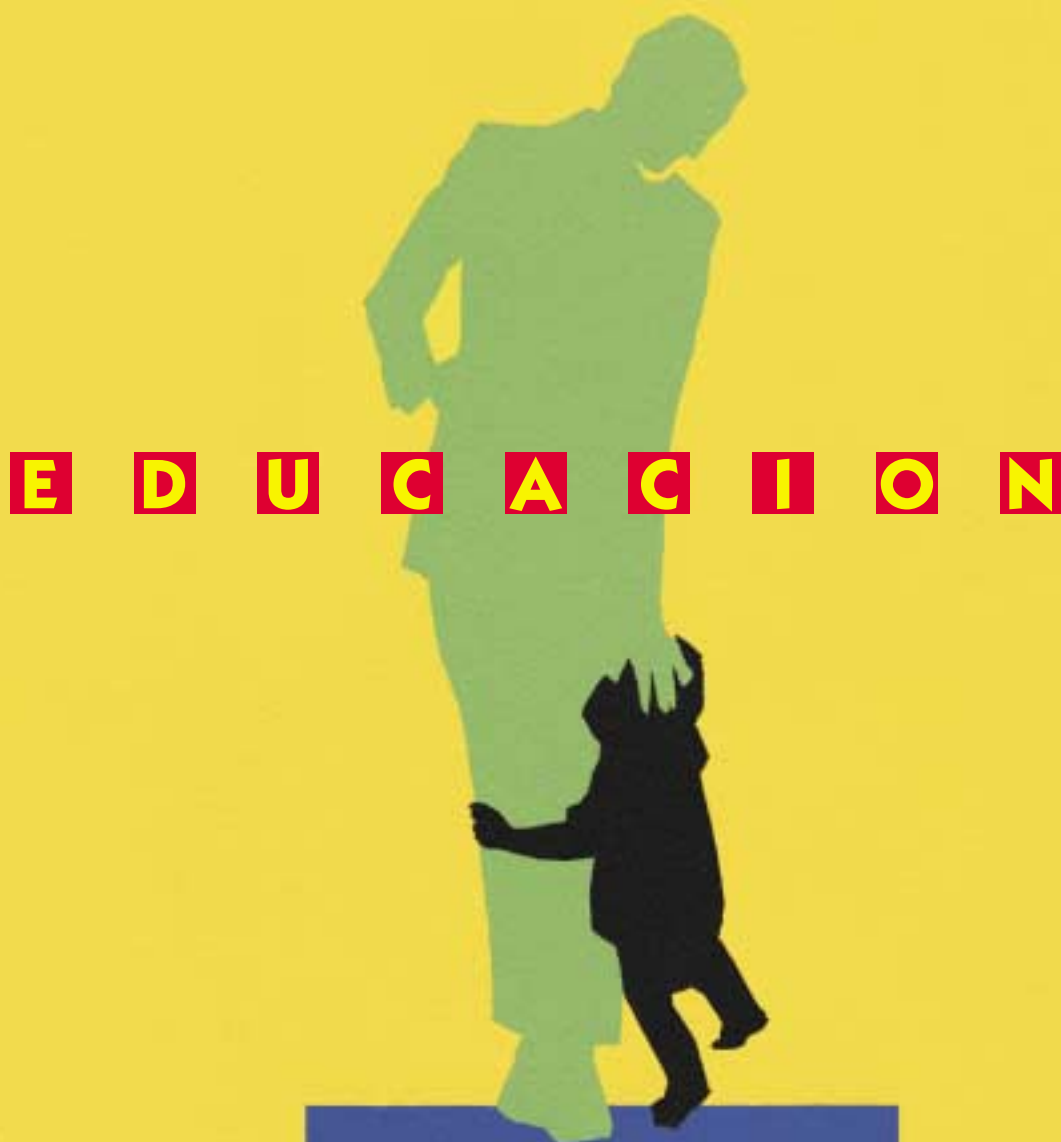


Informe especial al Parlamento

# UNA IDENTIDAD PARA LA INFANCIA

La atención a la educación infantil  
entre 0 y 3 años en Navarra



4

0

0

2



Defensora  
del Pueblo  
Ararteko  
Navarra • Nafarroa

INFORME ESPECIAL:

## UNA IDENTIDAD PARA LA INFANCIA

(LA ATENCIÓN A LA EDUCACIÓN INFANTIL  
ENTRE 0 Y 3 AÑOS  
EN NAVARRA)



**Defensora  
del Pueblo  
Ararteko  
Navarra•Nafarroa**



*Título:* Informe especial: “Una identidad para la infancia”. **La atención a la educación infantil entre 0 y 3 años en Navarra**

*Edita:* Institución de la Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

Diseño, maquetación y tratamiento digital: Carlos Fernández Prego

Imprime:

© Junio de 2004

Colaboraciones:

- Grupo de padres y madres de Ansoáin
- Plataforma “0-3 años”
- Profesoras de las Escuelas Infantiles del Ayuntamiento de Pamplona
- Fundación Alternativas

# INDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA ETAPA DE 0 A 3 AÑOS EN LA NORMATIVA ANTERIOR A LA CONSTITUCIÓN.
3. CONSTITUCIÓN Y POSTERIOR DESARROLLO;  
ESPECIAL REFERENCIA A LA LOGSE Y A LA LOCE
4. NECESIDADES DE LA INFANCIA ENTRE 0 Y 3 AÑOS Y MODELOS EDUCATIVOS
5. LA SOCIEDAD, FRENTE A LAS NECESIDADES DE EDUCACIÓN ENTRE LOS 0 Y 3 AÑOS:
  - ANÁLISIS DE QUEJAS Y CONSULTAS PLANTEADAS ANTE LA INSTITUCIÓN DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA
  - EXPECTATIVAS Y DEMANDAS DE LOS PADRES Y MADRES ANTE LA EDUCACIÓN ENTRE 0 Y 3 AÑO
  - RECURSOS Y SUS CARACTERÍSTICAS PARA LA ATENCIÓN A LA EDUCACIÓN ENTRE 0 Y 3 AÑOS (INFORMACIÓN FACILITADA POR EL GOBIERNO FORAL)
6. ANÁLISIS SOBRE LA CONVENIENCIA DEL CARÁCTER EDUCATIVO DEL CICLO 0-3 AÑOS.
7. CONCLUSIONES



## 1. INTRODUCCIÓN





*En menos de tres años, los principios acordados por los dos partidos políticos mayoritarios en el Parlamento de Navarra para la creación de nuevas plazas para atender la demandas de las familias en la atención a los niños y niñas entre 0 y 3 años, parecen superados por la propia dinámica social, que abre un abanico de nuevas necesidades cuantitativas respecto de las plazas creadas frente a las necesarias y una paralización en la planificación prevista por dichos acuerdos.*

*Aplicar el concepto “tensión social” a este contexto viene justificado en tanto que la distancia entre los recursos existentes y los que se reclaman como imprescindibles por las familias, es decir, el grado de insatisfacción de los ciudadanos, viene confirmándose en los últimos años por los datos de plazas y escolarización, necesidades y capacidad. Así, en los dos últimos años la importancia de aquel acuerdo ha quedado infravalorada por esa paralización del impulso, pese a la bondad del planteamiento de dicho acuerdo sobre la creación de nuevos recursos e incluso sobre el sistema de financiación compartido que, con pequeñas correcciones, se valora globalmente como acertado por quienes han analizado detenidamente las necesidades en esta materia.*

*Cabría reflexionar sobre si la propia importancia del acuerdo, que arrancaba un proceso de mejor atención a la ciudadanía, no entrañaba consigo un cúmulo de circunstancias y limitaciones, que serían las que ahora comienzan a aflorar con mayor fuerza. Se extiende la idea de que aquel impulso inicial nacía cuajado de motivaciones políticas, razonables, pero que pudieron impedir una visión menos “urgente” de su aplicación, una visión a mayor plazo desde el punto de vista de la evolución de las demandas en torno a este “servicio”, y una más decidida implicación de las Administraciones Locales, directamente afectadas por aquel acuerdo y para el futuro en tanto que forman parte implícita del mismo como responsables directos, aunque lo sean de forma limitada y no en cuanto al liderazgo de su puesta en marcha.*

*La cautela de la Administración foral en asumir ese liderazgo en materia de educación entre 0 y 3 años ha derivado a una mayor responsabilidad de los Municipios frente a los ciudadanos,*

*situación no menos injusta en tanto que su participación en el desarrollo de ese servicio educativo les requiere un esfuerzo económico importante, o, en su defecto, la dependencia respecto de otras administraciones, en este caso la foral, para poder atender esos compromisos. Dependencia económica, por tanto, o económica y política en la evidencia de los hechos, frente a una ciudadanía dispuesta a colaborar en la financiación del sistema y que no precisa saber qué administración debe liderar ese proceso, o cuál ha de afrontar su financiación, pero que reclama una oferta, cuando menos cuantitativa, suficiente.*

*Es esa misma posible concepción militada del acuerdo de 2001 la que no llevó a prestar importancia suficiente a la esencia fundamental del sistema que se habría de desarrollar: el educativo.*

*Con sus deficiencias, apuntadas con el afán exclusivo de poder percibir con nitidez posteriormente varios aspectos que trascienden la propia “tensión social” y la lógica urgencia de las demandas familiares, aquel acuerdo supuso el arranque de un sistema de atención a las necesidades educativas de la infancia entre 0 y 3 años.*

*El apretado resumen histórico que en este mismo Informe Especial se hace sobre las aportaciones legales de los sucesivos gobiernos de España al afán de la educación y el ejercicio de su derecho habla por sí mismo de la importancia sobre este aspecto. Y, desde la coincidencia o discrepancia que los cambios dejan entrever, parece evidente la necesidad de que las características de la normativa foral nueva, cuando se produzca, supere el patrón que sustentó el fundamento limitado del mencionado acuerdo parlamentario, incluyendo, ahora sí, aspectos que aproximen la utilidad de los servicios que se creen a los fines educativos para los que se crearon o crearán.*

*La no por compleja menos importante secuencia de la “historia normativa” más reciente de nuestro país, otorga a esta faceta de la educación en la infancia –su sustento jurídico– un valor de trascendencia clara, cuando, por encima de la necesidad material, se reclama la conjunción de esa demanda con los condicionantes*

*educativos más básicos, a fin de que cualquier iniciativa a corto o medio plazo que lleve a la necesaria y prevista regulación del sector, pueda entender un futuro más completo en cuanto al desarrollo de la persona durante la infancia y un mayor rendimiento de los esfuerzos profesionales y económicos puestos a su servicio, de los y las menores y sus familias respectivas, con la importancia que cada aspecto merece.*

*Sólo el objetivo de dotar a la infancia de una identidad propia puede constituir el eje de la acción normativa, iniciado ya el siglo XXI, en materia de educación infantil; y, dadas las características de dicho objetivo, deberían desecharse, por ineficaces, otras vías que supongan un esfuerzo de administraciones y familias y que únicamente incrementen el “parque” de “espacios de recogida” de niños y niñas entre 0 y 3 años, pero que no conformarán una adecuada oferta cualitativa y, posiblemente tampoco, cuantitativa suficientemente coordinada por la Administración foral, tal como los datos demuestran.*

*La organización de la atención a los aspectos educativos de la infancia requieren un esfuerzo político por parte de las Administraciones para encajar los objetivos educativos en el marco de los intereses generales que, probablemente, se presentan ante la responsabilidad de las Administraciones públicas. El principio del derecho a la educación, aún voluntaria en ese periodo de la infancia, debería primar sobre cualquiera otra consideración de carácter económico o coyuntural.*

*La definición del modelo 0-3 años para Navarra significará un esfuerzo e integración con la realidad preexistente, pero debe estar orientada inequívocamente hacia la mejora general de la atención, la adecuación de los centros preexistentes y la creación de otros nuevos bajo el principio básico del derecho del niño, como ser humano, y como sujeto de derecho a la educación, bajo la supervisión constante de la administración educativa.*

*Aquel punto de arranque que supusieron para nuestra Comunidad foral los acuerdos de 2001 para la instalación de centros de 0/3 años encontraría su plena justificación y realización en la*

*ordenación de un modelo en pleno desarrollo, con una atención a la infancia más ajustada al derecho, más equilibrada en sus aspectos económicos y capaz de transmitir a padres y madres el apoyo que requieren para conciliar su vida laboral con la vida familiar, en un marco que les responsabilice especialmente a ellos y ellas sobre la exigencia de calidad del sistema.*

*La educación entre 0 y 3 años ha sufrido una profunda transformación en las dos últimas décadas, respecto de su consideración social y de su desarrollo normativo, avanzando de manera señalada en la configuración de un sistema de derechos en torno a la educación que incluye los derechos generales de la infancia como base primordial sobre la que actuar.*

*Los avances conseguidos, probablemente refrendados en breve, deben orientar la acción de los gobiernos competentes, desde la autonomía normativa pero desde la perspectiva de la doctrina central ya asentada. Planificar a partir de los avances que una sociedad reclama y conquista no siempre es fácil, pero constituye un desafío alentador para quien tiene la responsabilidad de normar.*

*La imagen, demasiadas veces transmitida, de que el salto de la mujer al mercado laboral es el origen de algunos desajustes en la educación de los hijos, por una insuficiente preparación y reparto de obligaciones en el contexto de la vida familiar, es una afirmación probablemente basada en datos científicos, pero no por eso menos reaccionaria cuando se utiliza para buscar causas a situaciones que, como la educación infantil entre 0 y 3 años, tiene su origen en el deseo de una mayor calidad de vida familiar –no estrictamente un incremento de ingresos- y una mejor educación de los hijos e hijas.*

*Sin ignorar que la vida familiar en pleno siglo XXI está inmersa en un espacio de presión que se genera con la necesidad de mayor tiempo libre, la importancia del doble trabajo –repartido entre ambos sexos, para alcanzar metas particulares de mejora, frente a los déficit que en este mismo sentido genera un mercado laboral inestable, mutable, globalizado y que cubre menos las necesidades económicas y poco las aspiraciones profesionales–, no es menos*

*cierto que el afán de los ciudadanos y ciudadanas por el ejercicio de todos sus derechos teóricos constituye, también, el motor, la apuesta social por el desarrollo de mejoras sociales, que incluyen derechos, o de derechos cuyo ejercicio conlleva mejoras sociales.*

*Es desde esta perspectiva que debe observarse el “salto a la noticia” de cuantos aspectos rodean la educación infantil entre los 0 y 3 años en Navarra y en este momento..*

*Aunque el eco social y las quejas apuntan la carencia de plazas, se abre con fuerza, en el mismo tiempo, la exigencia sobre la necesidad del derecho del niño y la niña a la educación, la dignidad de las condiciones laborales de trabajadores y trabajadoras de este ciclo, que en otras comunidades han constituido piedra de escándalo; el derecho a una escuela infantil pública y gratuita como aspiración general; el desarrollo de un modelo educativo y social, basado en la diversidad; la adecuación de los centros a la realidad existente en materia de euskera; el objetivo de la calidad como base de toda nueva intalación; la mejora de las ratios económicas módulo/niño-a; el rigor preciso en la autorización y responsabilidad pública sobre el mantenimiento de los centros privados; la cada día más exigida y exigible participación democrática de las familias, comprendida como derecho y como deber; la revisión de la participación de los entes locales en la puesta en marcha, financiación y mantenimiento de las escuelas infantiles; la búsqueda de un sistema más justo respecto de la aportación económica de las familias que no discrimine en pro o en contra en función de la renta; y, finalmente, la importancia de que se revitalice, con el impulso de la administración foral, cuanto de valor tiene la tradición normativa española a favor de los derechos de la infancia y su integración en igualdad de condiciones en el conjunto del proceso educativo.*

*La Defensora del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra*

**María Jesús Aranda Lasheras**



## 2. LA ETAPA DE 0 A 3 AÑOS EN LA NORMATIVA ANTERIOR A LA CONSTITUCIÓN





La regulación normativa de una materia constituye, además de una manifestación de voluntad, la del legislador, el resultado de un determinado proceso histórico-normativo. Es por ello que el análisis de los antecedentes normativos de la regulación actual nos permite adoptar una perspectiva más completa y más amplia de su contenido, alcance y significación.

La legislación anterior a la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 responde a un contexto social en el que se considera que *“el Jardín de Infancia no es absolutamente necesario para el niño de dos y tres años, si se desenvuelve en el seno de una familia normal, puesto que, a esta edad, la madre es el principal agente –aunque no exclusivo- en la formación del niño, pero sí lo es si la madre o los sustitutos maternos no pueden ocuparse del niño”* (Orden Ministerial de 27 de julio de 1973)

Según resulta del texto anterior, la progresiva incorporación de la mujer al mundo laboral y la concepción de la familia dominante en la época determinaron, en buena medida, que la regulación de la etapa previa a la educación básica obligatoria comenzara a abordarse en nuestro ordenamiento, no con la finalidad específica de atender las necesidades educativas de la infancia en el tramo de edad inmediatamente anterior al de la escolarización obligatoria, sino con la de proporcionar una asistencia a los hijos de madres trabajadoras.

En consecuencia, esta etapa inmediatamente anterior a la educación básica obligatoria, que comprenderá entre los dos y los seis años de edad, se configuró legalmente como carente de sustantividad propia. Se trataba de un período preparatorio del ciclo educativo posterior, encaminado a dar respuesta a aquellas situaciones en las que *“el trabajo condicionado de la madre exija el cuidado y custodia inteligente de los niños menores de seis años”*, según expresa literalmente la Ley de Educación Primaria de 1945, a la que a continuación nos referiremos.

Trataremos de perfilar, así, la caracterización de la etapa denominada “de cero a tres años” en la normativa anterior a la Constitución a través de una breve exposición de la regulación contenida en las siguientes normas:

## LA LEY DE EDUCACIÓN PRIMARIA DE 17 DE JULIO DE 1945

El artículo 18 de esta Ley contempla un período de iniciación de la graduación escolar, diferenciando dos tramos de edad: de los dos a los cuatro años y de los cuatro a los seis años. Las llamadas “Instituciones Preescolares” a las que podían asistir respectivamente los niños y niñas comprendidos en estos dos tramos de edad reciben la denominación de “Escuelas maternas” (dos a cuatro años) y “Escuelas de párvulos” (de cuatro a seis años).

La implantación de escuelas maternas y de párvulos no era obligatoria para los poderes públicos. Dada su finalidad principal de asistencia a los hijos de madres trabajadoras, sí lo era para los centros industriales o agrícolas que contrataran personal femenino.

En este sentido, el mencionado artículo 18 de la Ley reconoce que serán *“las posibilidades locales y económicas”* en cada caso las que determinen el ámbito de actuación de los poderes públicos, precisando el artículo siguiente que *“las Escuelas maternas y de párvulos serán creadas en los núcleos de población que permitan matrícula suficiente.”* Sin embargo, como apuntábamos, *“la creación en suficiente número de estas Escuelas será obligatoria en los centros industriales o agrícolas donde el trabajo condicionado de la madre exija el cuidado y custodia inteligente de los niños menores de seis años.”*

La Ley no dedica especial atención a la titulación exigida para el desempeño de estas funciones de cuidado y custodia. Únicamente se preocupa de precisar, dado que la actividad desarrollada en estos centros se realiza en sustitución de la madre trabajadora, que *“el profesorado será exclusivamente femenino”* (art. 19.1).

Tampoco se determinan cuáles son las condiciones que deben reunir estos centros de guarda y custodia, ni se establecen en la Ley ni en la normativa de desarrollo unos requisitos mínimos que deban cumplir los espacios creados por entidades empresariales. La única disposición contenida al respecto hace referencia al siguiente aspecto, en la línea de lo anteriormente expuesto, *“la instalación, disciplina y desenvolvimiento (de las Escuelas maternas y de párvulos) reflejarán la vida del hogar”* (art. 19.1).

Con un ambicioso planteamiento, la Ley 14/1970 pretendió realizar una reforma integral del sistema educativo.

Por primera vez en nuestro ordenamiento se concibe el proceso educativo como un todo unitario que se desenvuelve a través de distintos niveles, cada uno de ellos con entidad propia e íntimamente interrelacionados entre sí.

Estos principios fundamentales quedan plasmados en el propio articulado de la Ley, que establece en su artículo 9º, sobre disposiciones generales, que *“El sistema educativo asegura la unidad del proceso de la educación (...) responderá a un criterio de interrelación entre los distintos niveles (...) el contenido y los métodos educativos de cada nivel se ajustarán a la evolución psicobiológica de los alumnos”*. La Educación Preescolar se configura, por primera vez, como uno de estos niveles, el primero de ellos.

El artículo 13 desarrolla el contenido de este primer nivel educativo, introduciendo importantes modificaciones respecto a la regulación anterior, que suponen un cambio cualitativo en la configuración legal de la etapa:

- Se define la educación preescolar como una etapa educativa que tiene por objeto el desarrollo armónico de la personalidad del niño.
- La educación preescolar tiene carácter voluntario.
- Será gratuita en los centros estatales que la impartan y podrá serlo también en los centros no estatales que soliciten voluntariamente el concierto.
- La educación preescolar comprende de los dos a los cinco años de edad y está dividida en dos etapas, que se desarrollarán en el jardín de infancia, para los niños de dos y tres años de edad, y en la escuela de párvulos, para los niños de cuatro y cinco años.

Este planteamiento novedoso y avanzado de la Ley quedó, sin embargo, frustrado en la práctica por la falta de un desarrollo reglamentario de las previsiones contenidas en su texto. A lo largo del articulado y en aspectos

esenciales del nuevo régimen jurídico que se perfila, son continuas las remisiones que la Ley realiza a un desarrollo ulterior, que fue insuficiente e incluso, en ocasiones, contradictorio con el espíritu de la Ley.

Aún cuando la Ley fundamenta la necesidad de esta etapa en el desarrollo armónico de la personalidad del niño, la Orden Ministerial de 27 de julio de 1973, mencionada ya al inicio de esta exposición y que se encargaría de concretar, en desarrollo de la Ley, las orientaciones pedagógicas básicas de los centros de preescolar, no dudó en afirmar que:

*“El Jardín de Infancia no es absolutamente necesario para el niño de dos y tres años, si se desenvuelve en el seno de una familia normal, puesto que a esta edad, la madre es el principal agente –aunque no exclusivo- en la formación del niño, pero sí lo es si la madre o los sustitutos maternos no pueden ocuparse del niño (...) a partir de los cuatro años la inclinación al contacto social es tan manifiesta que se justifica el centro preescolar por la necesidad del desarrollo comunitario del niño de modo sistemático y progresivo...”*

Como se señalaba anteriormente, la Ley se remite, además, a la regulación que realicen *“las disposiciones que la desarrollen”* en cuestiones tales como: régimen docente de los centros de educación preescolar, composición y atribuciones de sus órganos de gobierno y administración (art. 60.3), requisitos del profesorado (art. 107), aunque se exige como mínimo que se trate de diplomados universitarios (art. 102).

Si bien se prescribe, tal y como sucedía con la normativa anterior, que las entidades y empresas que empleen trabajo de la mujer estaban obligadas a contribuir a la creación y sostenimiento de centros de educación preescolar para los hijos de sus empleadas (art. 98), por primera vez, no obstante, la apertura y el funcionamiento de los centros docentes no estatales se sujeta a previa autorización (art. 94), que podría ser concedida y revocada en función del cumplimiento o incumplimiento de los requisitos o condiciones exigibles.

Finalmente, conviene advertir que en el análisis de normas realizado hasta ahora, y pese al espíritu más avanzado de la Ley 14/1970 y su propósito de abordar la reforma integral del sistema educativo, desde la perspectiva de las peculiaridades psicopedagógicas del alumno en los distintos tramos de edad, en ningún momento se ha hecho referencia a las necesidades educativas de la

infancia por debajo de los dos años de edad. Significativamente, la Ley 14/1970 omite, también, toda alusión a los menores de dos años.



### 3. CONSTITUCIÓN Y POSTERIOR DESARROLLO NORMATIVO





La Constitución española, de 27 de diciembre de 1978, como norma fundamental configuradora de una nueva estructura jurídico-política y reguladora, en su parte dogmática, del conjunto de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, incide decisivamente en aspectos esenciales de esta materia.

En el ámbito de la Sección Primera del Capítulo II del Título I, que lleva por rúbrica *“De los derechos fundamentales y de las libertades públicas,”* regula la Constitución en su artículo 27 el derecho a la educación. Este precepto, después de declarar que *“todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”*, especifica que *“la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.”*

A través del apartado 5º del art. 27 encomienda a los poderes públicos garantizar el derecho de todos a la educación, mediante la creación de centros docentes y la programación general de la enseñanza, sin perjuicio de que se reconozca en el apartado siguiente a todas las personas físicas y jurídicas la posibilidad de crear libremente centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. La Constitución garantiza, además, el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica.

Poniendo en relación el art. 27 CE con la cláusula del art.9.2 y con lo dispuesto en el art. 14 CE, que se proyecta sobre todos y cada uno de los derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I y es punto de referencia interpretativo de los mismos, puede concretarse el mandato constitucional afirmando que la Constitución encomienda a los poderes públicos promover las condiciones necesarias para que todas las personas tengan efectivamente garantizado, en condiciones de igualdad, el derecho a la educación, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten el pleno ejercicio de este derecho.

Que el derecho a la educación se contemple en el art. 27 (Sec. 1ª, Cap.II, T.I), le atribuye la protección máxima o reforzada que, principalmente, establece el art. 53 CE, quedando reservado el desarrollo de su contenido esencial a una norma con rango de Ley Orgánica (art. 81 CE).

De otra parte, al perfilar la Constitución la distribución territorial de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, establece el art. 149.1.30 CE que el Estado tiene competencia para *“regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y*

*las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia*". Asimismo, el apartado 1.º, punto 1 de este precepto atribuye al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; en definitiva, las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles ante el contenido esencial del derecho a la educación.

Finalmente, no puede concluirse la referencia constitucional sin dejar de mencionarse que, en el ámbito de los principios rectores de la política social y económica, que contiene el Capítulo III del Título I CE, el art. 39 encomienda a los poderes públicos la protección social, económica y jurídica de la familia, señalando el apartado último del precepto que *"los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos."*

Sobre esta regulación constitucional, su alcance y el fundamento constitucional del carácter educativo de la etapa de cero a tres años trataremos de profundizar después en el correspondiente capítulo de este Informe Especial, a propósito del análisis de la conveniencia del aspecto educativo de este ciclo.

## **NORMATIVA DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL. ESPECIAL REFERENCIA A LA LOGSE Y A LA LOCE**

Tras la breve vigencia de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, de Centros Escolares, impugnada primero ante el Tribunal Constitucional con efectos suspensivos y derogada, después, por la Ley Orgánica reguladora del derecho a la educación de 1985, que trató de suplir, según reconoce su Exposición de Motivos, *"la regulación parcial y escasamente fiel al espíritu constitucional que contenía la Ley Orgánica 5/1980"*, se promulgó el 3 de julio de 1985 la Ley Orgánica reguladora del derecho a la educación (LODE).

### **La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE)**

Pese a que la Ley General de Educación de 1970 estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica y concebía ésta como un servicio público, responsabilizando prioritariamente al Estado de su provisión, lo cierto es que, en la

práctica, la educación había sido durante mucho tiempo más un privilegio de unos pocos que un derecho de todos.

Una vez reconocido y garantizado constitucionalmente el derecho de todos a la educación, la LODE trataría de abordar el desarrollo de su contenido esencial.

La LODE comienza por definir los grandes fines de la actividad educativa y los derechos y libertades de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad escolar, para realizar, a continuación, una clasificación de los centros docentes, atendiendo conjuntamente a los criterios de titularidad jurídica, origen y carácter de los recursos que aseguran su sostenimiento.

Según justifica el propio preámbulo de la Ley, ésta se propone *“dignificar una enseñanza pública insuficientemente atendida durante muchos años, promoviendo la igualdad de oportunidades”*, por lo que establece que corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas, por medio de la programación general de la enseñanza, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurar la cobertura de las necesidades educativas, proporcionando una oferta adecuada de puestos escolares.

La LODE pone especialmente el acento en la necesidad de asegurar simultáneamente el derecho a la educación y la posibilidad de escoger centro docente, ya que *“tal libertad no existe verdaderamente si no está asegurado el derecho a la educación para todos”*, subraya el preámbulo.

Tales *“centros docentes, en función de las enseñanzas que impartan, podrán ser”*, según establecía el artículo 11 de la LODE, posteriormente derogado por la LO/2002, de Calidad de la Educación, *“de Educación Preescolar, de Educación General Básica, de Bachillerato y de Formación Profesional.”* El artículo 14 de la LODE, actualmente en vigor, se ocupa de garantizar las condiciones mínimas que todo centro docente, por su carácter, debe reunir prescribiendo que *“Todos los centros docentes deberán reunir unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantías de calidad. El Gobierno establecerá reglamentariamente dichos requisitos mínimos. Los requisitos mínimos se referirán a titulación académica del profesorado, relación numérica alumno-profesor, instalaciones docentes y deportivas y número de puestos escolares”*.

De acuerdo, por tanto, con la regulación contenida en los dos últimos preceptos mencionados (arts. 11 y 14 de la LODE), la Ley Orgánica del derecho a la

educación exige que los centros docentes de educación preescolar reúnan unos requisitos mínimos, referidos a los distintos aspectos que la propia Ley se preocupa de determinar, como medio para tratar de garantizar la calidad de la enseñanza que se imparta en tales centros.

Estos requisitos mínimos que establece el artículo 14 de la LODE también son exigibles a los centros docentes de carácter privado, estableciendo el art. 23 de la LODE que *“la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados que impartan enseñanzas, tanto de régimen general como de régimen especial, se someterán al principio de autorización administrativa. La autorización se concederá siempre que reúnan los requisitos mínimos que se establezcan de acuerdo con lo dispuesto en el art. 14 de esta Ley.”*

No obstante lo anterior, el artículo 24 de la LODE admite que los centros privados que impartan enseñanzas que no conduzcan a la obtención de un título con validez académica queden sometidos a las normas del derecho común; por excepción, que la LODE justifica en *“razones de protección a la infancia”*, establece que *“los centros privados que acogen de modo regular niños de edades correspondientes a la educación infantil quedarán sometidos al principio de autorización administrativa a que se refiere el artículo 23”*, así lo establece el apartado 2º del art. 24 de la LODE, conforme a la redacción dada al mismo por la LO 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo. (Conviene recordar que el tramo de hasta los tres años de edad constituye el primer ciclo de la Educación Infantil en la LOGSE, por lo que la referencia a la educación infantil debe entenderse como comprensiva del mismo).

En cuanto a quién se atribuye la competencia para crear los centros docentes, en concreto de educación preescolar, el art. 17 de la LODE prevé, como no podía ser de otro modo, que la creación de los centros docentes corresponde al Gobierno o al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias. No obstante, la Disposición Adicional 2ª de la LODE, según la redacción dada a la misma por la LO 10/1999 establece, además, que *“las Corporaciones Locales cooperarán con las Administraciones educativas competentes, en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que acuerden con ellas, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.”*

Esta disposición, así como la contenida en el art. 11 de la LOGSE, posibilitó el establecimiento en el ámbito de nuestra Comunidad Foral de un marco legal de

convenios, cuyo régimen jurídico quedaría plasmado en la Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, por la que se regulan las bases para la suscripción de convenios con Entidades Locales para el funcionamiento y equipamiento de centros de Educación Infantil promovidos por las propias entidades.

### **La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)**

La lectura detenida de las reflexiones del legislador contenidas en el preámbulo de la LOGSE nos permite conocer el propósito y finalidad que fueron perseguidos con la promulgación de la norma.

Comienza la Ley recordando que en la educación se transmiten y ejercitan los valores que hacen posible la vida en sociedad, singularmente el respeto a todos los derechos y libertades fundamentales, y se adquieren los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo. La madurez de las sociedades se deriva, en muy buena medida, de su capacidad para integrar, a partir de la educación y con el concurso de la misma, las dimensiones individual y comunitaria. Toda transformación, grande o pequeña, comprometida con el progreso social ha ido siempre acompañada, cuando no precedida, de una revitalización e impulso de la educación, de una esperanza confiada en sus posibilidades transformadoras.

En el marco de estas reflexiones generales, la Ley realiza una breve valoración del momento histórico-normativo en que va a producirse su promulgación, de los logros conseguidos y de las carencias e insuficiencias que justifican la nueva reforma.

Después de la obligada referencia a la regulación contenida en la Constitución, subrayando que ésta ha atribuido a todos los españoles el derecho a la educación, y al desarrollo de este derecho a través de la programación general de la enseñanza realizado por la Ley Orgánica del derecho a la educación, reconoce la Ley que el diseño educativo formalmente vigente todavía es el que estableció la Ley de 1970.

Durante estas dos décadas vividas desde entonces, en su mayor parte ya en democracia, la educación ha conocido, no obstante, un importante impulso: se ha

alcanzado la escolarización total en la educación general básica, se ha incrementado notablemente la escolarización en todos los niveles no obligatorios, se han producido importantes avances en la igualdad de oportunidades y se ha adaptado el sistema educativo a la nueva dinámica derivada de la estructura autonómica del Estado.

Estas importantes conquistas no pueden ocultar, advierte la Ley, la indispensable reforma que exige el actual sistema educativo para *“dar una correcta solución a diversos problemas estructurales específicamente educativos, subsanar errores de concepción, insuficiencias y disfunciones que se han venido manifestando o agudizando con el transcurso del tiempo”*.

La Ley concreta estos errores de concepción o insuficiencias que justifican la reforma: *“tales son, por citar algunos, la carencia de configuración educativa del tramo previo al de la escolaridad obligatoria...”*

Uno de los elementos más decisivos de este procedimiento de reforma, al menos en lo que a la etapa que nos ocupa se refiere, no es otro que la toma en consideración de las conclusiones adoptadas por todos los componentes de la comunidad educativa y las aceptadas por los estudiosos de las ciencias psicopedagógicas, después de un largo proceso de estudio en el que se pusieron de manifiesto las deficiencias existentes, teniendo en cuenta, además, la experiencia comparada de los países más avanzados de nuestro entorno europeo.

Fruto del mencionado proceso, en el que se introdujeron diversas innovaciones metodológicas y cambios curriculares en las distintas etapas educativas, y de la revisión crítica y analítica de estas experiencias, fue la elaboración del **“Libro Blanco para la reforma del sistema educativo”**, al que la LOGSE reconoce dar forma jurídica.

El **“Libro Blanco”** contiene entre sus conclusiones continuas referencias a la etapa que es objeto de estudio, afirmando que:

*“La experiencia y la investigación han demostrado el valor propio que posee la educación en este ciclo, con independencia de su originaria función de cuidado de los hijos de madres trabajadoras...”*

*“Se trata de aportar al niño, trabajen o no sus padres, un conjunto de experiencias favorecedoras para su desarrollo, que no sustituyen a las vividas en la familia sino que las apoyan y complementan”*

*“La educación infantil, que abarca desde los primeros meses de vida hasta los seis años de edad, debe constituir la primera etapa del sistema educativo...es un nivel de escolaridad no obligatoria”*

*“Esta etapa educativa exige intención educativa por los profesores, cuidadosa planificación de experiencias y actividades, profesionales especializados, condiciones de trabajo determinadas en cuanto a salubridad, espacios, proporción profesor/niños...”*

*“la nueva reordenación tiene la finalidad de regular, según criterios educativos, un nivel que tradicionalmente ha recibido escasa atención y ha cumplido con frecuencia fines asistenciales o sociales, más que estrictamente pedagógicos... La concepción de este nivel como propiamente educativo ha de traer consigo cambios en la organización de los centros y de las experiencias educativas que en ellos se proporcionan...”*

*“la responsabilidad en la ordenación de la educación infantil será de las Administraciones Educativas... que han de velar porque todos los centros de educación infantil cumplan las condiciones educativas de profesorado, espacios físicos y de seguridad, higiene y salud que se establezcan... el Servicio de Inspección Técnica realizará las correspondientes actuaciones...”*

Finaliza el preámbulo de la LOGSE declarando su propósito de reordenar el sistema educativo español en el marco de una creciente dimensión europea.

Parece oportuno destacar, de nuevo, la cita al marco europeo con que concluye este texto para recordar que, nueve años antes, se había ya aprobado la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 23 de enero de 1981, relativa a la acogida y educación del niño desde su nacimiento hasta los ocho años.

Esta Recomendación, al tratar sobre el papel que deben desempeñar los Estados Miembros, dispone que:

*“Teniendo en cuenta la importancia de la educación de los niños desde su nacimiento hasta los ocho años, en la sociedad europea de los ochenta, los Estados Miembros deberán:*

1º.-Organizar la educación de los niños en estrecha cooperación con los padres, como complemento a la educación familiar y como primera etapa de educación permanente:

- con fondos suficientes
- mejorando la legislación familiar, social y de trabajo
- planificando un sistema educativo para mantener la continuidad y formar al adulto de forma creativa y novedosa...”

El texto del articulado de la LOGSE no hace sino concretar jurídicamente los distintos aspectos mencionados.

Así, el artículo 3º incluye la educación infantil entre el conjunto de enseñanzas de régimen general que integran el sistema educativo.

El Capítulo I del Título I de la Ley dedica su regulación a la Educación Infantil (artículos 7 a 12), estableciendo que *“la educación infantil que comprenderá hasta los seis años de edad contribuirá al desarrollo físico, intelectual, afectivo, social y moral de los niños. Los centros docentes de educación infantil cooperarán estrechamente con los padres o tutores a fin de tener en cuenta la responsabilidad fundamental de éstos en dicha etapa educativa.”*

Se fija el carácter voluntario de la etapa, pero encomendando a la Administración garantizar la existencia de un número suficiente de plazas para asegurar la escolarización de la población que la solicite.

La LOGSE concreta las finalidades perseguidas con esta etapa educativa, señalando que contribuirá a desarrollar en los niños las siguientes capacidades:

- “a) Conocer su propio cuerpo y sus posibilidades de acción.*
- b) Relacionarse con los demás a través de las distintas formas de expresión y de comunicación.*
- c) Observar y explorar su entorno natural, familiar y social.*
- d) Adquirir progresivamente una autonomía en sus actividades habituales.”*

La etapa de educación infantil consta de dos ciclos. El primero de ellos comprende hasta los tres años de edad y el segundo desde los tres hasta los seis años.

La metodología educativa se basará en las experiencias, las actividades y el juego, en un ambiente de afecto y confianza.

En el primer ciclo de esta etapa se atenderá al desarrollo del movimiento, al control corporal, a las primeras manifestaciones de la comunicación y del lenguaje, a las pautas elementales de la convivencia y relación social y al descubrimiento del entorno inmediato.

La educación infantil será impartida por maestros con la especialización correspondiente. En el primer ciclo los centros dispondrán también de otros profesionales con la debida cualificación para la atención educativa apropiada a los niños de esta edad.

Concluye la LOGSE esta regulación encomendando a las Administraciones educativas el desarrollo de la etapa, contemplándose la posibilidad para ello de que puedan establecerse convenios con las Corporaciones Locales, con otras Administraciones Públicas y entidades privadas sin fines de lucro.

Fuera de esta regulación contenida en el Capítulo I del Título I, dos son las menciones a esta etapa contenidas en la LOGSE: la primera de ellas, a propósito de las medidas de educación compensatoria encaminadas a tratar de paliar las desigualdades derivadas de factores sociales, económicos, culturales o de otra índole. La importancia de la acción preventiva en este ámbito es puesta de manifiesto por la Ley al encomendar a las Administraciones educativas garantizar en estos casos las condiciones más favorables para la escolarización durante la educación infantil (art. 64 LOGSE). La segunda de las menciones se contiene en la disposición transitoria 1ª al determinar el mecanismo de adaptación de los centros no autorizados que atienden a niños menores de seis años, a la entrada en vigor de la Ley, a los requisitos mínimos que se establezcan para los centros de educación infantil.

Esta regulación contenida en la LOGSE sería objeto de ulterior desarrollo reglamentario, de acuerdo con lo establecido en la misma y en la Ley Orgánica del derecho a la educación, a través del Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, que establece los requisitos mínimos que deben reunir los centros que impartan enseñanzas de régimen general, y a través del Real Decreto 1330/1991, de 6 de septiembre, por el que se establecen los aspectos básicos de la educación infantil.

En la Comunidad Foral, el desarrollo de estas disposiciones se contiene fundamentalmente en la mencionada Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, por la que se regulan las bases para la suscripción de convenios con Entidades Locales para el funcionamiento y equipamiento de centros de Educación Infantil promovidos por las propias entidades, donde se concretan extremos tan importantes como lo son los referidos a:

**La titulación exigida a los profesionales que prestan sus servicios en Escuelas Infantiles**, que es la siguiente:

- Técnico superior en Educación Infantil
- Técnico especialista en Jardín de Infancia
- Maestro o profesor de E.G.B.
- Maestro especialista en Educación Infantil
- Profesor de E.G.B. con especialidad en preescolar
- Psicología
- Pedagogía
- Psicopedagogía.

**El número de profesionales por centro**, que será igual al número de las unidades existentes más uno, de acuerdo con las siguientes ratios:

- Unidades para menores de un año: 1/8
- Unidades para niños/as de 1 a 2 años: 1/12
- Unidades para niños/as de 2 a 3 años: 1/16

Si el centro no dispone de un número de niños suficiente, se pueden autorizar agrupamientos de niños de distintas edades en unidades, de acuerdo con las siguientes ratios:

- Unidades para niños de cero y un año: 1/7
- Unidades para niños de uno y dos años: 1/14
- Unidades para niños de cero, uno y dos años: 1/10

**Condiciones que deben reunir las instalaciones de los centros.** El centro de Educación Infantil debe estar situado en planta baja y con acceso independiente. Debe disponer de zona de juego al aire libre o patio. Las dimensiones de las salas deben contener como mínimo una superficie de dos metros cuadrados por

niño/a. Los aseos deben disponer de inodoros adaptados a las dimensiones de los niños/as. Las instalaciones deben cumplir la normativa vigente en materia de sanidad, higiene y seguridad

**Organización interna: calendario, horario, edad mínima de admisión.** Los centros prestan sus servicios por cursos, con una duración de 11 meses cerrando durante un mes (julio, agosto o septiembre) a elección de la correspondiente Entidad Local.

Los niños no pueden permanecer más de siete horas diarias en el centro, salvo circunstancias excepcionales. Finalmente, no pueden ser admitidos niños y niñas con una edad inferior a 16 semanas.

## LA LEY ORGÁNICA 10/2002, DE 23 DE DICIEMBRE, DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (LOCE)

La Ley Orgánica de Calidad de la Educación, siguiendo lo expresado en su Exposición de Motivos, se propone ofrecer una nueva redefinición de la estructura del sistema educativo en sus diversos niveles y etapas.

Por lo que respecta a la ahora denominada educación preescolar, que se desvincula del considerado hasta ahora como segundo ciclo de la educación infantil, y comprende hasta los tres años de edad, *“se caracteriza por su doble naturaleza educativa y de atención y cuidado a la primera infancia, garantizándose la oferta de plazas suficientes para satisfacer la demanda de las familias y atender a sus necesidades.”*

La ahora llamada educación infantil, que comprende de los tres a los seis años de edad, se constituye, por primera vez, como una etapa voluntaria pero gratuita.

Al concretar la LOCE la regulación de la denominada educación preescolar en el Capítulo I del Título I, se dispone:

*“Artículo 7º: 1. El sistema educativo comprende la educación preescolar, las enseñanzas escolares y la enseñanza universitaria.*

*2. La educación preescolar tendrá carácter educativo-asistencial y dispondrá de una regulación específica.*

*3. Las enseñanzas escolares son de régimen general y de régimen especial...”*

Por tanto, frente a la regulación ofrecida en la LOGSE, esta etapa deja ahora de ser considerada como una enseñanza de régimen general integrada en la enseñanza escolar del sistema educativo.

La educación preescolar es objeto de tratamiento específico en el Capítulo II del Título I, artículo 10, que literalmente establece lo siguiente:

*Artículo 10.1. “La Educación Preescolar tiene como finalidad la atención educativa y asistencial a la primera infancia. Está dirigida a los niños de hasta los tres años de edad.”*

2. *"Corresponde a las CC.AA., de acuerdo con la normativa básica que sobre los aspectos educativos de esta etapa establezca el Gobierno, la organización de la atención dirigida a los niños de esta etapa educativa y el establecimiento de las condiciones que habrán de reunir los centros e instituciones en que se preste. Establecerán, asimismo, los procedimientos de supervisión y control que estimen adecuados.*

3. *"La Educación Preescolar será impartida por profesionales con la debida cualificación para prestar una atención apropiada a los niños de esta edad.*

4. *"La Educación Preescolar tiene carácter voluntario para los padres. Las Administraciones competentes atenderán a las necesidades que concurren en las familias y coordinarán la oferta de plazas suficientes para satisfacer la demanda.*

5. *"En la Educación Preescolar se atenderá al desarrollo del movimiento, al control corporal, a las primeras manifestaciones de la comunicación y del lenguaje, a las pautas elementales de convivencia y relación social y al descubrimiento del entorno inmediato."*

El Título V de la LOCE dedica su regulación a los centros docentes omitiendo toda referencia a los centros de educación preescolar. Sólo se refieren a éstos la disposición adicional 6ª y la disposición transitoria 2ª. La primera de ellas, para prever la conversión, a la entrada en vigor de la Ley, de los centros autorizados para impartir el primer ciclo de educación infantil en centros de educación preescolar. La segunda, para tratar sobre la adaptación de los centros no autorizados que estuvieran atendiendo a niños menores de tres años.

Se han aprobado, en desarrollo de esta regulación, las siguientes normas:

- REAL DECRETO 827/2003, de 27 de junio, que establece el calendario de aplicación de la LOCE.
- REAL DECRETO 828/2003, de 27 de junio, que determina los aspectos educativos básicos de la Educación Preescolar.
- REAL DECRETO 113/2004, de 23 de enero, por el que se desarrollan los aspectos educativos básicos y la organización de las enseñanzas de la Educación

Preescolar, y se determinan las condiciones que habrán de reunir los centros de esta etapa. (De aplicación en el ámbito del Ministerio de Educación).

- REAL DECRETO 1318/2004, de 28 de mayo, que modifica el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

El artículo único de este Real Decreto difiere el calendario de implantación de la educación preescolar al año académico 2006-2007 (se había previsto su aplicación para el curso académico 2004-2005), si bien se establece que *“las Administraciones educativas que hubieran anticipado al curso 2003-2004 la implantación de la educación preescolar podrán realizar dicha implantación en cursos posteriores.”*

## 4. NECESIDADES DE LA INFANCIA ENTRE 0 Y 3 AÑOS Y MODELOS EDUCATIVOS





La declaración simplemente enunciada del menor como sujeto de derecho, más allá de su validez como principio, no recoge parte de la razón misma de ese derecho, como es el conjunto de aspectos que conforman la personalidad del niño/a, su peculiaridad como ser humano.

A fin de no dar sólo por supuesto el derecho de los menores en los aspectos educativos y sus derechos específicos durante la etapa de la infancia, y con el objeto de no caer así en el error opuesto al de que quienes han entendido tradicionalmente que el niño/a es sujeto *“aún no”* activo para ejercer dichos derechos o *“sujeto sin importancia”*, luego no cabe mayor reflexión sobre ello, es conveniente realizar al menos una visión somera de la personalidad del niño/a entre sus 0 y 3 años, de qué forma su propia experiencia de vida le conforma hacia el futuro en un sentido u otro y en qué manera influyen las circunstancias sociales, familiares y educativas que le rodeen en esa etapa.

Muchos de los cambios que los investigadores y expertos adjudicaban para el presente milenio, mucho antes incluso de que este se iniciase, tienen una fuerte vinculación con los aspectos educativos. Ese terremoto económico, tecnológico y social por el que, ya hace años, comenzaron a pasar las sociedades humanas, va íntimamente vinculado a los niños y jóvenes de un siglo XXI que apenas ha mostrado una faz diferenciada de los últimos años del pasado siglo XX.

Existe la conciencia<sup>1</sup> de que la globalización del mercado no resolverá, sino que acentuará, el problema de las desigualdades actuales en los niveles de vida entre un país y otro. Que el conflicto entre justicia y lealtad y la obligación de seguir luchando por una democracia global utópica marcarán de forma acentuada las relaciones planetarias. La demanda universal de obtener igual dignidad para todos los hombres y mujeres no dejaría lugar a las lealtades particulares con su propia cultura, su bienestar y su tradición histórica entre los hoy beneficiados en dicha globalización.

En la idea de H. Kennet Galbraith (1995) de que debiera existir una mayor preocupación para conseguir una red de seguridad para aquellos que pudieran

---

1. Richard Rorty, 1995

lograr empleo, progreso social y económico, la educación aparece como un factor decisivo<sup>2</sup>.

Desde esta preocupación, la conocida como ***“Declaración Mundial sobre Educación para Todos”***<sup>3</sup> tuvo una incidencia fundamental para la educación infantil al declarar que *“el aprendizaje comienza con el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia, lo que puede conseguirse mediante medidas destinadas a la familia, la comunidad o las instituciones, según convenga”*. Todo ello permite insistir en el hecho de que el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social en los seres humanos sucede rápidamente durante los primeros años. La mayoría de las células cerebrales y las conexiones neuronales se desarrollan durante los dos primeros años y en el desenvolvimiento del cerebro-esencial para aumentar el potencial del aprendizaje- intervienen no solo factores como salud y nutrición, sino también otros como interacción social y ambiente que rodea a los menores.

Una sistematización de quince estudios que compararon niños con y sin educación temprana en nueve países diferentes<sup>4</sup> señalaba, entre otras ventajas de la educación infantil, efectos evidentes:

- El acceso a intervenciones tempranas suele tener efecto positivo sobre el progreso y desempeño escolar, con descensos sustantivos en las tasas de deserción y repetición
- Los niños pobres pueden beneficiarse más que otros más privilegiados de los programas multifacéticos
- Las condiciones estructurales y la mala calidad de la primera pueden atenuar los efectos potenciales del aprestamiento sobre el desempeño académico<sup>5</sup>

Por todas las razones anteriores es importante la atención educativa durante la primera infancia. En particular, la atención de niños provenientes de familias en situación de marginalidad tiene un enorme potencial para compensar las

---

2. José Rivero. La educación infantil en el siglo XXI. 4º Congreso Mundial de Educación Infantil. Madrid. 1998

3. Conferencia Mundial de Jomtien

4. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Filipinas, India, Marruecos, Perú, Turquía

5. R. Meyers, 1998

carencias de los propios hogares y contribuir sustantivamente a romper el círculo vicioso de la pobreza.

Tal vez por eso tenga un especial interés el dato<sup>6</sup> de que la educación preescolar aumentó en el mundo entre 1980 y 1995 en cerca de 37 millones de alumnos, con un incremento de docentes en ese mismo periodo de 1,73 millones, la inmensa mayoría de ellos de sexo femenino.

En el horizonte de la mayor igualdad y solidaridad, de la mayor cooperación social, en los que la educación es una fuente imprescindible, la consolidación de sistemas educativos durante la primera infancia de los menores es trascendental. Una nueva cultura que ha de partir del cumplimiento de todos los derechos del sin excepción alguna, lo que implica objetivar y esforzarse en la consecución de cambios de diversa índole de igual trascendencia. Como premisa o como consecuencia, la educación infantil va íntimamente vinculada a la modificación de las realidades socioeconómicas en las que se desenvuelve la vida de los niños y niñas.

Desde la seguridad de que en este milenio la preocupación y el desafío de los sistemas educativos ya es la atención inicial a todos los menores de 6 años, esta ampliación sustancial de la cobertura del derecho a la educación debe abordarse desde un concepto de educación temprana no reducido a la nutrición y la salud, que pueden ser determinantes en diversos países. Han de superar los convencionalismos de la educación preescolar y los “hábitos” exclusivamente escolarizados.

La rica experiencia de trabajos educativos y diversas investigaciones coinciden en afirmar que los niños van construyendo sus matrices de comunicación y aprendizaje a partir de una organización psicomotriz desarrollada por lo menos en cuatro ámbitos: el vínculo con el (los) adulto(s) más significativo(s); la exploración; la comunicación y el equilibrio<sup>7</sup>. Se señala, con razón, que la interacción de estos ámbitos organizadores es la que permite al niño ir construyendo las bases fundamentales de su educación inicial y permanente: la representación mental, la abstracción y, en consecuencia, el desarrollo del lenguaje y del conocido como “*pensamiento operativo*”.

---

6. UNESCO. Statistical Yearbook. 1997. París. 1997

7. José Rivero. *Ibidem*

Durante la educación inicial, el niño ya tiene una forma de ser, es capaz de poner sus propios contenidos y de recibir contenidos externos, lo que demanda nuevas posiciones tanto a la práctica pedagógica como al docente: una educación más libre e igualitaria que incorpore los intereses del niño y un maestro que no sea actor excluyente en la entrega de contenidos, convirtiéndolos en protagonista de su aprendizaje y desarrollo. Los principales esfuerzos de la educación inicial deben ir dirigidos a que el niño de hoy pueda proyectarse, a través de un ambiente que le acoja placenteramente, a ser más tarde una persona capaz de trabajar en equipo, de cooperar con los demás, de expresarse, de deliberar, de resolver problemas nuevos y de ser autónomo, pero en relación con los demás.

El conocido como *“Informe Delors”* (Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI) destacaba la importancia de la educación primaria y afirmaba que *“se ha podido comprobar que los niños a los que se les imparte una educación destinada especialmente a la primera infancia están favorablemente dispuestos hacia la escuela y es menos probable que la abandonen prematuramente que los que no han tenido esa posibilidad”*.

Partiendo de esa diferenciación entre los aspectos de salud y los educativos, el desarrollo en la primera infancia de aquellas potencialidades que se citaban anteriormente, parece claro que la función educativa, también en este periodo, no se basa en la función asistencial, como parece desprenderse de normativas históricas ya superadas conceptualmente por la investigación y culturalmente por la propia evolución social. Más allá de la peyorativa consideración que pueda darse a *“lo asistencial”* en el ámbito educativo, el concepto mismo de asistencialidad parte de *“mínimos”*, tanto respecto de la necesidad como de la oferta de los servicios; la Administración, es decir, los poderes públicos, auxilian con acciones extraordinarias para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos y ciudadanas en inferioridad de condiciones.

Pero, a partir del reconocimiento del derecho de la infancia, este concepto no es aplicable, y menos aún en el ámbito educativo, donde se produce la dualidad de derechos: los específicos de la propia de la infancia y el más general a la educación. Ambos, individual o conjuntamente, generan una dimensión del ser humano, también en sus primeros años de vida, en el que la actuación asistencial, como forma de intervención auxiliar, no es concebible ni correcta, salvo en casos extremos o de marginalidad social.

Las necesidades propias del menor en esta etapa –cuidado corporal, alimentación, limpieza– han sido tradicionalmente entendidas como aspectos que pueden ser atendidos desde aquella exclusiva razón asistencial, mientras que otras actividades –leer, escribir, pintar...– de carácter instructivo son identificadas como “educativas” en el sentido más académico. No obstante, esa visión está sobradamente demostrada como errónea, por limitadora, al diferenciar entre unos aspectos y otros, cuando ambos tienen un eminentemente carácter educativo a esa edad: conocimiento del hecho, aprendizaje del mismo, integración en la personalidad individual del niño o niña.

Más aún, como recuerdan con insistencia pedagogos y psicólogos, los niños y niñas no separan entre momentos educativos y no educativos; cualquier momento de la vida en esa edad será educativo si está correctamente orientado, suficientemente organizado y dotado de medios y profesionales óptimos. Probablemente ha sido la evolución cultural y social registrada por nuestra sociedad en las últimas décadas el mejor impulso para ir superando una visión “*meramente física*” (cuidado) de la atención a las necesidades en esa etapa, pese a la presión social que ha ejercido y ejerce la necesidad de encontrar espacios de atención al menor por el acceso mayoritario de la mujer al mercado de trabajo.

Es en este punto en el que se produce la tensión entre las características de la evolución del menor y su correcta atención educativa, y la necesidad –convertida muchas veces en urgencia insatisfecha– de ayuda a las familias. Ese punto de contradicción entre los derechos de unos y otros no puede resolverse desde criterios de política temporal, sino desde la defensa y aplicación de los derechos de todas las partes afectadas, que son perfectamente compatibles, salvo si se aplica la consideración económica que lleve a la aplicación de medidas “circunstanciales”, de marcado carácter asistencial.

Indiscutible como es el apoyo de los servicios educativos para la infancia a las necesidades familiares y la importancia que estos tienen para el fomento del empleo femenino, debe recordarse que la educación infantil es el cimiento de todo el sistema educativo. Cabe entenderlos, por tanto, como contextos educativos complementarios a la educación familiar, que ayudan a desarrollar capacidades y potencialidades del ser humano desde su nacimiento, a pesar de que no todos los contextos familiares sean siempre educativamente adecuados.

Más allá del hecho social de la demanda de plazas para esta etapa de la infancia, e incluso de esa tensión convertida en quejas por insuficiencia de oferta, la

educación infantil no puede ser analizada únicamente como una demanda o necesidad social. Frente a la presión social, no existe dique posible que proteja la necesidad de una educación adecuada en la primera infancia. La responsabilidad de las administraciones públicas competentes es mayor cuanto mayor es la voluntad de favorecer el desarrollo integral del menor, y esa responsabilidad ha de ejercerse, no sólo en cuanto a propiciar la existencia de plazas adecuadas a las necesidades sociales, sino adecuadas también a las necesidades y características de los derechos de la infancia y, entre ellos, el de la educación más correcta.

El sistema de escuelas infantiles, atendiendo a las necesidades del menor, tiene una clara intencionalidad educativa y los aspectos considerados como asistenciales se encuentran al servicio de esos fines educativos.

Una investigación realizada en Cataluña sobre una población de 15.000 habitantes descubrió diferencias notables en el desarrollo psicomotriz de niños y niñas según hubiesen asistido a una guardería, una Escuela infantil o si iniciaron más tardíamente su ciclo escolar. La influencia de este hecho en la formación de la personalidad del niño/niña había sido menos positiva para quienes habían asistido a una guardería y que si hubiesen permanecido en sus hogares, pero los que habían asistido a una Escuela infantil estaban mejor preparados que los que llegaban sólo de la atención familiar y mucho mejor que los que procedían de guarderías.

María José González López, socióloga y profesora del Departamento de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Pompeu Fabra, señalaba en un documento de trabajo fechado en 2003<sup>8</sup> que el panorama actual de la escolarización infantil, incluidos los menores entre 0 y 3 años, presenta una oferta insuficiente tanto en el sector público como privado, el apoyo destacado de la familia en la atención a estos menores, como soporte de la necesaria conciliación de la vida familiar y laboral, en contraste con la realidad de otros países de nuestra misma área geográfica y cultural; y un gran desequilibrio territorial en la provisión de dichos servicios. Uno de los hechos que destaca es el crecimiento de la oferta pública conforme aumenta la edad de los niños, desde los 3 años.

La menor presencia de la oferta privada en este sector educativo, al menos hasta ahora, se ha debido a la ausencia de incentivos económicos, especialmente en las zonas menos pobladas; es decir, por la falta de previsión de beneficios.

La consideración de las Administraciones sobre los derechos de la infancia, actuando directamente sobre la atención de esta necesidad de escolarización –lo que permite la legalidad vigente–, puede modificar este poco alentador horizonte, para el que las leyes educativas españolas, de forma general, no han sido dotadas económicamente de forma conveniente para atender las necesidades actuales y, menos aún, las futuras. Frente al hecho de que *“la escolarización de los menores no constituye un derecho real, sino un derecho formal, el sistema de educación infantil cuenta con escasos recursos y, además, las competencias entre las diferentes administraciones no están claramente establecidas. Este factor –en su opinión– ha favorecido el florecimiento de una gran diversidad de situaciones en el ámbito municipal y provincial”*.

En su opinión, la escasez de servicios de cuidados no hace más que incentivar la dependencia familiar y reproducir las desigualdades de género. En cambio, el desarrollo de servicios económicamente accesibles cumple los objetivos de promover los derechos individuales, facilitar la participación de los padres en el mercado de trabajo, puede llegar a transferir al mercado el trabajo informal que

---

8. M. J. González López. “Servicios de atención a la infancia en España”. Documento de trabajo 1/2003 (Fundación Alternativas)

actualmente realizan familiares o trabajadores a domicilio por horas y, adicionalmente, puede generar efectos multiplicadores de empleo. El efecto multiplicador de empleo se originaría a partir de la contratación de trabajadores en los servicios de cuidados, mientras se apoya el empleo de las madres y se fomenta la demanda adicional de servicios por parte de las *“familias de dobles ingresos”* (los dos cónyuges empleados).

Las tendencias recientes en el ámbito europeo para suplir la escasez de servicios están divididas, a grandes rasgos, entre el apoyo a las familias con hijos pequeños a través de ayudas económicas (desgravaciones o pagos regulares) y la promoción directa del desarrollo de los servicios para la infancia. Ante la situación de escasez de servicios para la infancia, toda ayuda otorgada a las familias es positiva. No obstante, la opción de promover los servicios de carácter público puede tener un impacto mucho más distributivo sobre las familias, porque todos los menores adquieren el derecho a la escolarización con unas garantías mínimas de calidad. Las ayudas económicas, como única vía de acción, pueden tener un impacto muy desigual en función de la renta familiar y de la posición de la mujer en el mercado de trabajo.

Esto es así porque dar ayudas económicas a los hogares de menos recursos implica transferir a las familias la responsabilidad de buscar soluciones en el sector privado, que probablemente responderían al criterio de mantener los menores costes posibles o los costes que buenamente puedan asumir. De esta forma no se garantiza el principio de igualdad de oportunidades educativas de *“los ciudadanos más pequeños”* que, en resumen, debiera constituir la verdadera prioridad de las políticas sociales.

Finalmente, *“un sistema público de educación infantil de calidad puede constituir una estrategia contra la pobreza de los hogares, porque opera como un mecanismo de igualdad de oportunidades para educar y preparar a las futuras generaciones que, por lo demás, serán muy reducidas debido a la dinámica demográfica actual”*.

De cara a ese futuro desarrollo de los servicios de atención para la primera infancia, en primer lugar se debería elaborar un mapa escolar de la oferta de plazas de educación infantil en centros públicos y privados en el grupo de edad de 0 a 3 años desglosada por edades individuales y por municipios. Este mapa escolar municipal debería ser conocido por educadores, administraciones afectadas e investigadores en general, labor que debería ser liderada por el

Departamento de Educación del Gobierno foral, en colaboración, si fuera preciso, con el Ministerio de Educación y Ciencia, que actualmente se encarga de centralizar las estadísticas sobre educación.

Asimismo, es importante contar con una visión clara de la demanda real y latente de servicios para la primera infancia. Una vía para obtener esta información sería la publicación obligatoria de las listas de espera (preinscripciones no satisfechas) en los centros de titularidad pública.

En tercer lugar, se debería mejorar la transparencia en la gestión pública de los servicios, de forma que los ciudadanos puedan conocer el compromiso adquirido por las diferentes administraciones, las atribuciones que se pueden esperar de cada una de ellas y las contribuciones reales que se están realizando. Esta transparencia mejoraría si se establecen compromisos concretos respecto a las inversiones mínimas estables que deberían asumir los gobiernos locales o y el foral en función del número de habitantes. De esta forma, también se estarían promoviendo políticas de equidad territorial porque, a igualdad de habitantes, se debería responder con un esfuerzo presupuestario similar. En este sentido, también sería positivo hacer público el porcentaje de las inversiones anuales realizadas por las diferentes administraciones en la gestión y mantenimiento de los centros de educación infantil. Los expertos en el tema consideran que las inversiones en el sistema de educación infantil no deberían ser inferiores al uno por ciento del Producto Interior Bruto, cifra que actualmente solo se alcanza en países como Dinamarca y posiblemente Suecia<sup>9</sup>; mientras, la distribución de los costes podría establecerse entre un tercio para las familias y dos tercios para el sector público, dejando exentas de pago a familias por debajo de un nivel mínimo de ingresos.

Respecto a las competencias de las diversas Administraciones en este aspecto, podemos partir de la idea de que la pluralidad de políticas e iniciativas para promover la escolarización infantil es positiva. El aspecto negativo, sin embargo, reside en la magnitud actual de los desequilibrios territoriales en la provisión de los servicios. Una manera de resolver estos desequilibrios<sup>10</sup> pasaría por otorgar a los gobiernos locales (los Ayuntamientos), el ámbito de gobierno más cercano al ciudadano, mayor margen de acción para responder a la demanda de servicios

---

9. Tietze et al. 1999

10. M. J. González López. Ibidem

mediante la captación o gestión de presupuestos especiales. Los gobiernos locales generalmente cuentan con un mayor conocimiento de la realidad sociodemográfica de su población y de las necesidades para gestionar los servicios.

Dichos gobiernos locales también cuentan con una posición aventajada para favorecer un servicio de proximidad y facilitar la participación de los padres con la comunidad educativa. Esto implicaría abordar, entre otros aspectos, los mecanismos económicos que dotarían de recursos específicos a los Ayuntamientos.

Respecto al acceso a los centros públicos en los que se imparte el primer ciclo de educación infantil, el hecho de que, como suele suceder, se aplique un criterio de acceso basado en la renta familiar, tiene bastantes aspectos negativos, pues discrimina a las familias de dobles ingresos, desincentiva el empleo femenino, puede favorecer la concentración de colectivos de bajos ingresos y no logra promover la conciliación familiar y laboral.

Los criterios de acceso a los centros públicos se deberían adaptar a la realidad social, aumentando el límite de renta familiar para favorecer el acceso a las madres con trabajos remunerados. La ampliación de los criterios de acceso tendría como consecuencia una mayor demanda y, por lo tanto, sería necesario asumir un compromiso real de crecimiento de la oferta.

Por último, pese a las opiniones favorables a la escolarización a una edad temprana, porque comporta numerosos beneficios para el desarrollo socioemocional y cognitivo de la primera infancia, estos beneficios, sin embargo, son más dudosos entre los niños que apenas alcanzan el año de vida. Por esta razón sería positivo que el padre o la madre, indistintamente, pudiesen acogerse a una baja paternal remunerada más allá de las 16 semanas que actualmente le corresponden a la madre por la baja de maternidad.

En este contexto respecto del menor –el de la necesidad de atender las características de su formación integral entre 0 y 6 años y de forma específica hasta los 3 años– y respecto de sus familias –optar por el modelo que mejor defienda el equilibrio entre las necesidades familiares y las educativas de los hijos– es, con seguridad, una referencia de especial importancia para el conjunto de las administraciones públicas y para padres y madres la existencia y evolución de un modelo tan próximo como el de las Escuelas Infantiles de Pamplona, de

carácter municipal, una experiencia en permanente crecimiento y profundización que se prolonga a través de estos últimos veinticinco años.

## EL MODELO DE LAS ESCUELAS INFANTILES MUNICIPALES DE PAMPLONA

***“Una cultura educativa que trata de rescatar los derechos de la infancia para hacer partícipes de los mismos a toda la comunidad social”.***

Constituidas como organismo autónomo, mantienen una identidad interna diferenciada de la organización de otras escuelas tanto de Pamplona como de Navarra. Una de las funciones destacadas de su configuración administrativa es la su Junta Rectora de aprobar la línea pedagógica a seguir en sus Escuelas.

Un momento histórico, en este sentido de su diferenciación, se produce con la aprobación en 1979 de la *“Línea Pedagógica”* de dichas Escuelas y su conversión en Patronato Municipal en diciembre de 1983, lo que asienta la decisión y opción por unos centros educativos sin paliativos, con una clara idea de aplicar las tendencias más avanzadas en esta materia a través del conocimiento directo de las propuestas educativas que venía expandiendo Loris Malaguzzi, pedagogo italiano, ideador filosófico de la experiencia de las Escuelas Infantiles Municipales de Reggio Emilia (Italia).

La experiencia de estos años ha generado una pedagogía y una metodología rica y compleja, no fácil de improvisar y que exige una alta dedicación profesional y vocacional. Esa línea pedagógica se asienta, entre otros, en los principios de

- **Una imagen rica del niño.** Un niño lleno de posibilidades frente a la imagen de un niño hecha de debilidad, pobreza e incapacidad. Un niño que, desde el nacimiento, es competente, lector y constructor activo de la realidad; actor y protagonista de su propia historia, capaz de interaccionar, con los adultos y coetáneos y, además, de influenciarlos significativamente.
- **Un niño que necesita una pedagogía** en la que él pueda construir saberes, y que no le convierta en mero receptor pasivo de saber
- **Un concepto de familia integrada** y no separada de la escuela

- **Una pedagogía de las relaciones** superadora de aislamientos individualistas, tanto para quien enseña como para quien aprende
- **La teoría de los cien lenguajes del niño**, portadora de una imagen rica, optimista y competente de la infancia
- **La práctica de la escucha activa**, como actitud permanente de observación e investigación de la cultura infantil
- **La documentación**, como llave de lectura y de valoración de los procesos de aprendizaje de los niños, y como instrumento de interpretación y de conocimiento del lado desconocido de la infancia
- **El descubrimiento de la creatividad** como importante patrimonio también de los niños pequeños
- **La calidad del espacio-ambiente** descubierta como “lenguaje silencioso”, que puede sugerir ideas, socialización, propuestas y bienestar, y constituirse en el “tercer educador” junto a la pareja educativa
- **La organización**, concebida como parte integrante y decisiva de un proyecto pedagógico de calidad, no como gestión simplemente.
- **La formación del personal**, que se desea que se confíe principalmente al saber que los propios educadores producen
- **La presencia del “taller” y del “atelierista”**, como elementos innovadores y esenciales para asegurar la atención al arte, a la estética, a la investigación y a la creatividad
- **Una idea de pedagogía más cercana a un proyecto** –sensible a la incertidumbre de la evolución de conocimiento del niño– que a una programación, entendida como una anticipación en detalles de lo que necesariamente tiene que suceder
- **Una escuela amable**, lo que, a criterio de Malaguzzi, significa una escuela trabajadora, inventiva, afectuosa, que documenta y narra, que comunica, un ámbito alegre, un lugar de investigación, de aprendizaje permanente, de reflexión y de cultura, en la que se encuentran bien los niños, los profesionales y las familias

El Ayuntamiento de Pamplona tiene a su cargo, mediante el Organismo Autónomo de Escuelas Infantiles Municipales, nueve centros de este tipo, ubicados en diferentes zonas de la ciudad

| Escuelas inf.          | Dirección                   | E-mail                   | Teléfono   |
|------------------------|-----------------------------|--------------------------|------------|
| HAURTZARO              | Artica, 1 bis.              | eimhaurtzaro@animsa.es   | 948 145607 |
| ROTXAPEA               | Juanito de la Rotxapea, s/n | eimrotxapea@animsa.es    | 948 144426 |
| EGUNSENTI              | Miravalles, s/n             | eimegunsenti@animsa.es   | 948 146928 |
| IZARTEGI               | Marcos Goñi, s/n            | eimizartegi@animsa.es    | 948 123817 |
| PRINTZEAREN<br>HARRESI | Blas de Laserna, 61 bis.    | eimprintzea@animsa.es    | 948 247788 |
| MILAGROSA              | Rio Irati, 7                | eimmilagrosa@animsa.es   | 948 235171 |
| DONIBANE               | Mº de Ekoien, 1             | eimdonibane@animsa.es    | 948 269155 |
| MENDEBALDEA            | Premín de Iruña, 1          | eimmendebaldea@animsa.es | 948 270558 |
| MENDILLORRI            | Sº de Egulbati, 26          | eimmendillorri@animsa.es | 948 162567 |

En ellas se cubre el ciclo 0-3 años del ciclo total de 0-6 que reconoce como etapa educativa la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)

Todas las Escuelas del Patronato son edificios independientes, construidos en una sola planta, rodeados de patio y jardín. La estructura interior diferenciada es:

- Zona de servicios
- Cocina
- Oficio de lavandería
- Almacenes
- Despachos y sala de reuniones
- Cuarto de sillas
- Taller de expresión
- Zona de aulas: un aula por cada sector con su correspondiente
  - Baño
  - Minitaller
  - Comedor
  - Dormitorio

La estructura exterior dispone de

- Patio exterior con zona de piedra y de pradera. Dentro de ese espacio hay una zona diferenciada para los niños más pequeños
- Patio cubierto
- Almacén de patio

## ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

En las Escuelas Municipales de Pamplona, los niños se agrupan en función de la edad en el momento de comenzar el curso; siempre en el mes de agosto de cada año:

| GRUPOS     | EDADES                                  | EDUCADORAS |
|------------|-----------------------------------------|------------|
| Lactantes  | Niños comprendidos entre 3 y 10 meses.  | 2          |
| Caminantes | Niños comprendidos entre 11 y 19 meses. | 2          |
| Medianos   | Niños comprendidos entre 19 y 23 meses. | 2          |
| Jardín     | Niños a partir de los 24 meses.         | 2          |

Esta organización puede variar en función de la estructura del edificio. Otro dato fundamental, del que se habla más adelante, es el de la pareja educativa, elemento indispensable de análisis y de discusión en todas las cuestiones que afectan a la actividad del aula.

## PERSONAL DOCENTE Y NO DOCENTE

En cada una de las Escuelas infantiles hay dos educadoras por aula o sector de niños. Cada una de ella tiene un horario distinto para cubrir la totalidad de las horas en que el centro esté abierto. Existe un responsable por centro. El personal de servicios se encarga de la limpieza de las dependencias del centro y de preparar la comida.

En cuanto a personal, el modelo/tipo en una escuela es el siguiente:

|                            |                          |
|----------------------------|--------------------------|
| <b>PERSONAL DOCENTE</b>    | 8 EDUCADORAS             |
|                            | 1 DIRECTOR/A DE CENTRO   |
| <b>PERSONAL NO DOCENTE</b> | 1 COCINERO/A             |
|                            | 1 AUXILIAR DE COCINA     |
|                            | 2 AUXILIARES DE LIMPIEZA |
| <b>TOTAL PERSONAL</b>      | <b>13</b>                |

Además del personal propio de cada centro, existe un equipo encargado de labores que son comunes en todos los centros:

- Personal administrativo
- Trabajador/a social
- Coordinador/a de talleres de expresión
- Equipo técnico
- Pediatra
- Psicólogo/a
- Gerente



## LAS BASES DEL PROYECTO

### 1. La imagen del niño

En el proyecto de Centros de Escuelas Infantiles Municipales de Pamplona, la imagen de niño se constituye en el eje central del mismo. Una imagen que trata

de desvelar y hacer explícita una cultura de la infancia; que no está aislada de la concepción de cultura y de hombre con las que conforma un sistema de relaciones. En torno a esta imagen se desarrollan todas las planificaciones, vivencias, emociones, conocimientos, interacciones y confrontaciones, para llevar a cabo una pedagogía de las relaciones, de la escucha, de la observación, de la documentación, en un ámbito espacio-ambiental y arquitectónico también influidos por esa imagen.

Una imagen que mantiene viva la idea de que ha de existir un estatus diferenciado para la infancia, como afirmaba J. J. Rousseau, quien entendía que la naturaleza quiere que los niños sean niños antes de ser hombres, y evolucionen y se desarrollen en el orden natural que les es propio y cuyos ritmos hay que respetar, porque cada etapa de la vida tiene su conveniente perfección y su tipo de madurez propio<sup>11</sup>.

De igual forma, las ideas de Loris Malaguzzi están presentes en el desarrollo del proyecto de escuelas infantiles, especialmente cuando manifiesta el antagonismo que existe entre la imagen de un niño pobre –raíz de la visión asistencial tradicional- que tiene la sociedad, y la imagen de un niño competente. Malaguzzi, tal como recuerdan los autores del Proyecto educativo de las Escuelas Infantiles Municipales de Pamplona, busca, con testarudez, una identidad para la infancia, abiertamente en lucha contra una imagen indefensa del niño: *“De hecho, un niño pobre, indistinto, sin cualidad, sexo, rol e historia –y, de esta manera asumido como paradigma– no se puede defender. Está donde quieres, le describes como te parece, soporta cualquier teoría o aplicación pedagógica, se declara compatible con los maestros pobremente formados, pobremente pagados, con pobre prestigio, y con instituciones confiadas –y no por selección natural– sólo a educadoras, del sexo femenino”*.

De esta misma fuente nacen algunos de los principios del modelo, en búsqueda de una imagen de infancia competente:

- *«Una de las primeras operaciones es dar una identidad histórica a una infancia maltratada a lo largo de los siglos, un niño ninguneado por una cultura prepotente y presuntuosa de un adulto sobre el niño».*

---

11. Extraído de los estudios del neuropsicólogo Ajuriaguerra, Madrid 1977

- *«Una imagen que no está separada -no puede estarlo- de la concepción del hombre, de la mujer, de la vida y del mundo que poseemos».*
- *«La imagen de niño es una imagen de unidad y entereza de vida de un niño que pide el derecho a caminar lo más posible sobre sus piernas».*
- *Un niño que reclama que la identidad se la demos desde la práctica, porque «es la práctica la que debe establecer una preponderancia sobre la teoría, porque es en la práctica donde se juega el destino del hombre y de la humanidad».*
- *«La inmadurez del niño no es impotencia, sino posibilidad y poder de crecimiento».*
- *“Hay que ver al niño «como un sujeto predispuesto inmediatamente a interactuar con el ambiente, a dar y a recibir, a desarrollar su patrimonio mientras se relaciona con el ambiente. Un sujeto que elige y se responsabiliza de sus elecciones activamente».*

### **Un niño constructivista**

El niño es constructivista: es protagonista de su educación porque los niños tienen necesidad de probar, de descubrir, de encontrar. Construyen con el placer del esfuerzo, de la búsqueda, del conocimiento en definitiva.

Los niños construyen el conocimiento de forma conjunta, discutiendo y dialogando entre sí y con los adultos. Es lo que define como la pedagogía de la relación. Es la idea de un niño que no trabaja en soledad o sólo con las cosas. Los niños tienen necesidad de encontrar sentido a lo que hacen. Cuando el niño encuentra, por sí mismo, un significado siente una alegría que es especial. El niño es productor de significados. Significados que busca y encuentra al investigar. Esta emoción es la que provoca una pasión por crecer, por aprender, por educar...<sup>12</sup>

En este mercado, los niños tienen oportunidad de aprender. Este aprendizaje se construye a través de las diferencias, de los conflictos, de las tensiones, de las

---

12. Loris Malaguzzi

discrepancias de puntos de vista intersubjetivos que los niños perciben en la relación solidaria y diferencial con los demás.

Surge, de esta manera, un concepto de niño rico, mucho más inteligente de lo que se piensa, mucho más dotado de lo que se podría imaginar: *«eso implica que el adulto que lo ha de formar tiene que ser rico también en capacidades, talentos y formación e implica un cambio social que la sociedad no está todavía dispuesta a aceptar»* (Malaguzzi, 1989).

### **Un niño interaccionista y solidario**

Recogiendo algunas ideas de Trevarthen (1986), Malaguzzi narra cómo el neonato establece una interacción activa, incluso cuando toma pecho. Su mirada, sus ojos y su forma de succionar imponen un ritmo partícipe –a turnos– con la madre o con otra persona, si le da un biberón. El niño es capaz de establecer una relación activa con diversos interlocutores. Esta idea es algo más que el concepto de socialización. Se trata de una interacción de tipo sistémico y ecológico, ya que Malaguzzi considera que el niño, desde el nacimiento, es capaz de establecer vínculos significativos con más de una persona.

La idea de sujeto interaccionista para Malaguzzi es considerar, inmediatamente, al niño como un partícipe activo de las vidas mentales, sociales y afectivas de los demás. La interactividad es, sobre todo, respeto por el otro. Respeto por el otro diverso de nosotros. Este niño interaccionista rompe con la idea tradicional de la clásica relación madre-niño.

Un niño, por tanto, que tiene derecho a recibir amor por parte del adulto para que le dé seguridad, le sirva de referencia y le enseñe a amar. Un niño capaz. Capaz de relación y de interacción. Capaz de construirse mientras construye el mundo y a su vez es construido por el mundo.

### **Una infancia con enormes capacidades genéticas**

El modelo parte de la creencia en que el niño nace dotado de extraordinarias capacidades biológicas y neuronales. Potencialidades que hay que ayudar a desarrollar y expresar, pero respetando la naturaleza infantil y sus ritmos de maduración, sin prisas ni inadecuados programas de estimulación precoz.

## Una infancia activa y participe

Se cree en un niño que no espera las solicitudes del adulto para actuar. Le gusta ser participe activo de sus propios procesos de aprendizaje. Le gusta tomar parte, inmiscuirse en los asuntos que son de su competencia. Se trata de una imagen de niño que huye de las concepciones que, tradicionalmente, lo han tildado de tabla rasa. Un niño, como dice Malaguzzi, molesto e incómodo, que busca lo que le interesa, frente a los intereses del maestro.

## Un niño complejo

El niño ama la complejidad, establecer relaciones complementarias lejos y cerca de los acontecimientos en los que está corporalmente. Un niño que evoluciona por complejidades que le hacen ahondar más en sus posibilidades y capacidades.

## Una imagen de niño optimista

*“Sin optimismo no es posible educar -se indica en el proyecto de las Escuelas Infantiles Municipales de Pamplona-. Los niños nos enseñan que se puede aprender a través de la alegría, del asombro, del humor y de la ironía. Porque los niños tienen cien alegrías para cantar... cien mundos para soñar... que puede entender con alegría y maravillarse no sólo en Semana Santa y Navidad, y que el juego y el trabajo sí pueden estar juntos.*

## Un niño no predeterminado, incierto<sup>13</sup>

La ética de Malaguzzi está basada en la firme convicción de que la indeterminación del ser humano revela la incertidumbre de su propio desarrollo. Es, por tanto injusto, acorralarlo con definiciones y prácticas reductivas, con programaciones, o con expectativas unidireccionales. No admitía –amante de la incertidumbre y de la complejidad- ni la linealidad de los estadios psicológicos, ni la definición del niño por conceptos negativos, o por su incapacidad. Para él, la infancia es la aventura de las posibilidades insospechadas, lo incompleto abierto a los cambios permanentes.

---

13. Basado en el texto: Hoyuelos, A., “Loris Malaguzzi. Pensamiento y obra pedagógica”, Cuadernos de Pedagogía (noviembre 2001), págs. 52-57

## Un niño dotado de autonomía y responsabilidad

Una imagen de infancia como ésta no se puede entender sin creer en que el niño dispone de enormes capacidades autónomas para aprender por sí mismo y para aprender a aprender. En este mismo sentido, sabe hacerse responsable de sus decisiones. Todos los días, los niños se enfrentan a este tipo de decisiones, con autonomía y responsabilidad. Es un niño capaz de dar sentido a su vida.

*“Estos aspectos son los que la práctica pedagógica diaria confirma, así como todas las investigaciones que se realizan sobre la autonomía infantil y la capacidad de organizarse. Ver a este respecto, a modo de ejemplo entre muchas otras Escuelas, las investigaciones de la E.I. Izartegi: “Mi cuento de fotos” (1994-95), y “El Taller” (1996-97) donde, entre otras cosas, aparece la capacidad de los niños para autoorganizarse en situaciones supuestamente complejas y difíciles de prever por los adultos”.*

Esta emoción es la que provoca una pasión por crecer, por aprender, por educar. Es la emoción la que elimina la indiferencia que Malaguzzi trata de alejar como un tumor maligno de las escuelas y de sí mismo.

Esta apuesta es la que hace creer, con esperanza, en el futuro de las nuevas generaciones. Para ello se precisa una imagen fuerte de niño y de hombre, capaces de utilizar creativamente sus potencialidades en sintonía con la naturaleza, sin prepotencias. Es necesario usar mejor los recursos que la propia naturaleza da.

En esta esperanza cuentan mucho los niños que pueden reinventar los conocimientos con su cultura *“dando forma a las cosas antes que las cosas den forma a los niños”*. Estos nos pueden descubrir un nuevo punto de vista sobre el propio mundo. Esta es la famosa idea de Malaguzzi de una nostalgia del futuro. Una especie de melancolía dinámica y futura que ríe por lo que hubiera podido ser, pero no es, aunque puede llegar a serlo.

De aquí nace en Malaguzzi una de sus pocas certezas: la certeza basada en la esperanza de proyectar un futuro con los niños, con sus ideas y con su cultura. Un niño que sabe esperar y que espera mucho, que quiere decirnos lo que sabe y lo que quiere conocer, con la fuerza y la riqueza de quien sabe asombrarse y maravillarse. Un niño como esperanza de la humanidad. Un niño portador de valores y constructor de futuros que pide con fuerza ser respetado y valorado en su propia identidad.

El modelo de las Escuelas Infantiles Municipales de Pamplona se posiciona con claridad ante el tradicional debate pedagógico sobre el dilema de

- a. Si los niños y niñas tienen su propia cultura, es decir, sus propias ideas, pautas de conducta, creencias, símbolos, valores costumbres, et. Y de qué forma esta cultura se relaciona y se mestiza con la cultura de las personas adultas.
- b. Si la escuela es reproductora de la cultura predominante o si, en cambio, es motor cultural de transformación social

afirmando categóricamente que la escuela no puede ser un espacio reproductor de los moldes sociales, sino un elemento productor de cultura y elemento fundamental de transformación social, a la vez que defienden la cultura propia y original de los niños y niñas, una cultura con la que, además, son capaces de contaminar la nuestra estableciendo relaciones significativas –sin prepotencias ni jerarquías- con los adultos.

No obstante, a esta declaración de principios, todavía hoy<sup>14</sup> existe una representación social de la infancia pobre que no se corresponde con los avances científicos, psicológicos y pedagógicos. Y aunque hay un alto consenso teórico, hay una baja intensidad práctica, porque es muy difícil cambiar concepciones, hábitos y prejuicios ya existentes.

En opinión de los docentes impulsores de este modelo, es muy frecuente que los descubrimientos y avances de las ciencias sociales y humanas no tengan repercusiones tan inmediatas y contundentes en los debates y la opinión pública. *“El niño y la niña son considerados todavía sujetos de poca importancia social, ya que no tienen derechos por sí mismos: otros han de hablar por ellos. De esta forma, la competencia e interpretación de los adultos son las que marcan la diferencia de la competencia de los niños”*<sup>15</sup>

---

14. Casas, 2002

15. Proyecto educativo Escuelas Infantiles Municipales de Pamplona

Los niños pertenecen a un grupo social aparte, los aún-no.

Siguiendo a Casas la representación social de la infancia es aquella que asigna a la infancia una imagen social de los aún-no: aún-no adultos, aún-no responsables, aún-no capaces, aún-no autónomos, aún-no competentes, aún-no con los mismos derechos, aún-no con capacidad de discernimiento.

De esta forma, la infancia (y sobre todo la primera infancia) como cultura no es –socialmente– un tema prioritario, no está todavía considerado como una responsabilidad colectiva y es algo que preocupa más como futuro (los niños cuando sean jóvenes o adultos) que como presente.

## LA ARQUITECTURA INFANTIL

El modelo presta una especial atención, casi fundamental, al espacio en el que se ubica el centro escolar y la distribución interna del mismo, entendiendo que éste debe adaptarse a las características del niño y su desarrollo, no a la inversa.

Por eso –se afirma– es tan necesario un encuentro entre la imagen de niño, la pedagogía y la arquitectura; una cuestión que afecta a la práctica pedagógica. *“Frecuentemente –se dice– se diseñan Escuelas Infantiles con dimensiones parecidas, para cada grupo, a las de los pequeños apartamentos que se construyen en las playas y las montañas para los fines de semana, o para unas cortas vacaciones de una familia reducida. Cuarenta y cinco metros cuadrados pueden servir para ese fin. No sirven para ser la casa y la escuela de grupos de 14 personas de menos de un año, o de 32 de menos de tres, más sus correspondientes educadoras.”*

Profundizando en esta idea, y como derivación consecuente de la misma, el modelo aborda la relación espacio-ambiente. La comunicación continua con nuestro entorno, que nos transforma y es transformado por nosotros en la medida en que lo habitamos, es una fuerza cultural, un aspecto interdisciplinar que es necesario contemplar desde muchos prismas: científico, ecológico, político, artístico, demográfico, urbanístico, etc.

El centro de la cuestión radica en cómo habitar; es decir, en establecer una relación de vida entre el hombre y la tierra. Desde un enfoque educativo, es una cuestión que va más allá de organizar espacios, materiales y tiempos. Por ello, se

trata de proyectar un lugar donde jugar, reír, amarse, encontrarse, perderse, vivir... Un lugar donde cada niño y cada niña encuentren su espacio de vida, encuentren respuesta a sus necesidades fisiológicas, afectivas, de autonomía, de socialización, de movimiento, de juego, de expresión, de experimentación, de descubrimiento.

Desde la perspectiva de este modelo de escuelas infantiles, los espacios nunca son neutrales. Detrás de cada diseño ambiental, de cada solución concreta debe trascender una filosofía que la sustente. Por ello se entiende que el espacio–ambiente es un factor educativo de primer orden en estas escuelas infantiles y, como tal, es cuidado y planificado reflejando, además de lo anteriormente expuesto, los siguientes aspectos:

- Buscar la identidad de cada escuela infantil, sin caer en el reduccionismo que supone la estandarización de los modelos institucionales.
- Debe reflejar la identidad, de cada niño y de cada grupo de niños y ser potenciador de su autonomía.
- Favorecedor de la comunicación entre las diferentes dependencias de la escuela flexibilizando los espacios.
- Potenciar el uso de todos los espacios disponibles, entendiendo un centro para la infancia como un todo global y donde todo lo que en ellos acontece tiene la categoría de importancia.
- Favorecedor de recursos que permitan la transparencia de la escuela infantil y la intercomunicación entre todos los agentes que la conforman: niños, padres, trabajadores y sociedad.

## LA PAREJA EDUCATIVA

Dentro del modelo pedagógico, la práctica de la denominada “*pareja educativa*” es uno de los elementos más significativos, junto al taller de expresión como fomento de la personalidad del niño o la niña.

La pareja educativa, constituida por dos educadoras, ejerce el trabajo tutorial y compartido de un mismo grupo de niños y niñas. Una forma de actuar que ofrece

más riqueza, en cuanto a la relación que se da entre las educadoras (intercambio de opiniones, de emociones, puntos de vista, expectativas, etc.) y a la que se da entre la educadora y los niños y niñas (mayor posibilidad de elección, de estilos de hacer...).

En cuanto a la organización, posibilita múltiples formas de trabajo (gran grupo, pequeño, atención individualizada..) y que cada educadora asuma en diversos momentos roles diferenciados (observación, recogida de datos, división de funciones...).

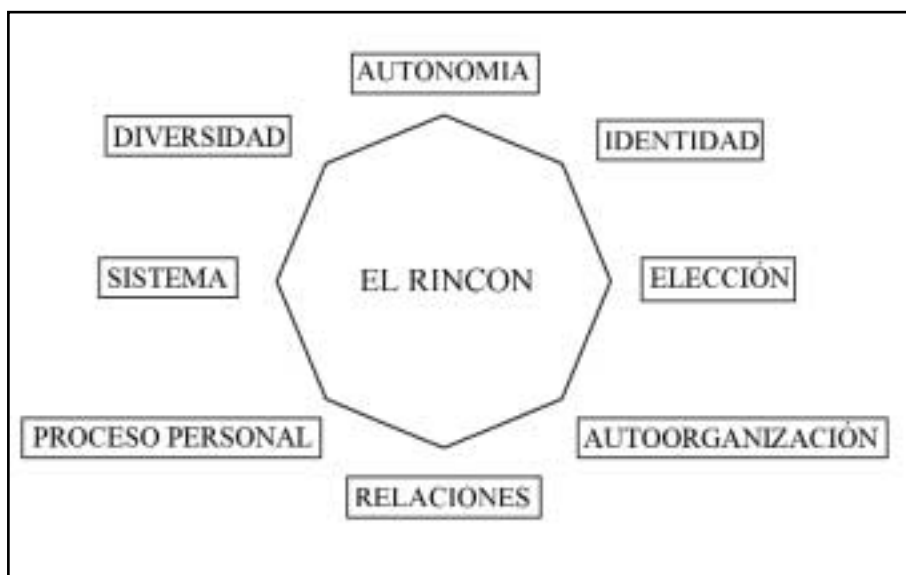
La pareja educativa rompe con la tradicional situación de soledad en que se encuentra una maestra con un solo grupo de niños y niñas. Significa concebir la educación como una cuestión pública de intercambio y supone el primer eslabón del trabajo cooperativo que se realiza en la Escuela.

## LOS RINCONES

Los rincones constituyen uno de los aspectos básicos en correlación con la *“arquitectura infantil”* y desarrollo psicopedagógico. Es un elemento de diversidad que inspira formas de trabajo. Los rincones son aquellos espacios, cerrados o no, distribuidos por el aula y dotados de material diverso que proporciona la identidad a cada uno de ellos. Un espacio lúdico en el que se integran todos los elementos del sistema.

Partiendo de una imagen del niño rico en posibilidades, apto para definir su propia identidad y diferente a los demás. El rincón ofrece una gran diversidad para que cada niño pueda optar por los elementos y actitudes que le sean más significativas, con capacidad para organizarse de forma autónoma, junto a otros niños o con el adulto.

Como representación gráfica, el rincón es un espacio interactivo de generación de personalidad y potencialidades del niño:



A partir de esta filosofía sobre dicho espacio, sus características básicas son las siguientes:

- **Rincones abiertos**, no excesivamente estructurados de forma que impidan la transformación del rincón en otro espacio diferente
- **Habitabilidad**. Que transmita seguridad, calidez, intimidad
- **Identidad**. Es necesario dotar a los rincones de imágenes y fotografías que identifiquen el espacio, los materiales y a los niños y niñas individualmente y en grupo
- **Intencionalidad**. El material debe ser colocado y presentado con una intención y con un orden. La abundancia del mismo no garantiza en modo alguno la calidad de la oferta del rincón
- **Estética**. Además, la forma de colocar los materiales del rincón debe tener una clara intencionalidad estética
- **Autonomía**. Todos los objetos del rincón deben favorecer la autonomía del niño: elección de materiales; accesibilidad de los objetos y del espacio...

- **Comunicación.** El rincón no es un espacio aislado dentro del aula, por lo tanto debe existir una comunicación hacia la misma y hacia los demás rincones para establecer circuitos de intercambio entre los distintos espacios
- **Diversidad.** En las imágenes visuales del rincón; en el espacio físico: suelo, techo; en la oferta del material y en la oferta de actividades: individual, pequeño grupo, gran grupo
- **Complejidad.** Es necesario que la oferta del rincón no sea simple sino rica en matices y posibilidades. En este sentido es importante el introducir materiales ricos, distintos de los habituales del mercado; materiales vivos y reales que mantengan una constante expectación en el niño

## LA ORGANIZACIÓN DE LA ATENCIÓN POR GRUPOS

Finalmente, merece destacarse la organización en las Escuelas Infantiles Municipales de Pamplona de los niños y niñas a través de diversos tipos de grupos, para lo que es imprescindible el sistema de pareja educativa anteriormente mencionado, pues en cada uno de dichos grupos existe una pareja educativa responsable (tres educadoras en el caso de los grupos en los que hay integración).

Disponer de dos educadoras por grupo, con el apoyo puntual u ocasional de los directores/as de las escuelas o de la participación, para determinados proyectos del Coordinador de Talleres, permite una flexibilidad organizativa que se traduce en poder ofertar a los niños y niñas trabajos en grupo pequeño, mediano, grande y mixto.

Las propuestas en **grupo grande** son aquellas que se realizan, generalmente, en el aula y en la que participan las dos educadoras con su grupo. Son, comúnmente, propuestas de corro o rincones de juego.

En las propuestas en **grupo pequeño**, una educadora -con cuatro, cinco o seis niños- actúa, por ejemplo, en el Taller de expresión, con el juego heurístico, con la cesta de los tesoros o cuando existe un tema de investigación que se está llevando a cabo en la escuela. También se realizan estas propuestas cuando una

educadora va al baño a cambiar a los niños, a realizar el control de esfínteres o cuando se hace el lavado de manos.

Las propuestas en **grupo mediano** se efectúan cuando una educadora oferta a la mitad del grupo-aula propuestas determinadas, como trabajos en el aula, puzzles, encajes, etc.

Se habla de **grupo mixto** cuando se ofertan propuestas en los que los niños y niñas se encuentran mezclados por edades. Existen determinados proyectos en los que interesa observar o facilitar la relación de los niños y niñas, pertenecientes a diversos grupos de edad.

## LA DEMANDA SOCIAL DE UNA ESCUELA INFANTIL DE CALIDAD

Diversos colectivos<sup>16</sup> vienen demandando desde hace años el desarrollo normativo de la educación infantil en la etapa entre 0 y 3 años desde una apuesta por la calidad, desde la consideración a los derechos de la infancia, en el que se tengan como prioritarias las características educativas del proyecto, evitando discriminaciones y superando el carácter meramente asistencial o tradicional ofrecido por las guarderías infantiles.

Más allá de los aspectos económicos de dicha demanda social- aportaciones en función de las posibilidades económicas de los Ayuntamientos, ayudas a las familias...- o de la escasez de plazas tanto para enseñanza en castellano como en euskera, la principal demanda apunta a los aspectos educativos del modelo a regular por el Gobierno foral. Y, en este sentido, los aspectos básicos que se plantean vienen a coincidir de manera sustantiva con los ejes del modelo pedagógico de las Escuelas Infantiles Municipales de Pamplona:

- Ubicación de los centros en locales de uso exclusivamente escolar y con acceso independiente desde el exterior
- Una sala por cada unidad con una superficie de dos metros cuadrados por puesto escolar y que tenga, como mínimo, 30 metros cuadrados. Que las salas dispongan de áreas diferenciadas para el descanso, higiene-baño y comida del menor.
- Una cocina para elaboración de los alimentos que se consuman en la escuela
- Una sala de usos múltiples de 30 metros cuadrados
- Un patio de juegos propio del centro no inferior a 100 metros cuadrados
- Una sala para material de patio

---

**16. Federación de Asociaciones de Padres y madres del Alumnado de Navarra/Nafarroako Ikasleen Guraso Elkartetako Federazioa "Herrikoa"**

- Un baño completo para el personal
- Despacho y sala de reuniones
- Sala para guardar silleas y cochecitos
- Ratios adecuadas a las recomendaciones de la Red de Atención a la Infancia de la Comisión Europea, a través de los Objetivos de Calidad en los Servicios Infantiles:
  - o Un adulto por cada 4 plazas para niños menores de 12 meses
  - o Un adulto por 6 plazas para niños de 12 a 23 meses
  - o Un adulto por 8 plazas de 24 a 35 meses
  - o Un/a cocinero/a
  - o Un auxiliar de limpieza/cocina por cada 25 alumnos/as
  - o Titulaciones del personal educador provenientes exclusivamente del ámbito educativo
  - o Presencia de otros profesionales, debidamente titulados, para desarrollar algunas especialidades desde el punto de vista educativo: Bellas Artes, Música, Psicomotricidad, etc.
  - o Tiempo dedicado a la preparación, formación y relaciones con las familias que constituya al menos una décima parte del tiempo que conforma la semana laboral del centro, sin trabajo con los niños/as.
  - o Mantenimiento de las ratos a través de un sistema de suplencias previsto y organizado
  - o Establecimiento de órganos de participación de los padres en la gestión del centro
  - o Oferta completa entre 0 y 3 años de todos los centros.



## 5. LA SOCIEDAD, FRENTE A LAS NECESIDADES EDUCATIVAS ENTRE LOS 0 Y 3 AÑOS





## A. ANÁLISIS DE LAS QUEJAS TRAMITADAS POR LA INSTITUCIÓN DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE NAVARRA EN LOS AÑOS 2001 A 2003 SOBRE EL CICLO EDUCATIVO 0/3 AÑOS

### • DISCREPANCIA CON EL BAREMO APLICADO E INSUFICIENCIA DE PLAZAS

La queja (exp. 154/2001/4) versaba sobre la solicitud que habían efectuado unos padres para la admisión de su hijo en la Escuela Infantil del Gobierno de Navarra en el barrio de San Jorge.

El citado Departamento, mediante informe de 19 de julio de 2001 de la Subdirectora de Familia y Servicios Sociales, así como de la Jefa del Negociado de Familia, del Instituto Navarro de Bienestar Social, dio respuesta a la anterior solicitud manifestando en relación a la queja planteada que:

- *“El baremo utilizado para la adjudicación de plazas para el curso 2001-2002 es el aprobado por Acuerdo de 26 de enero de 2000, de la Junta de Gobierno del Instituto Navarro de Bienestar Social, por el que se aprueba el baremo de ingreso en las escuelas infantiles de dicho Organismo Autónomo (se adjunta).*
- *El plazo de entrega de solicitudes para el curso 2001-2002 ha sido del 5 al 30 de marzo.*
- *El documento acreditativo que se solicita para justificar el trabajo del padre y de la madre, y así obtener los 10 puntos que se adjudican por este concepto, es la última nómina de ambos del mes anterior al plazo de solicitud .*
- *La solicitante no presentó dicha nómina, sino un documento firmado por ella misma en el que dice que será contratada en septiembre.*
- *Por último, informarle que la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra, para el ejercicio del año 2000, establece que el Gobierno de Navarra aumentará de forma significativa, para el curso 2000/2001, la oferta pública de plazas para la atención de niños y niñas de 0 a 3 años, con el objetivo de poder atender al final de la legislatura los requerimientos de la L.O.G.S.E. en dicha materia.*

***El Gobierno de Navarra prevé la implantación generalizada de centros de educación infantil en el ámbito de la Comunidad Foral en el plazo de 3 años, conforme al siguiente calendario:***

- 1. Curso 2000/2001: implantación en las localidades consideradas prioritarias, de acuerdo a las necesidades sociales constatadas por el Gobierno de Navarra.***
- 2. Curso 2001/2002: implantación en las localidades de Pamplona y Tudela.***
- 3. Curso 2002/2003: implantación generalizada en toda la Comunidad."***

A fin de dar satisfacción a la demanda existente, tal y como se nos ha informado, la Ley Foral 18/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2000, establecía en la Disposición Adicional vigesimoprimera que el Gobierno de Navarra procedería a aumentar de forma significativa, para el curso 2000/2001, mediante convenios con los entes locales, la oferta pública de plazas para la atención de los niños y niñas de cero a tres años, con el objetivo de poder atender al final de la Legislatura los requerimientos de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo en dicha materia.

En consonancia con esta Disposición, y en tanto y cuanto no entre en vigor el correspondiente Decreto Foral regulador del régimen de los Centros de Educación Infantil de cero a tres años, mediante Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, se ha procedido a regular las bases para la suscripción de convenios con Entidades Locales para el funcionamiento y equipamiento de centros de Educación Infantil promovidos por las propias entidades.

En dicha Resolución, en su parte expositiva, se contienen similares previsiones de implantación a las que nos han sido trasladadas en el informe, si bien la efectiva materialización de las mismas va a depender en gran parte de que las Entidades Locales, en última instancia, soliciten la implantación y suscriban los oportunos convenios de colaboración.

Es pues en esta línea en la que se debe de seguir insistiendo de cara a conseguir el objetivo inicialmente marcado de implantar de forma generalizada este ciclo en nuestra Comunidad, lo cual evitaría situaciones como la que nos ha sido planteada y daría satisfacción a la demanda social actualmente existente, que

no puede verse satisfecha con los recursos de que se dispone en estos momentos.

Sin perjuicio de lo anterior y pese a que, como ya se ha apuntado, somos de la opinión de que los esfuerzos de la Administración deben dirigirse en tal sentido, respecto al baremo actualmente utilizado se considera preciso efectuar un breve comentario, puesto que es cuestionado en el escrito de queja.

La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en sus arts. 20.2 y 53, establece como criterios prioritarios para la admisión de alumnos en centros docentes, precisamente para garantizar el derecho a la libre elección de Centro, los siguientes: las rentas anuales de la unidad familiar, la proximidad del domicilio y la existencia de hermanos matriculados en el Centro, cuando no existan plazas suficientes.

De esta forma, el criterio de la renta anual de la unidad familiar, pese a que en ocasiones ha sido discutido, consideramos que debe pues ser tenido en cuenta igualmente en estos casos. Al respecto, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse en su Sentencia 77/85 de forma favorable a su establecimiento, siendo igualmente analizada la cuestión por el Tribunal Supremo que, en Sentencia de 9 de diciembre de 1987, de su Sala 5ª, y en su Fundamento Segundo manifiesta respecto a la previsión contenida en el art. 20.2 de la LODE lo siguiente:

*“Podemos adelantar que no compartimos en absoluto la tacha de inconstitucionalidad que se pretende atribuir al citado precepto legal. La prioridad en función de las rentas anuales de la unidad familiar tiene como objetivo preferente favorecer a las familias con rentas más bajas, -esto, por obvio, no necesita ser explicitado en la Ley-, y responde al principio que anima a la Convención de 15 de diciembre de 1960.*

*Tal preferencia, lejos de vulnerar el texto constitucional -lo que prohíbe el art. 14 es precisamente la discriminación y la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza sostenida con fondos públicos, por la necesidad de favorecer a quienes tienen medios económicos más escasos-, es fiel al mandato del art. 9.2, que no debe olvidarse encomienda a los poderes públicos -por tanto, también al poder legislativo-, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo (y de los grupos en que se integra) sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud,*

*igualdad que difícilmente podría lograrse si el legislador no hubiera tenido en cuenta el factor socio-económico en el acceso a la educación sostenida con fondos públicos, y hubiera adoptado una postura de neutralidad incompatible con un Estado Social y Democrático de Derecho que propugna, en el art. 1º de su Norma Suprema, como valor superior de su ordenamiento jurídico, entre otros, la igualdad.”*

Si observamos el baremo a tal efecto aprobado para la adjudicación de plazas para el presente curso 2001-2001, nos encontramos con que, de hecho, se reflejan los demás criterios a que se hace referencia en el citado art. 20.2 de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, proximidad del domicilio y existencia de hermanos matriculados, faltando únicamente este referido a la renta anual de la unidad familiar, que, sin embargo, es utilizado en el caso del baremo que tiene establecido el Ayuntamiento de Pamplona para sus escuelas infantiles junto con los dos anteriormente mencionados y otros como situación laboral de la familia, composición de la misma y situaciones de excepcionalidad, los cuales también se contemplan en el baremo establecido por el Instituto Navarro de Bienestar Social.

En referencia a esta circunstancia que se da en el baremo que rige en el Ayuntamiento de Pamplona consideramos, además, que utiliza el concepto que permite valorar de forma más justa la realidad económica de cada familia, ya que se contempla que la valoración de la renta de la unidad familiar se hará baremándose la “*renta per capita*”.

Por lo anteriormente expuesto, procede efectuar de un lado **RECOMENDACIÓN** al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra en el sentido de que, en el marco de las disposiciones que actualmente regulan la materia y de las previsiones existentes en Navarra en tal sentido, se lleven a cabo las actuaciones y medidas necesarias para el aumento de la oferta pública de plazas para la atención de los niños y niñas de cero a tres años, impulsando para ello el establecimiento de los convenios y conciertos necesarios con los entes locales en cuyas localidades se detecte tal necesidad.

De otro lado, y por lo que se refiere al baremo actualmente utilizado para el ingreso en las guarderías o escuelas infantiles del Gobierno de Navarra, procede efectuar igualmente **SUGERENCIA** al citado Departamento para que revise el mismo y sea tenido en cuenta en adelante el criterio de la renta de la unidad familiar en los términos en que se ha expuesto anteriormente.

Respecto a la recomendación se nos indicó que ya se estaban realizando las actuaciones necesarias para el aumento de la oferta pública de plazas para la atención de niños y niñas de cero a tres años impulsando para ello los convenios necesarios con los entes locales.

Por otra parte, en lo que se refiere a la sugerencia, nos comunican que se estaba trabajando en la elaboración de un nuevo baremo para aplicar el curso 2002-2003, que contemple entre otros aspectos los ingresos familiares, de tal manera que obtengan mayor puntuación las familias con menor renta per capita.

- DISCREPANCIA CON LA REGULACIÓN DEL CICLO 0-3 AÑOS EN NAVARRA

Se nos planteaba en este caso (expte. 02/356/B) la discrepancia en varios de los aspectos que detalla con la configuración que desde el Gobierno de Navarra se había realizado de los centros de 0 a 3 años a través de la Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, en la que se regulan las bases para la suscripción de convenios con Entidades Locales para el funcionamiento y equipamiento de dichos centros.

En el momento en que nos hemos puesto a estudiar la cuestión que nos planteaba se han producido una serie de hechos que afectan de forma sustancial a este tema. Nos estamos refiriendo fundamentalmente a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación que, en lo que se refiere al ciclo educativo a que se nos hace referencia, ha modificado algunas de las previsiones que se contenían en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Así, entre otras cosas, se viene a disponer que la educación preescolar, dirigida a los niños de hasta tres años de edad, *“tendrá carácter educativo-asistencial y dispondrá de una regulación específica”* (art. 7.2). Igualmente se dispone que *“corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la normativa básica que sobre los aspectos educativos de esta etapa establezca el Gobierno, la organización de la atención dirigida a los niños de esta etapa educativa y el establecimiento de las condiciones que habrán de reunir los centros e instituciones en que se preste. Establecerán, asimismo, los procedimientos de supervisión y control que estimen adecuados”* (art. 10.2).

En lo que se refiere a personal se dice que *“la Educación Preescolar será impartida por profesionales con la debida cualificación para prestar una atención apropiada a los niños de esta edad”* (art. 10.3).

Además de lo anterior, hemos tenido conocimiento en los primeros días de este mes de febrero, de que la Ministra de Educación, Cultura y Deporte ha presentado el calendario y los proyectos de los primeros decretos de desarrollo de la Ley de Calidad que, en lo que se refiere a la educación preescolar, prevé su implantación para el curso 2004/2005. Estos textos deben ser sometidos, antes de su aprobación, a consulta de las Comunidades Autónomas y al dictamen del Consejo de Estado.

Con lo anteriormente expuesto queremos poner de manifiesto que la cuestión que nos planteaba en su escrito de queja necesariamente va a verse afectada de forma sustancial por los cambios legislativos antes expuestos y por las normas de desarrollo que el Estado vaya a dictar en cumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 10/2002.

De hecho, incluso en la Disposición Transitoria Segunda de dicha Ley, se contempla el establecimiento de un plazo de adaptación a los requisitos mínimos que se establezcan, para aquellos centros de 0 a 3 años actualmente en funcionamiento que no estén autorizados como centros de Educación Infantil.

Cualquier actuación en estos momentos de esta Institución al respecto debe, por tanto, quedar supeditada a la definitiva aprobación de la normativa básica de desarrollo que el Estado apruebe, a partir de la cual las Comunidades Autónomas podrán a su vez proceder a regular la educación preescolar, organizando dicho nivel y estableciendo las condiciones oportunas sobre la base de dicha normativa estatal, correspondiendo al legislativo y al ejecutivo, de forma prioritaria, intervenir en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias.

Así pues, consideramos que la situación de cambio normativo tan reciente aconseja no realizar por el momento petición de información alguna al Gobierno de Navarra sobre esta cuestión, tal y como teníamos previsto hacer en un primer momento, ya que deben, en primer lugar, definirse a través de las normas básicas de desarrollo las condiciones que vayan a afectar a este nivel para, posteriormente, en todo caso, poder solicitar al Gobierno de Navarra información sobre aspectos como los que se nos plantean en el escrito de queja presentado.

Por todo ello, tenemos que manifestarle que, por el momento, no podemos admitir a trámite su queja en los términos en que aparece formulada, debiendo quedar supeditada cualquier actuación que al respecto pueda llevarse desde esta Institución a la aprobación de la normativa de desarrollo prevista.

- INSUFICIENCIA DE PLAZAS

La queja (expte. 175/2002/4) versaba sobre la denegación de la solicitud de dos plazas para sus hijos en la Escuela Infantil del Ayuntamiento de Pamplona en el barrio de La Rochapea.

En la primera información del Ayuntamiento se nos dice que *“..... existe un baremo que se le adjunta, para aplicar a las solicitudes recibidas para el servicio de escuela infantil, y en este caso se ha aplicado el baremo y, como otros muchos ciudadanos de Pamplona, no ha tenido plaza en nuestras escuelas (tiene plaza en la escuela infantil Santa Teresa del Gobierno de Navarra).”*

El citado Ayuntamiento remite la información solicitada el 30 de agosto, pero, a la vista de los datos remitidos, se solicitó una ampliación de información, que fue recibida en esta Institución el 14 de octubre de 2002 y que transcribimos a continuación:

*«Debido a la insuficiencia de plazas en las escuelas infantiles, los ingresos de niños/as en las escuelas infantiles con la aplicación del apartado “otros criterios” del baremo son de carácter excepcional. Se aplica discrecionalmente ante situaciones familiares verdaderamente graves, fundamentalmente en las que se prevea que el niño/a no va a estar debidamente atendido. En el caso que nos ocupa se aplicó el baremo que rige con carácter general para el ingreso, otorgando las puntuaciones correspondientes a gemelos, familia numerosa, etc. al entender que no era una situación excepcional y que los niños iban a estar bien atendidos aunque no tuvieran plaza en las Escuelas Infantiles Municipales».*

A la vista de ello, llamamos la atención del Ayuntamiento de Pamplona sobre el problema mas amplio que plantea la queja –reconocido explícitamente en el informe remitido a esta Institución–, como es la falta de adecuación entre las plazas existentes en las guarderías municipales y el número de niñas y niños que solicitan el acceso. Esta situación está manifestando una correlación insuficiente

entre la oferta de plazas y las necesidades reales de los vecinos, que debería hacer reaccionar a la Administración para atender la demanda social.

Este tipo de desajustes entre lo ofrecido por la Administración y lo realmente demandado por la sociedad en esta materia debe ser resuelto desde la perspectiva de la citada Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, relativa a Calidad de la Educación, que exige de las Administraciones Públicas asegurar la suficiente oferta de plazas de educación preescolar, para que los padres que voluntariamente deseen esta enseñanza para sus hijos puedan acceder a centros cercanos a sus domicilios.

Por este motivo, el Ayuntamiento de Pamplona, que ha sido pionero en la implantación de escuelas infantiles de muy alta calidad, debería continuar en esa línea estudiando a fondo cuáles son las necesidades reales existentes así como las que, previsiblemente, se vayan a producir. A raíz de los datos obtenidos se deberá incrementar la oferta de estos centros educativos en aquellas zonas de Pamplona cuya población infantil haya aumentado de modo creciente y, en especial, en las que la expectativa de crecimiento urbanístico sea previsible a corto plazo, a fin de responder adecuadamente a las necesidades que se prevean en esta materia.

Por lo anteriormente expuesto, procede efectuar una **SUGERENCIA** al Ayuntamiento de Pamplona en el sentido de que, en el marco de las disposiciones que actualmente regulan la materia y de las previsiones existentes en Navarra en tal sentido, se lleven a cabo las actuaciones y medidas necesarias para el aumento de la oferta pública de plazas para la atención de los niños y niñas de cero a tres años, en aquellas zonas en las que se detecte esta necesidad.

Se nos trasladó la aceptación de la sugerencia, indicándonos que se va a proceder a la apertura de una nueva escuela infantil en el barrio de la Rochapea y que están proyectadas otras dos en Mendillorri y Azpilagaña. Asimismo, que está en estudio la apertura de escuelas infantiles con jornada reducida, entre 4 y 5 horas, mediante la habilitación de locales existentes en otros centros educativos.

#### • CONDICIONES DE FUNCIONAMIENTO DEL CENTRO “EGUNSENTI”

Se venía a denunciar (expte. 238/2002/4) la excesiva masificación existente en el centro de educación infantil para el ciclo de 0 a 3 años «Egunsenti», dependiente del Ayuntamiento de Pamplona.

Se nos informó por el Ayuntamiento que “... la ratio niño-a/ educador-a y los espacios en las Escuelas Infantiles Municipales cumplen la Resolución 308/2001 de 2 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, por la que se regulan las bases para la suscripción de convenios con Entidades Locales, para el funcionamiento y equipamiento de centros de educación infantil promovidos por las propias entidades, en cuyo Anexo II se establece la ratio niño-a/ educador-a y los espacios que deben existir.”

Posteriormente se amplió dicha información, manifestándonos:

*“1º. La plantilla de personal educador de dicha escuela infantil está formada por una Directora/Responsable y ocho educadoras a jornada completa y una educadora de apoyo, a tiempo parcial, para 82 niños/as, que están distribuidos por edades en cuatro aulas con dos educadoras cada una de las aulas (14 lactantes, 16 caminantes, 20 medianos y 32 jardín).*

*2º. Dicho personal educador realiza básicamente las funciones educativas contempladas en la legislación vigente para la obtención del adecuado desarrollo físico, intelectual, afectivo, social y moral de los niños/as, que incluyen las tareas de programación, de información a los padres, higiene personal, alimentación y sueño de los niños/as, organización y limpieza de materiales pedagógicos y todos aquellos trabajos encomendados por la Dirección para la consecución de una educación infantil de calidad.”*

Hay que tener en cuenta que, con arreglo a la normativa vigente en el momento al que se refiere la queja, el tramo al que nos estamos refiriendo de 0 a 3 años está incluido dentro de la educación infantil, en concreto en el primero de los dos ciclos que la misma comprende -arts. 7 a 11 de la LOGSE-Este carácter se ha visto de alguna forma modificado con la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación al incidir en algunas de las previsiones que al respecto se contenían en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.

Sin perjuicio de lo anterior y del necesario desarrollo reglamentario de dicho texto legal, con lo que ello puede representar de cara a requisitos y condiciones establecidos para este tipo de centros, del examen de la propia normativa derivada de la LOGSE se desprenden una serie de parámetros que resultan útiles para el análisis de la cuestión planteada en la queja.

Así, el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros docentes no universitarios que imparten enseñanzas de régimen general, contempla unas condiciones mínimos para el funcionamiento de estos centros de primer ciclo de educación infantil.

Centrándonos en el tema objeto de la queja, el del número de educadoras destinadas a la atención de los niños en el centro “Egunsenti”, nos encontramos con que, además de la Directora, existen ocho educadoras a jornada completa y una más de apoyo a tiempo parcial, que se distribuyen según edades en dos por cada una de las aulas existentes, ratio este que cumple el establecido para este ciclo por el art. 15.1 del citado Real Decreto, así como el establecido igualmente en la Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, que incluso reduce respecto a aquel el número de niños por unidad en alguno de los tramos de edad establecidos (1/12 para unidades de niños de 1 a 2 años y 1/16 para las de niños de 2 a 3 años).

Además, la distribución de dos educadoras por aula nos parece que aporta una mayor funcionalidad al desarrollo de la labor de estas profesionales y, fundamentalmente, a la correcta atención a los niños, más allá de las previsiones contenidas en el art. 13.1 del Real Decreto 1004/1991 respecto al número de niños por unidad escolar que, en su conjunto, también se cumplen.

En base a todo ello consideramos que no procede efectuar indicación alguna al Ayuntamiento de Pamplona sobre la cuestión objeto de queja, al no observarse incumplimiento de normativa alguna en la materia. Y no solamente eso, sino que debe reconocerse en este caso el esfuerzo que desde hace años viene realizando dicha entidad por consolidar una red de Escuelas Infantiles, en muchos aspectos calificada como modélica y que, en cualquier caso, a la vista de la situación actual, deberá de tratar de acomodarse, en cuanto al número de centros y plazas que se oferten, a la creciente demanda existente de este servicio.

#### • INSUFICIENCIA DE PLAZAS

Se planteaba en la queja (expte. 02/267/E) la no admisión de su hija en las Escuelas Infantiles Públicas solicitadas, fundamentalmente, por la falta de plazas suficientes para atender la demanda existente

Se solicita información sobre las plazas existentes en Pamplona y el número de convenios formalizados en el marco de la Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, el estado en que se encuentran los mismos, con la previsión que existiera en cuanto a plazos de la puesta en funcionamiento de los nuevos centros y plazas con que contarían los mismos.

El Departamento remitió la información solicitada el 30 de enero de 2003 y señala que el número total de plazas existentes en las Escuelas Infantiles Públicas de Pamplona es de 1.107 y el número de solicitudes presentadas para el curso 2002-2003 alcanza la cifra de 1.284. Adjunta varios cuadros referidos a localidades navarras donde se presta este servicio y las previsiones para el próximo curso, que se pretenden llevar a efecto mediante convenios con algunos Ayuntamientos, en el marco de la Resolución 3086/2001.

## AYUNTAMIENTOS CON CENTROS EN FUNCIONAMIENTO Y CON CONVENIO (0-3 AÑOS)

| Localidad          | Nº de unidades | Nº de niños | Modalidad de horario | Personal Educador | Unidades de NNEE | Modelo lingüístico        |
|--------------------|----------------|-------------|----------------------|-------------------|------------------|---------------------------|
| ABLITAS            | 3              | 35          | 7                    | 4                 |                  | todo castellano           |
| ALSASUA            | 4              | 48          | 6                    | 5                 |                  | todo euskera              |
| ANSOAIN            | 8              | 81          | 7                    | 9                 |                  | 4 castellano<br>3 euskera |
| AZAGRA             | 3              | 38          | 4 y 7                | 5                 | 1 u              | todo castellano           |
| BARAÑAIN           | 6              |             | 7                    | 9                 | 1 u              | 2 euskera<br>4 castellano |
| BERRIOZAR          | 9              | 112         | 4 y 7                | 11                | 1 u              | 4 euskera<br>5 castellano |
| BUÑUEL             | 2              | 27          | 7                    | 3                 |                  | todo castellano           |
| CABANILLAS         | 1              | 17          | 6                    | 3                 | 1 u              | todo castellano           |
| CASCANTE           | 3              | 42          | 7                    | 4                 |                  | todo castellano           |
| CASTEJON           | 2              | 28          | 7                    | 3                 |                  | todo castellano           |
| CINTRUENIGO        | 6              | 72          | 7                    | 7                 |                  | todo castellano           |
| ELIZONDO           | 3              | 40          | 4 y 7                | 4                 |                  | todo euskera              |
| HUARTE-PAM.        | 3              | 41          | 4 y 7                | 4                 |                  | todo euskera              |
| LARRAGA            | 3              | 40          | 4                    | 4                 |                  | todo castellano           |
| LODOSIA            | 2              | 28          | 7                    | 3                 |                  | todo castellano           |
| LUMBIER            | 2              | 16          | 4 y 7                | 3                 |                  | todo castellano           |
| ORCOYEN            | 5              | 52          | 4 y 7                | 6                 |                  | 2 euskera<br>3 castellano |
| PAMPLONA           | 8              | 91          | 7                    | 9                 | 1 u              | todo castellano           |
| PAMPLONA           | 10             | 117         | 7                    | 11                | 1 u              | todo castellano           |
| PAMPLONA           | 4              | 32          | 7                    | 5                 |                  | todo castellano           |
| PAMPLONA           | 10             | 121         | 7                    | 11                |                  | todo castellano           |
| PAMPLONA           | 8              | 91          | 7                    | 9                 |                  | todo castellano           |
| PAMPLONA           | 8              | 91          | 7                    | 9                 | 1 u              | todo castellano           |
| PAMPLONA           | 10             | 114         | 7                    | 11                | 1 u              | todo castellano           |
| PAMPLONA           | 8              | 91          | 7                    | 9                 |                  | todo euskera              |
| PAMPLONA           | 4              | 49          | 7                    | 5                 |                  | todo euskera              |
| PERALTA            | 5              | 63          | 7                    | 6                 |                  | todo castellano           |
| PTE. LA REINA      | 2              | 28          | 7                    | 3                 |                  | todo castellano           |
| SAN ADRIAN         | 5              | 62          | 7                    | 7                 | 1 u              | todo castellano           |
| TUDELA             | 10             | 103         | 7                    | 12                | 1 u              | todo castellano           |
| VALLE DE ARANGUREN | 6              | 60          | 4 y 7                | 7                 |                  | 3 castellano<br>3 euskera |
| VALTIERRA          | 1              | 11          | 6                    | 3                 | 1 u              | todo castellano           |
| VIANA              | 2              | 20          | 4 y 7                | 3                 |                  | todo castellano           |
| VILLAFRANCA        | 2              | 28          | 7                    | 3                 |                  | todo castellano           |
| VILLAVA            | 12             | 107         | 7                    | 13                |                  | 6 euskera<br>6 castellano |
| ZIZUR MAYOR        | 6              | 72          | 7                    | 7                 |                  | 3 euskera<br>3 castellano |
| <b>TOTAL</b>       | <b>186</b>     | <b>2068</b> |                      | <b>230</b>        |                  |                           |

## CENTROS DEL GOBIERNO DE NAVARRA

| Localidad               | Nº de unidades | Nº de niños | Modalidad de horario | Personal Educador | Unidades de NNEE | Modelo lingüístico |
|-------------------------|----------------|-------------|----------------------|-------------------|------------------|--------------------|
| NINIA ETXEA (Pamplona)  | 6              | 76          | 7                    | 9                 | 2 u              | todo castellano    |
| LOS ANGELES (Pamplona)  | 6              | 58          | 7                    | 7                 |                  | todo castellano    |
| RONCESVALLES Pamplona)  | 6              | 50          | 7                    | 7                 | 1 u              | todo castellano    |
| SAN JORGE (Pamplona)    | 7              | 71          | 7                    | 10                | 2 u              | todo castellano    |
| SANTA TERESA (Pamplona) | 6              | 58          | 7                    | 8                 | 1 u              | todo castellano    |
| EGUNSENTI (Pamplona)    | 8              | 80          | 7                    | 10                | 1 u              | todo castellano    |
| NIÑO JESÚS (Corella)    |                | 7           | 74                   | 7                 | 8                | todo castellano    |
| IZARRA (Estella)        | 7              | 71          | 7                    | 9                 | 1 u              | todo castellano    |
| <b>TOTAL</b>            | <b>53</b>      | <b>538</b>  |                      | <b>68</b>         |                  |                    |

CENTROS EN FUNCIONAMIENTO SUBVENCIONADOS  
PENDIENTES DE HACER CONVENIO

|              |          |           |   |          |      |                 |
|--------------|----------|-----------|---|----------|------|-----------------|
| MENDAVIA     | 2        | 23        | 6 | 2        | 2003 | todo castellano |
| <b>TOTAL</b> | <b>2</b> | <b>23</b> |   | <b>2</b> |      |                 |

**TOTAL NÚMERO  
DE PLAZAS ACTUALES 2.629**

## AYUNTAMIENTOS CON PREVISIÓN DE CONVENIO EL AÑO 2003

|                          | Nº de unidades | Nº de niños | Modalidad de horario | Personal Educador | Unidades de NNEE | Modelo lingüístico        |
|--------------------------|----------------|-------------|----------------------|-------------------|------------------|---------------------------|
| ANDOSILLA                | 3              | 36          |                      |                   | sep. 03          |                           |
| AOIZ                     | 3              | 36          |                      | 4                 | sep. 03          |                           |
| ARGUEDAS                 | 2              | 28          |                      |                   | sep. 03          |                           |
| BERA                     | 4              | 45          |                      | 5                 | sep. 03          | todo euskera              |
| BETELU                   | 1              | 14          |                      |                   | ene. 03          |                           |
| CASCASTILLO              | 3              | 36          |                      |                   | sep. 03          |                           |
| CENDEA OLZA              |                |             |                      |                   | sep. 03          |                           |
| CORTES                   | 3              | 36          |                      | 4                 | ene 03           | todo castellano           |
| ESPINAL-ERRO (AUNAMENDI) | 2              | 28          |                      |                   | sep. 03          |                           |
| ESTELLA                  | 6              | 72          |                      |                   | ene. 03          |                           |
| FUNES                    | 3              | 30          |                      | 4                 | ene. 03          | todo castellano           |
| LEKUNBERRI               | 3              | 36          |                      | 4                 | sep. 03          | 2 euskera<br>1 castellano |
| SANGÜESA                 | 6              | 72          |                      |                   | sep. 03          |                           |
| SARTAGUDA                | 1              | 14          |                      | 2                 | ene. 03          | todo castellano           |
| VA. ULZAMA               | 2              | 28          |                      | 3                 | mar. 03          | todo euskera              |
|                          | <b>42</b>      | <b>511</b>  |                      |                   |                  |                           |

## AYUNTAMIENTOS QUE ESTÁN REALIZANDO PROYECTOS DE CENTROS 0-3 AÑOS

| Centro y Localidad | Nº de unidades | Nº de niños | Modalidad de horario | Personal Educador | Unidades de NNEE | Modelo lingüístico |
|--------------------|----------------|-------------|----------------------|-------------------|------------------|--------------------|
| ARTAJONA           | 2              | 26          |                      | 2                 | 2004             | todo castellano    |
| EGÜES              | 6              | 72          |                      |                   | sin previsión    |                    |
| LAKUNTZA           | 2              | 28          |                      |                   | sin previsión    |                    |
| OLITE              | 4              | 45          |                      |                   | sin previsión    |                    |
| TAFALLA            | 10             | 124         |                      |                   | sep. 04          |                    |
|                    | <b>24</b>      | <b>295</b>  |                      |                   |                  |                    |

Por su parte, el Ayuntamiento de Pamplona nos remite (el 14 de octubre de 2002) la siguiente información:

*«1. Al día de la fecha en Pamplona hay 14 escuelas infantiles públicas del ciclo 0-3 años, cinco dependientes del Gobierno de Navarra y 9 municipales. En total, 1.016 plazas.*

2. *Para este curso escolar se presentaron 1.284 solicitudes, de las que se admitieron 363 en las Escuelas Infantiles Municipales y 164 en las del Gobierno de Navarra.*
3. *Está prevista la apertura de una nueva escuela infantil en el barrio de la Rochapea para el próximo curso y está encargado el proyecto para la construcción de otra escuela infantil en el barrio de Azpilagaña. También está en estudio la apertura de escuelas infantiles con jornada reducida, de 4 o 5 horas, mediante la habilitación de locales en centros educativos ya existentes».*

Ninguno de los centros a los que se hace alusión en el informe enviado por el Departamento se encuentra ubicado en Pamplona ni en su Comarca, por lo que el previsible aumento de plazas no repercutirá en esta zona que, en el momento actual, es donde se ha detectado un mayor desfase entre las solicitudes y las plazas existentes. En este sentido, aunque el informe municipal señala que en el próximo curso se abrirá un nuevo centro en la Rotxapea, parece que, en cualquier caso, dada la gran demanda existente, no se resolverá el problema de forma significativa. Tampoco se resolverá, obviamente, aunque el centro proyectado para el barrio de Azpilagaña se construya y entre en funcionamiento antes de comenzar el curso 2004-2005.

Por este motivo, volvimos a llamar la atención, tanto de los Departamentos de Educación y Cultura, competente en la materia, y de Bienestar Social, Deporte y Juventud, como del Ayuntamiento de Pamplona, sobre el problema que plantea la queja –reconocido explícitamente en los informes remitidos a esta Institución–, como es la falta de adecuación entre las plazas existentes en las escuelas infantiles públicas y el número de niñas y niños que solicitan el acceso.

Este tipo de desajustes entre lo ofrecido por la Administración y lo realmente demandado por la sociedad en esta materia debe ser resuelto desde la perspectiva de la citada Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, relativa a Calidad de la Educación, que exige de las Administraciones Públicas asegurar la suficiente oferta de plazas de educación preescolar, para que los padres que voluntariamente deseen esta enseñanza para sus hijos puedan acceder a centros cercanos a sus domicilios.

Por este motivo, el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona, que han sido pioneros en la implantación de escuelas infantiles bien dotadas de medios

materiales y humanos, deberían continuar en esa línea para satisfacer las necesidades reales existentes así como las que, previsiblemente, se vayan a producir. En consecuencia, deberán incrementar la oferta de estos centros educativos en aquellas zonas de la ciudad cuya población infantil haya aumentado de modo creciente y, en especial, en las que la expectativa de crecimiento urbanístico sea previsible a corto plazo, a fin de responder adecuadamente a las necesidades que se prevean en esta materia. Así mismo, deben actuar con suficiente previsión para cumplir el calendario de implantación de la Educación Preescolar, y asegurar la existencia de suficientes centros en el curso 2004-2005. En este sentido, nos parece que las previsiones del Ayuntamiento de abrir un nuevo centro en la Rotxapea y aprobar un proyecto para Azpilagaña no van a ser suficientes para cubrir las necesidades reales de la población.

Por lo anteriormente expuesto, procede efectuar **RECOMENDACIÓN** a los Departamentos de Educación y Cultura y de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, y al Ayuntamiento de Pamplona para que lleven a cabo las actuaciones necesarias para aumentar la oferta pública de plazas para la atención de los niños y niñas de cero a tres años, y garantizar el derecho de los padres a la enseñanza de sus hijos.

Con fecha 22 de mayo de 2003 se recibe respuesta del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra, comunicando que acepta la recomendación que le formulé en el expediente arriba indicado. Asimismo, el día 22 de junio recibimos respuesta del Ayuntamiento de Pamplona en el mismo sentido. Refiere este escrito que se va a proceder a la apertura de una nueva escuela infantil en el barrio de la Rochapea y que están proyectadas otras dos en Mendillorri y Azpilagaña. Asimismo, que está en estudio la apertura de escuelas infantiles con jornada reducida, entre 4 y 5 horas, mediante la habilitación de locales existentes en otros centros educativos.

- APLICACIÓN DE BAREMO E INSUFICIENTES PLAZAS EN ANSOAIN

En estos dos expedientes (03/120/E y 03/121/E) un colectivo de padres y madres de Ansoain nos plantean la imposibilidad de acceso a las plazas del ciclo de 0-3 años. Imposibilidad debida, de un lado, a la insuficiencia de las existentes en el municipio de Ansoain y, de otro, a la restricción en el acceso a las plazas de las Escuelas Infantiles del Gobierno de Navarra ubicadas en Pamplona para los

empadronados fuera de Pamplona, introducida por el Departamento de Bienestar Social en el curso 2003/2004.

En cuanto a la insuficiencia de las plazas existentes en Ansoain, nos denuncian en su escrito lo que consideran una falta de previsión de servicios y de actuación al respecto por parte del Ayuntamiento de Ansoain.

Nos exponen, así, las dificultades que encuentran para ejercer su derecho al trabajo y el derecho de sus hijos a recibir una educación y atención adecuada a su edad, ya que la lista de los niños y niñas excluidos del ciclo de 0 a 3 años en el curso 2003/2004 en Ansoain ha triplicado el número de los admitidos.

Esta situación se agrava si tenemos en cuenta, como señalábamos en un comienzo, la restricción en el acceso a las plazas de las Escuelas Infantiles dependientes del Gobierno de Navarra ubicadas en Pamplona para los empadronados fuera de Pamplona, introducida en este curso 2003/2004 por el Departamento de Educación.

Con relación a esta cuestión nos explican que éste es el primer año que los ciudadanos empadronados en algún municipio de la Cuenca de Pamplona no pueden concurrir con los empadronados en Pamplona en igualdad de condiciones al procedimiento de admisión establecido para ordenar el acceso a las plazas de 0-3 años de Pamplona dependientes del Gobierno de Navarra.

Consideran que el Gobierno de Navarra hace una discriminación con los niños que no están empadronados en Pamplona. Por el hecho de residir en Ansoain, nos exponen, se les limita el acceso a la Escuelas Infantiles de Pamplona dependientes del Gobierno, pese a que en algunos casos la distancia real entre la Escuela y su domicilio en Ansoain es menor que la que puede existir entre la Escuela y los domicilios de otros niños residentes en Pamplona. Esta diferencia de trato por razón del lugar de empadronamiento puede estar justificada en el caso de las plazas del ciclo 0-3 años que dependen del Ayuntamiento de Pamplona, pero no en el caso de las plazas dependientes del Gobierno.

Una vez examinados los dos escritos de queja presentados, y con el fin de poder determinar nuestras posibilidades concretas de actuación, de conformidad con lo establecido en la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de Navarra, nos dirigimos al Ayuntamiento de Ansoain y al Departamento de Bienestar Social para que nos informaran sobre las cuestiones planteadas.

En el escrito dirigido al Ayuntamiento de Ansoain el 28 de julio de 2003 solicitábamos, en concreto, que se nos informara sobre las previsiones de actuación realizadas para tratar de dar una respuesta a las necesidades educativas planteadas.

Al Departamento de Bienestar Social, tomando en consideración no sólo la posible discriminación que pudiera estarse produciendo en el acceso a las plazas de 0-3 años dependientes del Gobierno de Navarra, sino también la problemática general subyacente, que no es otra que la dificultad de acceso a las plazas de las Escuelas Infantiles por la insuficiencia de las existentes, planteada ya en anteriores escritos de queja presentados en esta Institución, solicitamos que nos informara sobre las siguientes cuestiones:

- 1º En lo que se refiere al supuesto concreto de la queja planteada, la forma en se viene aplicando en las Escuelas Infantiles de Pamplona dependientes del Gobierno de Navarra el baremo para el acceso a las mismas previsto en el Acuerdo de 26 de enero de 2000 de la Junta de Gobierno del Instituto Navarro de Bienestar Social, en particular la cuestión referente al empadronamiento a que hacen referencia los autores de la queja, ya que según manifiestan se les está discriminando por el hecho de residir en Ansoain.
- 2º De otra parte, y por lo que se refiere a la problemática general que se plantea en este tipo de quejas, nos gustaría que, tomando como base la información facilitada a esta Institución por el Departamento el 27 de enero de 2003, con ocasión del expediente de queja 02/267/B, sobre los convenios suscritos con Entidades Locales, se nos completase o actualizase la misma con indicación de los convenios suscritos desde entonces y las previsiones de cara al presente año y a los próximos ejercicios.
- 3º Además, teniendo en cuenta que el artículo 10.4 de la L.O. 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación establece que: *"las Administraciones competentes atenderán a las necesidades que concurren en las familias y coordinarán la oferta de plazas suficientes para satisfacer la demanda..."*, y que en desarrollo de la Ley se aprobó el Real Decreto 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la misma, que prevé en su artículo 2º.2 que en el año académico 2004-2005 las Administraciones competentes comenzarán la implantación de la Educación Preescolar, interesa conocer también las previsiones de actuación que desde el Gobierno de Navarra se tiene al respecto, tanto en lo que se refiere al desarrollo normativo

como al cumplimiento de las determinaciones contenidas en el citado texto legal.

El Ayuntamiento de Ansoain respondió a nuestra petición de información manifestándonos lo siguiente:

*“...esta Alcaldía tiene a bien poner en conocimiento de Ud. que, entre los servicios que los Ayuntamientos deben prestar, salvo dispensa de la Comunidad Autónoma respectiva, no figura la educativa, que, como Ud. sabrá, le corresponde en Navarra a la Administración de la Comunidad Foral.*

*No obstante lo anterior, este Ayuntamiento creó, en el año 1979, una Guardería Infantil, hoy denominada Escuela Infantil, que durante todos estos años ha venido atendiendo a una media de 80/100 niños y niñas por curso, lo que ha generado importantes déficits a las arcas municipales, a pesar, como se dice en el párrafo anterior, de no tener ninguna obligación de prestar este servicio.*

*Es decir, no existe “falta de respuesta adecuada,” como se afirma en la queja, sino más bien todo lo contrario: se está prestando un servicio que no es obligatorio y cuyo déficit lo están soportando todos los contribuyentes de este municipio. Y tampoco existen “previsiones de actuación para dar una respuesta apropiada a las necesidades educativas planteadas” por parte de este Ayuntamiento, porque no le corresponde y porque no puede, mientras no se le dote de los recursos necesarios para asumir el servicio reclamado por el señor y las señoras que han formulado la queja ante esa Institución. Aún compartiendo el desasosiego y gran preocupación de los padres y madres afectados por la falta de plazas en la Escuela Infantil de Ansoain, entiende esta Alcaldía que la queja formulada ante Ud. no tiene base legal alguna y, en consecuencia, debe ser totalmente rechazada.”*

El Departamento de Bienestar Social nos respondió, asimismo, a las diversas cuestiones que le habíamos planteado, después de reiterarle la petición de información formulada. Nos centraremos aquí en los aspectos concretamente cuestionados en el escrito de queja, ya que el estudio de los demás datos aportados por el Departamento se aborda en otro lugar de este informe.

Nos responde así el Departamento de Bienestar Social que:

*...“En relación a la cuestión planteada en el primer punto referente a la forma de aplicación del baremo para la adjudicación de plazas en Centros de*

*Educación Preescolar, es preciso indicar que desde el Instituto Navarro de Bienestar Social se está realizando la progresiva implantación de Centros de Educación Preescolar en la Comunidad Foral de Navarra. Por Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social se aprobaron las bases para la suscripción de convenios con las Entidades Locales para el funcionamiento y equipamiento de los Centros de Educación Infantil de cero a tres años.*

*En esta Resolución se recogían en los anexos I y II, las bases para la formalización de convenios de colaboración entre el Instituto y las Entidades Locales y los requisitos para la suscripción de convenios. En el anexo I, punto 2 se dice que el contenido básico de los convenios de colaboración hará referencia entre otros apartados a los criterios de organización y funcionamiento de los centros.*

*Por otra parte, en el borrador de Decreto Foral regulador del régimen de los Centros de Educación Preescolar, se establece en el artículo 37 los factores que debe incluir el baremo de acceso a los centros.*

*Es por ello que, desde el Instituto Navarro de Bienestar Social, se está recogiendo en los convenios de colaboración el baremo que se aplica en cada localidad. A falta de la normativa pendiente de aprobación, se están realizando orientaciones a todos los nuevos centros con el fin de establecer unos criterios comunes de funcionamiento en toda la Comunidad.*

*Con el Ayuntamiento de Pamplona se ha firmado este convenio de colaboración. Con el fin de facilitar a la población de Pamplona la presentación de solicitudes y clarificar el proceso se decidió unificar la oferta de plazas de los centros dependientes de ambas Administraciones. La convocatoria conjunta supone una zonificación de todos los centros y supone también un mismo baremo.*

*Para la convocatoria del curso 2003/2004 se estableció que los solicitantes de fuera de Pamplona podrían acceder a plazas una vez cubierta la demanda de la propia localidad. Se adjunta la Resolución del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social en la que se aprueba el informe, y dos anexos: el del baremo y el de la zonificación.*

*Por lo tanto, es verdad que se ha cambiado este curso el baremo, pero hay que tener en cuenta que las demás localidades también tienen sus baremos con limitaciones de acceso a los que no están empadronados en las mismas.*

*Todos los centros públicos son subvencionados por el Instituto Navarro de Bienestar Social a través de convenios y todos los padres tienen similares baremos para el acceso a los mismos y el mismo sistema de tarifas.”*

El análisis por separado de las dos cuestiones planteadas por los autores de la queja nos llevó a realizar las siguientes consideraciones:

- 1º En primer lugar, en cuanto a la *“falta de previsión de servicios y de actuación por parte del Ayuntamiento de Ansoain”* ante la insuficiencia de plazas en el ciclo 0-3 años, denunciada por los interesados.

El número de niños y niñas de Ansoain que en este curso se ha quedado sin plaza en el mencionado ciclo asciende a 102. Y si bien es cierto, como señala el Ayuntamiento, que, en sentido estricto, la competencia para crear Escuelas Infantiles o Centros de Educación Preescolar corresponde al Gobierno de Navarra, no lo es menos que mediante Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social, se procedió a regular las bases para la suscripción de convenios con las Entidades Locales para el funcionamiento y equipamiento de centros de Educación Infantil promovidos por las propias Entidades. Lo que, en definitiva, atribuye un papel decisivo a las Entidades Locales, ya que, como hemos tenido oportunidad de señalar en expedientes tramitados con anterioridad ante esta Institución, la materialización de esta posibilidad depende en buena medida de que las Entidades Locales soliciten la implantación de nuevos centros y suscriban los oportunos convenios de colaboración.

Esta iniciativa que se atribuye a las Entidades Locales, una vez apreciadas las necesidades existentes en su respectivo ámbito municipal, queda plasmada en el punto 3º de la Resolución 3086/2001 que establece que: *“Las Entidades Locales interesadas en suscribir convenios con el Instituto Navarro de Bienestar Social para la implantación de Centros de Educación Infantil de cero a tres años deberán dirigirse mediante instancia a la Sección de Familia del Instituto Navarro de Bienestar Social.”*

- 2º Especial consideración merece la segunda de las cuestiones planteadas: la restricción en el acceso a las plazas de las Escuelas Infantiles del Gobierno de Navarra ubicadas en Pamplona para los empadronados fuera de Pamplona, introducida por el Departamento de Educación en el curso 2003/2004.

Como nos indica el Departamento en su informe, en el curso 2003/2004 se unificó la convocatoria de las plazas del ciclo 0-3 años existentes en Pamplona, las plazas tanto de los centros dependientes del Ayuntamiento como de los centros dependientes del Gobierno, adoptándose una zonificación y baremo comunes, con el fin de facilitar a la población de Pamplona la presentación de solicitudes y clarificar el proceso de selección. El baremo de aplicación para establecer un orden de preferencia en el acceso a las mismas responde a los siguientes criterios fundamentales: la situación laboral de los padres, el nivel de renta, la composición familiar, la proximidad geográfica del domicilio o del lugar de trabajo del padre o de la madre y otros criterios que responden a diversas situaciones de necesidad social. No obstante, en la aplicación del baremo se introduce otro criterio previo de preferencia o prelación: *“las solicitudes de fuera de Pamplona serán atendidas en el supuesto de que queden vacantes, una vez realizada la adjudicación de plazas de toda la demanda.”*

Concretando todo lo anterior, resulta que, tratándose del acceso a una plaza dependiente del Gobierno ubicada en Pamplona, puede producirse la situación de que, aplicando estrictamente los criterios establecidos en el baremo, pudiera obtener mejor puntuación un niño o niña empadronado en algún municipio de la Cuenca de Pamplona que un niño o niña empadronado en Pamplona, residente en la zona de influencia del centro, según la zonificación aprobada. Sin embargo, es posible que su solicitud ni siquiera llegara a ser atendida si las plazas existentes son cubiertas mediante las solicitudes presentadas en Pamplona.

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que, en igualdad de condiciones, igual distancia al lugar de residencia, igual renta, la misma composición familiar..., la nueva medida introducida no sólo beneficia o favorece a los empadronados en Pamplona y, por tanto, resulta discriminatoria para los no empadronados, sino que sitúa a aquellos en una preferencia tal en el acceso que llega a ser excluyente para los últimos. Todo ello, partiendo de las peculiaridades de la situación geográfica que caracteriza a Pamplona y su Comarca, y, por tanto, partiendo de que los interesados en el acceso a las plazas, a quienes afecta esta situación, optan a las mismas en condiciones de igualdad.

Es interesante recordar aquí los términos en que el Tribunal Constitucional delimita el derecho a la igualdad, por la especial significación que adquiere esta doctrina al trasladarla al supuesto planteado. Señala, así, el Tribunal Constitucional que *“el derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo, y exige que los supuestos*

*de hechos iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas, de modo que para introducir diferencias entre ellos debe existir una justificación suficiente de la diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y las consecuencias que conlleven no resulten, en todo caso, desproporcionadas... También es necesario que las consecuencias que se deriven sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos...”.*

Continúa el Tribunal Constitucional sosteniendo que *“el juicio de igualdad es de carácter relacional. Requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida cuestionada se haya introducido una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas, y, de otro, que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de la comparación no resulte arbitrario o caprichoso... Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a cuestionar la diferencia de trato introducida como una diferencia ilícita constitucionalmente o discriminatoria...”* (STC 119/2002, de 20 de mayo y STC 200/2001, de 4 de octubre).

No desconocemos que el Gobierno de Navarra, cuando crea en cualquier municipio de Navarra una Escuela Infantil o un centro de Educación Preescolar, trata de responder con ello a la demanda de plazas existente en la misma, máxime en aquellos casos en que la Escuela o Centro creado es el único de la localidad de que se trate. Pero en el supuesto que nos ocupa, tratándose de las Escuelas Infantiles de Pamplona dependientes del Gobierno, es predicable claramente, por la situación geográfica de Pamplona y su Comarca, la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta. Puede hablarse claramente de la introducción de una diferencia de trato, por razón del lugar de empadronamiento, entre grupos de personas, los empadronados en Pamplona y en algún municipio de la Cuenca de Pamplona, pese a la existencia de situaciones subjetivas que son efectivamente homogéneas o equiparables (igualdad en las condiciones exigidas en el acceso a las plazas: proximidad de domicilio, renta...). Y puede apreciarse también la falta de una justificación suficiente, fundada y razonada de la diferencia introducida, y la falta de una proporcionalidad entre la finalidad perseguida y los resultados o consecuencias producidos. No parece que la finalidad *“de facilitar a la población de Pamplona la presentación de solicitudes y clarificar el proceso de acceso”* pueda considerarse una justificación fundada y suficiente para la adopción de la medida. Ni tampoco puede

entenderse que el resultado producido: la exclusión del proceso de selección de determinados colectivos de personas, que podrían conseguir plaza con la aplicación estricta del baremo, no sea una consecuencia gravosa o desmedida para conseguir la finalidad pretendida.

Hemos podido tener conocimiento, además, de que la mencionada medida restrictiva introducida en el curso 2003/2004 es mantenida en el proceso de selección iniciado en este mes de marzo para el próximo curso 2004/2005.

Conforme a todo lo anteriormente expuesto, se consideró pertinente efectuar al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra **RECOMENDACIÓN** en el sentido de que en el proceso de selección ya iniciado en el mes de marzo se aplicara en condiciones de igualdad a los empadronados en Pamplona y en los municipios de la Cuenca de Pamplona el baremo establecido para el acceso a las Escuelas Infantiles de Pamplona dependientes del Gobierno de Navarra, sin que quedara supeditado el acceso o la valoración de las solicitudes presentadas por los empadronados en alguno de los municipios de la Cuenca de Pamplona a que exista un remanente de plazas después de haber cubierto las demandadas por los empadronados en Pamplona.

Pues bien, con fecha 25 de mayo, se nos ha remitido la siguiente contestación a la misma:

*“Con relación a su escrito de fecha 7 de abril de 2004, en el que solicita contestación con respecto a una recomendación realizada a este Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud en torno a los procesos para el acceso a plazas del ciclo 0 a 3 años en las Escuelas Infantiles dependientes del Gobierno de Navarra, tengo a bien manifestarle lo siguiente:*

*Que, con fecha 6 de mayo de 2004, se produjo la comparecencia de este Consejero que suscribe, acompañado del de Educación, para explicar ante la Comisión correspondiente del Parlamento de Navarra los planes de ambos Departamentos con respecto a los Centros de Educación Infantil.*

*En ella, el Consejero de Educación manifestó con absoluta claridad la necesidad de ordenar u regular todos los Centros de Educación Infantil existentes en Navarra, públicos o privados, ya sean propiedad del Gobierno de Navarra o de los Ayuntamientos. Asimismo, señaló que tiene preparados los proyectos de Decreto Foral que han de regular todo lo relacionado con el*

*funcionamiento, la inspección y las nuevas construcciones, todo ello con un criterio prioritariamente educativo y, por tanto, competencia de ese Departamento de Educación. Dichos proyectos normativos serán oportunamente valorados por el Consejo Escolar de Navarra.*

*Por todo ello, no parece conveniente estimar en este momento su recomendación hasta tanto no entren en vigor las nuevas disposiciones emanadas del Departamento de Educación y queden debidamente deslindadas las competencias de cada Departamento, máxime cuando el cumplimiento de la recomendación implicaría tener que revisar una convocatoria ya aprobada y cuyo plazo para la presentación de solicitudes finalizó el día 31 de marzo de este año.”*

Ante el contenido de la respuesta recibida le hemos recordado al Departamento de Bienestar Social que el artículo 34.2 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, reguladora del Defensor del Pueblo en la Comunidad Foral de Navarra establece que *“Si formuladas las advertencias, recomendaciones, recordatorios o sugerencias a que se refiere el apartado anterior, dentro de un plazo que no excederá los dos meses, no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada., el Defensor del Pueblo incluirá tal caso en su informe anual mencionando expresamente los nombres de las autoridades o personal al servicio de las Administraciones Públicas que no hayan adoptado una actitud favorable en los asuntos en que, considerando el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra que era posible una solución positiva, ésta no se ha conseguido.”*

Asimismo, le hemos indicado al Departamento que, no obstante lo anterior, dadas las consecuencias lesivas que para los derechos de los ciudadanos empadronados en los municipios de la Comarca de Pamplona ha tenido la no aceptación de la Recomendación formulada, y dado que el criterio transmitido en la Resolución remitida desde esta Institución, que fundamenta esta Recomendación, no ha sido cuestionado por el Departamento, parece conveniente que sea tomada en consideración en el futuro la Recomendación formulada, una vez se hayan delimitado las cuestiones competenciales a las que alude en su escrito.

- **MODELO LINGÜÍSTICO DE ESCUELA INFANTIL EN ROCHAPEA**

Estamos pendiente de recibir la información solicitada al Ayuntamiento.

## B. EXPECTATIVAS Y DEMANDAS DE LOS PADRES Y MADRES ANTE LA EDUCACIÓN ENTRE 0 Y 3 AÑOS

Para la elaboración de este Informe Especial, y como complemento orientativo de las quejas planteadas ante la Institución, se celebró una mesa de trabajo con padres y madres de alumnos/as, firmantes algunos de ellos de queja en este mismo sentido de la educación infantil entre 0 y 3 años.

Las personas participantes fueron advertidas previamente de que dicha sesión de trabajo cualitativo tenía por objeto recabar opiniones de ciudadanos/as afectados/as de cara a la elaboración del presente informe.

Inicialmente se trató la forma en que ellos/ellas concebían la educación de sus hijos en ese tramo de edad, si debía primar el aspecto educativo sobre el asistencial, importancia que le daban a este aspecto, forma de gestión de los centros, cuestiones lingüísticas, etc. La prioridad claramente manifestada por todos los asistentes era la de que sus hijos pudieran acceder a estos centros, exigiendo para ello que hubiese un número suficiente de plazas y que esto constituyese una obligatoriedad para la Administración, no así para los padres al no considerar especialmente relevante el carácter obligatorio o no de este ciclo.

Además de hacer referencia a los problemas con que se encuentran en la localidad donde habitan, que, como otras muchas del entorno de la ciudad de Pamplona, ha doblado su población en los últimos años, expusieron la necesidad, en primer lugar, de mejorar las condiciones establecidas para el otorgamiento de ayudas y otros beneficios conducentes a conciliar la vida familiar y laboral, haciendo especial incidencia a los problemas en que se ven inmersos en muchas ocasiones para poder acceder especialmente a algunos de los beneficios establecidos como consecuencia de la postura y dificultades que vienen presentando en este sentido las respectivas empresas.

Los padres y madres prefieren, lógicamente, que prime el carácter educativo frente al asistencial a la hora de configurar este ciclo. Sin embargo, lo consideran una cuestión secundaria frente a la necesidad de que exista un número suficiente de plazas escolares. No obstante, respecto al modelo de educación –castellano, bilingüe castellano/euskera u otros- prefieren claramente el euskera frente al inglés si deben de optar por algún idioma, haciendo referencia a lo positivo de experiencias aportadas por ellos/ellas en la que a los niños/as de dos años se les

introduce en el euskera y el avance que ello representa para los que luego optan por el modelo D.

La financiación de la atención en la enseñanza primaria en esta etapa puede ser compartida, en su opinión, si bien entienden que deberían ser cantidades asequibles, adecuadas a su nivel de renta y entienden que, en todo caso, se tendría que establecer un sistema de becas y ayudas que garantice que el nivel adquisitivo de las personas no impidiera el acceso a estos centros.

En este sentido, a su entender los baremos deberían de determinar la cantidad a satisfacer mensualmente por cada familia usuaria y no, como ocurre ahora, que *“para lo que realmente sirven es para eliminar a unas familias en beneficio de otras que ven admitidos a sus hijos”*.

En su opinión, la gestión de los centros debe de ser pública y atendida directamente por la propia Administración. En los casos de gestión privada o indirecta a través de concesiones, entienden que priman los intereses estrictamente económicos y de reducción de costes, con lo que ello representa de cara, fundamentalmente, a las políticas de personal, salarios, motivación profesional, etc, y las consecuencias que ello tiene en el funcionamiento de los centros.

Planteada la opción de escolarizar en los centros educativos actualmente existentes a los niños de 2 años, entienden que no solucionaría la problemática general existente, si bien, y en la medida en que puede contribuir a paliar el problema, no la desecharían.

Finalmente se vuelve a hacer referencia a algunas circunstancias más concretas de su ciudad, como el hecho de que el año pasado se empadronaran en la localidad entre 80 y 85 nuevos niños, con lo que ello representa de cara a la agravación del problema de la fuerte demanda existente y la escasa oferta por parte de la Administración, máxime teniendo en cuenta que el centro existente y dependiente del Ayuntamiento dispone de 80 plazas de las que, cada año, se vienen a ofertar unas 40.

Denuncian en este sentido la imprevisión que a su juicio se produce por parte de las Administraciones competentes cuando se acometen actuaciones urbanísticas, en el sentido de no preverse adecuadamente los servicios y dotaciones que las personas que acuden a esas nuevas zonas van a necesitar.

En lo que se refiere a la incidencia que la población inmigrante pueda tener en este aspecto de la oferta de plazas para educación infantil entre 0 y 3 años, no aprecian una especial demanda por parte de esta clase de población que sí, en cambio, es la que de forma importante se encarga del cuidado de los niños de aquéllas familias que no resultan finalmente admitidos en guarderías o escuelas infantiles, especialmente por parte de las jóvenes inmigrantes y a cambio de reducidas cantidades de dinero, que hacen que se produzcan constantes cambios en el cuidado de estos niños al dejar de dedicarse a ello estas personas cuando encuentran cualquier otra ocupación mejor remunerada.

## LA DEMANDA SOCIAL DE UNA ESCUELA INFANTIL DE CALIDAD

Diversos colectivos<sup>16</sup> vienen demandando desde hace años el desarrollo normativo de la educación infantil en la etapa entre 0 y 3 años desde una apuesta por la calidad, desde la consideración a los derechos de la infancia, en el que se tengan como prioritarias las características educativas del proyecto, evitando discriminaciones y superando el carácter meramente asistencial o tradicional ofrecido por las guarderías infantiles.

Más allá de los aspectos económicos de dicha demanda social- aportaciones en función de las posibilidades económicas de los Ayuntamientos, ayudas a las familias...- o de la escasez de plazas tanto para enseñanza en castellano como en euskera, la principal demanda apunta a los aspectos educativos del modelo a regular por el Gobierno foral. Y, en este sentido, los aspectos básicos que se plantean vienen a coincidir de manera sustantiva con los ejes del modelo pedagógico de las Escuelas Infantiles Municipales de Pamplona:

- Ubicación de los centros en locales de uso exclusivamente escolar y con acceso independiente desde el exterior
- Una sala por cada unidad con una superficie de dos metros cuadrados por puesto escolar y que tenga, como mínimo, 30 metros cuadrados. Que las salas dispongan de áreas diferenciadas para el descanso, higiene-baño y comida del menor.

**16. Federación de Asociaciones de Padres y madres del Alumnado de Navarra/Nafarroako Ikasleen Guraso Elkarteetako Federazioa "Herrikoa"**

- Una cocina para elaboración de los alimentos que se consuman en la escuela
- Una sala de usos múltiples de 30 metros cuadrados
- Un patio de juegos propio del centro no inferior a 100 metros cuadrados
- Una sala para material de patio
- Un baño completo para el personal
- Despacho y sala de reuniones
- Sala para guardar sillas y cochecitos
- Ratios adecuadas a las recomendaciones de la Red de Atención a la Infancia de la Comisión Europea, a través de los Objetivos de Calidad en los Servicios Infantiles:
  - Un adulto por cada 4 plazas para niños menores de 12 meses
  - Un adulto por 6 plazas para niños de 12 a 23 meses
  - Un adulto por 8 plazas de 24 a 35 meses
  - Un/a cocinero/a
  - Un auxiliar de limpieza/cocina por cada 25 alumnos/as
  - Titulaciones del personal educador provenientes exclusivamente del ámbito educativo
  - Presencia de otros profesionales, debidamente titulados, para desarrollar algunas especialidades desde el punto de vista educativo: Bellas Artes, Música, Psicomotricidad, etc.
  - Tiempo dedicado a la preparación, formación y relaciones con las familias que constituya al menos una décima parte del tiempo que conforma la semana laboral del centro, sin trabajo con los niños/as.

- Mantenimiento de las ratios a través de un sistema de suplencias previsto y organizado
- Establecimiento de órganos de participación de los padres en la gestión del centro
- Oferta completa entre 0 y 3 años de todos los centros.

### C. RECURSOS Y SUS CARACTERÍSTICAS PARA LA ATENCIÓN A LA EDUCACIÓN ENTRE 0 Y 3 AÑOS (INFORMACIÓN FACILITADA POR EL GOBIERNO FORAL)

Como respuesta a las preguntas a él dirigidas por el Grupo “*Socialistas del Parlamento de Navarra*”, el Gobierno foral informó con sendas respuestas sobre los recursos existentes actualmente en nuestra Comunidad foral para atender las necesidades de la educación primaria entre 0 y 3 años. Se reproduce dicha información<sup>17</sup> como la más actualizada en este sentido, de cara a obtener un mapa lo más aproximado posible sobre dichos recursos.

- **Número y denominación de los centros de la Red de Escuelas Infantiles del Gobierno de Navarra, financiadas por el Departamento de Bienestar Social para el curso 2003-2004.**
- **Localización de los mismos.**

*El Gobierno de Navarra tiene 8 centros propios, 5 ubicados en Pamplona y otros 3 en Burlada, Estella y Corella.*

---

17. Boletín del Parlamento de Navarra, núms.

| ESCUELA INFANTIL DIRECCIÓN | LOCALIDAD                                           |
|----------------------------|-----------------------------------------------------|
| Ninia-Etxea                | González Tablas, s/n (Ensanche) Pamplona            |
| Ntra. Sra. de los Ángeles  | Descalzos, 2 (Casco Viejo) Pamplona                 |
| Ntra. Sra. de Roncesvalles | Grupo Urdánoz, s/n (Echavacoiz) Pamplona            |
| San Jorge                  | Dr. Repadoras, s/n (San Jorge) Pamplona             |
| Santa Teresa               | M <sup>a</sup> Auxiliadora, s/n (Chantrea) Pamplona |
| Egungenti                  | San Francisco, s/n Burlada                          |
| Niño Jesús                 | Avda. del Villar, s/n Corella                       |
| Izarra                     | Cordeleros, s/n Estella                             |

- **Número total de niños y niñas escolarizados de 0 a 3 años en el curso 2003-2004 en cada uno de ellos y su detalle por niveles.**

*Los niños y niñas escolarizados en el curso 2003-2004 son 576. Los datos, desglosados por niveles y centros, se especifican en el siguiente cuadro:*

| SECTORES     | Niño Jesús | Izarra    | Egungenti | Santa Teresa | San Jorge | Los Ángeles | Roncesvalles | Ninia Etxea | Total      |
|--------------|------------|-----------|-----------|--------------|-----------|-------------|--------------|-------------|------------|
| 2 a 3 años   | 60         | 30        | 54        | 37           | 47        | 28          | 26           | 49          | 331        |
| 1 a 2 años   | 25         | 23        | 16        | 15           | 18        | 16          | 11           | 33          | 157        |
| 0 a 1 año    | 14         | 12        | 14        | 7            | 14        | 14          | 13           |             | 88         |
| <b>Total</b> | <b>99</b>  | <b>65</b> | <b>84</b> | <b>59</b>    | <b>79</b> | <b>58</b>   | <b>50</b>    | <b>82</b>   | <b>576</b> |

- **Número de centros y denominación de las escuelas infantiles dependientes de ayuntamientos y transferidas desde el Ministerio de Trabajo, vía Gobierno de Navarra, en funcionamiento durante el curso 2003-2004.**

*El Ministerio de Trabajo transfirió tres guarderías laborales según el Real Decreto 922/1986. Dos de ellas, "La Milagrosa" y "San José Obrero". La Milagrosa fue transferida al Ayuntamiento de Pamplona inmediatamente y la de San José Obrero, que era gestionada por el Arzobispado, se ha reconvertido y ampliado y, a partir del curso 2002-2003, es subvencionada a través del Ayuntamiento.*

- **Localización.**

*La Escuela Infantil "La Milagrosa" está en Pamplona y la de "San José Obrero" en Orkoien.*

- **Número total de niños y niñas escolarizados de 0 a 3 años en el curso 2003-2004 y su detalle por niveles.**

| Centro       | Ayuntamiento | Niños 0-1 | Niños 1-2 | Niños 2-3 |
|--------------|--------------|-----------|-----------|-----------|
| CEPM Ostadar | Orkoien      | 6         | 29        | 37        |
| La Milagrosa | Pamplona     | 28        | 0         | 0         |

- **Número y denominación de los centros de la Red de Escuelas Infantiles del Gobierno de Navarra, subvencionadas por el Ayuntamiento.**
- **Localización de los mismos.**

*Estas Escuelas Infantiles, llamadas actualmente Centros de Educación Preescolar, pertenecen al Ayuntamiento de Pamplona y son gestionadas por un Organismo Autónomo. A través de un convenio con el Instituto Navarro de Bienestar Social, reciben subvención según la Resolución 3086/2001 del Director Gerente de dicho Organismo.*

*El Ayuntamiento de Pamplona tiene 9 escuelas infantiles:*

| ESCUELA INFANTIL    | DIRECCIÓN                              |
|---------------------|----------------------------------------|
| Mendabaldea         | Paseo Premin de Iruña, 1 (Mendabaldea) |
| Donibane            | Mrto. de Ecoyen, 1 (San Juan)          |
| Milagrosa           | Río Iratí, 7 (Milagrosa)               |
| Printzearen Harresi | Blas de la Serna, 61 bis (Milagrosa)   |
| Rotxapea            | Juanito de la Rochapea, s/n (Rochapea) |
| Haurtzaro           | Artica, 1 bis (Rochapea)               |
| Mendillorri         | Señorío de Egulbati, 26 (Mendillorri)  |
| Egunsenti           | Miravalles, s/n (Orvina)               |
| Izartegi            | Marcos Goñi, s/n (Chantrea)            |

- **Número total de niños y niñas escolarizados de 0 a 3 años en el curso 2003-2004 en cada uno de ellos y su detalle por niveles.**

*Los niños y niñas escolarizados en el curso 2003-2004 son 686. Los datos desglosados por niveles y centros se especifican en el siguiente cuadro:*

|              | SECTORES   |            |            | TOTAL      |
|--------------|------------|------------|------------|------------|
|              | 2-3 años   | 1-2 años   | 0-1 año    |            |
| Donibane     | 56         | 32         | 14         | 102        |
| Mendebalde   | 44         | 24         | 14         | 82         |
| Printzearen  | 56         | 30         | 0          | 86         |
| Milagrosa    | 0          | 0          | 28         | 28         |
| Haurtzaro    | 44         | 24         | 14         | 82         |
| Rotxapea     | 44         | 24         | 14         | 82         |
| Izartegui    | 28         | 16         | 0          | 44         |
| Egunsenti    | 44         | 24         | 14         | 82         |
| Mendillorri  | 52         | 32         | 14         | 98         |
| <b>Total</b> | <b>368</b> | <b>206</b> | <b>112</b> | <b>686</b> |

- Sobre el número de unidades en centros públicos de infantil y primaria destinadas a niños y niñas de menos de 3 años, con profesorado contratado por la Administración o por la Apyma

*En los centros públicos de Educación Infantil y Primaria nuestra Comunidad Foral no existen unidades destinadas a niños y niñas de menos de 3 años con profesorado contratado por la Administración.*

*En el C.P. "Marques de la Real Defensa", de Tafalla existe un grupo de 25 niños de 2 años gestionado por la Asociación de Padres y Madres.*

- Número de guarderías privadas, denominadas laborales, subvencionadas por Bienestar Social.

*Hay una sola guardería laboral subvencionada por el Instituto Navarro de Bienestar Social, llamada "Nuestra Señora de los Dolores".*

- Localización de las mismas

*Mendavia.*

- Número total de niños y niñas escolarizados de 0 a 3 años en el curso 2003-2004.

Tienen dos grupos de dos años, con 32 niños en total.

- **Sobre matrícula y número de centros que escolarizan, sin autorización, niños menores de 3 años**

*El número, localización y denominación de los centros concertados y centros públicos que escolarizan sin autorización niños y niñas de menos de tres años, con indicación del número de niños y niñas de 0 a 3 años en cada uno de ellos es el siguiente:*

| CENTRO                            | LOCALIDAD | Nº NIÑOS/AS 0-3 AÑOS |        |
|-----------------------------------|-----------|----------------------|--------|
|                                   |           | ESCOLARIZADOS        |        |
|                                   |           | - 2 AÑOS             | 2 AÑOS |
| Irabia                            | Burlada   | 18                   | 40     |
| Ikastola Tantirumairu             | Lesaka    |                      | 11     |
| Ntra. Sra. de los Dolores         | Mendavia  |                      | 33     |
| Pamplona                          | Ursulinas |                      | 58     |
| Zangotzako Ikastola               | Sangüesa  |                      | 15     |
| CPEI "Marqués de la Real Defensa" | Tafalla   |                      | 25     |

- **Sobre matrícula durante el curso 2003-2004 de los centros que atienden a niños menores de tres años**
- **¿Existen otros centros distintos de los citados en el texto de la pregunta que atiendan en Navarra educativa o asistencialmente a niños y niñas de menos de 3 años?**

*No existen otros centros subvencionados. Existen guarderías privadas, de las que no hay ningún registro y para las que no es preciso ninguna autorización, ya que la Educación Preescolar está pendiente de regulación.*

*Aclarar que la Red de Escuelas Infantiles del Ayuntamiento de Pamplona es subvencionada mediante convenio por el Instituto Navarro de Bienestar Social y que, por lo tanto, se ajusta a lo establecido en la Resolución 3086/2001. Y que los precios para el curso 2003/2004 se ajustan a la Resolución 488/2003. Ambas Resoluciones son del Director Gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social y afectan a todos los Centros, llamados actualmente de Educación Preescolar, la*

*mayor parte creados a partir de 2000 por las Entidades Locales y subvencionados mediante convenio.*

- **Número y localización de los mismos.**

*Por un estudio realizado por el Colegio Oficial de Diplomadas/os de Trabajo Social y AA.SS. de Navarra en 2001 y el realizado por el Ayuntamiento de Pamplona, conocemos la existencia de 68 guarderías en las siguientes localidades:*

|           |           |           |                    |                |
|-----------|-----------|-----------|--------------------|----------------|
| Andosilla | Berriozar | Los Arcos | Pamplona y Comarca | Tudela         |
| Aoiz      | Caparroso | Marcilla  | Peralta            | Valle de Egüés |
| Arguedas  | Estella   | Murchante | San Adrián         | Viana          |
| Auñamendi | Fustiñana | Noain     | Sartaguda          | Villava        |
| Barañain  | Lakuntza  | Olite     | Tafalla            | Zizur Mayor    |

- **Número de niños y niñas escolarizados de 0 a 3 años en cada uno de los centros por niveles.**

*No tenemos información de estos datos.*

- **Sobre matrícula y número de centros educativo-asistenciales dependientes de ayuntamientos y construidos con ayudas del Gobierno de Navarra y con convenio para su funcionamiento**

*Los centros educativos-asistenciales de 0 a 3 años dependientes de los ayuntamientos y construidos con ayudas del Gobierno de Navarra en funcionamiento en octubre del 2003, con expresión del número de niños y niñas escolarizados en el curso 2003-2004 en cada uno de ellos, y su detalle por niveles son los siguientes:*

| LOCALIDAD                                   | NOMBRE                        | Nº UNIDADES | NIVEL 0-1  | NIVEL 1-2  | NIVEL 2-3   |
|---------------------------------------------|-------------------------------|-------------|------------|------------|-------------|
| Ablitas                                     | CEP Mi Cole                   | 3           | 8          | 12         | 16          |
| Altsasu/Alsasua                             | Altsasuko Udal Haurtzaindegia | 4           | 0          | 16         | 25          |
| Ansoain                                     | CEP San Cristóbal             | 8           | 9          | 29         | 43          |
| Azagra                                      | CEP Azagra                    | 2           | 0          | 5          | 23          |
| Barañain                                    | CEP Barañain                  | 6           | 0          | 28         | 69          |
| Bera                                        | CEP MUKIXO                    | 3           | 6          | 6          | 12          |
| Berriozar                                   | CEP Iruñalde                  | 9           | 16         | 34         | 58          |
| Berriozar                                   | CEP Recalde                   | 5           | 0          | 35         | 32          |
| Betelu                                      | Sorgintxo Haur Escola         | 2           | 2          | 5          | 4           |
| Buñuel                                      | CEP Buñuel                    | 2           | 0          | 11         | 19          |
| Cabanillas                                  | CEP Montessori                | 1           | 0          | 7          | 8           |
| Cascante                                    | CEP Gorria                    | 3           | 0          | 12         | 32          |
| Castejón                                    | CEP Garabatos                 | 2           | 0          | 12         | 28          |
| Cintuénigo                                  | CEP Capuchilandia             | 8           | 7          | 39         | 53          |
| Cortes                                      | CEP cortes                    | 2           | 1          | 11         | 15          |
| Elizondo                                    | Baztango Haurtzindegia        | 4           | 0          | 19         | 23          |
| Funes                                       | CEP Funes                     | 3           | 6          | 12         | 14          |
| Huarte                                      | CEP Urrats                    | 3           | 0          | 8          | 32          |
| Larraga                                     | CEP Gatopato                  | 3           | 0          | 10         | 20          |
| Leitza                                      | CEP Leitza                    | 2           | 0          | 13         | 16          |
| Lodosa                                      | CEP Lodosa                    | 2           | 0          | 7          | 17          |
| Lumbier                                     | CEP Lumbier                   | 2           | 2          | 4          | 5           |
| Mutilva Baja                                |                               |             |            |            |             |
| Mutiloabeiti                                | CEP Kuluxka                   | 6           | 8          | 24         | 32          |
| Orcoyen                                     | CEP Ostadar                   | 6           | 6          | 29         | 37          |
| Pamplona                                    | CEP Donibane                  | 10          | 14         | 32         | 56          |
| Pamplona                                    | CEP Egusenti                  | 8           | 14         | 24         | 44          |
| Pamplona                                    | CEP Haurtzaro                 | 8           | 14         | 24         | 44          |
| Pamplona                                    | CEP Izartegi                  | 4           | 0          | 16         | 28          |
| Pamplona                                    | CEP Mendabaldea               | 8           | 14         | 24         | 44          |
| Pamplona                                    | CEP Mendillori                | 10          | 14         | 32         | 52          |
| Pamplona                                    | CEP Milagrosa                 | 4           | 28         | 0          | 0           |
| Pamplona                                    | CEP Printzearen Harresi       | 8           | 0          | 30         | 56          |
| Pamplona                                    | CEP Rotxapea                  | 8           | 14         | 24         | 44          |
| Peralta                                     | CEP Peralta                   | 6           | 8          | 22         | 46          |
| Puente la Reina                             | CEP Txori                     | 4           | 0          | 20         | 30          |
| San Adrián                                  | CEP Santas Reliquias          | 5           | 20         | 13         | 32          |
| Sangüesa                                    | CEP Sangüesa                  | 6           | 6          | 30         | 25          |
| Tudela                                      | CEP María Reina               | 5           | 1          | 16         | 30          |
| Tudela                                      | CEP Santa Ana                 | 10          | 4          | 33         | 66          |
| Ultzama                                     | CEP Xinbili Xanbala           | 3           | 2          | 14         | 13          |
| Valtierra                                   | CEP Valtierra                 | 2           | 0          | 7          | 12          |
| Viana                                       | CEP Jaime García Orio         | 3           | 5          | 15         | 12          |
| Villafranca                                 | CEP Pasitos                   | 3           | 8          | 12         | 16          |
| Villava                                     | CEP Amalur                    | 12          | 29         | 42         | 53          |
| Zizur Mayor                                 | Zizur Mayor                   | 6           | 16         | 24         | 32          |
| <b>TOTAL EN FUNCIONAMIENTO OCTUBRE/2003</b> |                               | <b>215</b>  | <b>281</b> | <b>841</b> | <b>1367</b> |

## CENTROS DE EDUCACIÓN PREESCOLAR PÚBLICOS: CURSO 2002/2003

| <b>Localidad</b>   | <b>Nombre centro</b>          | <b>Modelo lingüístico</b> |
|--------------------|-------------------------------|---------------------------|
| Ablitas            | CEP Mi Cole                   | Castellano                |
| Altsasu            | Altsasuko Udal Haurtzaindegia | Euskera                   |
| Ansoain            | CEP San Cristóbal             | Mixto                     |
| Azagra             | CEP Azagra                    | Castellano                |
| Barañain           | CEP Barañain                  | Mixto                     |
| Berriozar          | CEP Berriozar                 | Mixto                     |
| Betelu             | Sorgintxo Haur Eskola         | Euskera                   |
| Buñuel             | CEP Buñuel                    | Castellano                |
| Cabanillas         | CEP Montessori                | Castellano                |
| Cascante           | CEP Gorria                    | Castellano                |
| Castejón           | CEP Garabatos                 | Castellano                |
| Cintruénigo        | CEP Capuchilandia             | Castellano                |
| Cortes             | CEP Cortes                    | Castellano                |
| Elizondo           | Baztango Haurtzindegia        | Euskera                   |
| Funes              | CEP Funes                     | Castellano                |
| Huarte             | CEP Urrats                    | Euskera                   |
| Larraga            | CEP Gatopato                  | Castellano                |
| Lodosa             | CEP Lodosa                    | Castellano                |
| Lumbier            | CEP Lumbier                   | Mixto                     |
| Orkoien            | CEP Ostadar                   | Mixto                     |
| Pamplona           | CEP Egunsenti                 | Euskera                   |
| Pamplona           | CEP Mendillorri               | Castellano                |
| Pamplona           | CEP Haurtzaro                 | Castellano                |
| Pamplona           | CEP Rotxapea                  | Castellano                |
| Pamplona           | CEP Printzearen Harresi       | Castellano                |
| Pamplona           | CEP Milagrosa                 | Castellano                |
| Pamplona           | CEP Donibane                  | Castellano                |
| Pamplona           | CEP Mendebaldea               | Castellano                |
| Pamplona           | CEP Izartegui                 | Euskera                   |
| Peralta            | CEP Peralta                   | Castellano                |
| Puente la Reina    | CEP Txori                     | Castellano                |
| San Adrian         | CEP Santas Reliquias          | Castellano                |
| Tudela             | CEP Santa Ana                 | Castellano                |
| Tudela             | CEP María Reina               | Castellano                |
| Ultzama            | CEP Valle Ultzama             | Euskera                   |
| Valtierra          | CEP Valtierra                 | Castellano                |
| Valle de Aranguren | CEP Kuluxka                   | Mixto                     |
| Viana              | CEP Jaime García Orio         | Castellano                |
| Villafranca        | CEP Pasitos                   | Castellano                |
| Villava            | CEP Amalur                    | Mixto                     |
| Zizur Mayor        | CEP Zizur Mayor               | Mixto                     |

Señalados en gris los centros que han iniciado su funcionamiento en el curso 2002/2003

**CENTROS EN FUNCIONAMIENTO SUBVENCIONADO  
PENDIENTE DE HACER CONVENIO**

|          |                             |            |
|----------|-----------------------------|------------|
| Mendavia | Nuestra Sra. de los Dolores | Castellano |
|----------|-----------------------------|------------|

**CENTROS DEPENDIENTES DEL INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL**

|          |              |            |
|----------|--------------|------------|
| Pamplona | Ninia Etxea  | Castellano |
| Pamplona | Los Ángeles  | Castellano |
| Pamplona | Roncesvalles | Castellano |
| Pamplona | San Jorge    | Castellano |
| Pamplona | Santa Teresa | Castellano |
| Burlada  | Egungenti    | Castellano |
| Corella  | Niño Jesús   | Castellano |
| Estella  | Izarra       | Castellano |

**PREVISIÓN DE APERTURA FINAL 2003**

| LOCALIDAD   | INICIO PREVISTO | Nª UNIDADES | Nº ALUM. |
|-------------|-----------------|-------------|----------|
| Bera        | octubre         | 3           | 25       |
| Carcastillo | noviembre       | 3           | 39       |
| Sangüesa    | noviembre       | 6           | 58       |

**PREVISIÓN APERTURA HASTA SEPTIEMBRE 2004**

| LOCALIDAD      | INICIO PREVISTO     | Nª UNIDADES | Nº ALUM |
|----------------|---------------------|-------------|---------|
| Aoiz           | Enero               | 4           | 52      |
| Barañain nuevo | Agosto              | 9           | 106     |
| Cendea de Olza | Septiembre          | 2           | 24      |
| Egües          | Septiembre          | 6           | 72      |
| Estella        | Septiembre          | 6           | 72      |
| Ezcaroz        | Enero               | 2           | 28      |
| Fontellas      | Enero               | 2           | 28      |
| Huarte (nuevo) | Septiembre          | 8           | 94      |
| Murchante      | Septiembre          | 5           | 58      |
| Pamplona Roc   | Agosto              | 8           | 94      |
| Ribaforada     | Septiembre          | 5           | 58      |
| Tafalla        | Octubre             | 10          | 114     |
| Tudela (María  | Septiembre          | 8           | 94      |
| Valle de Erro  | Sin fecha de inicio | 3           | 36      |
| Sartaguda      | Enero               | 1           | 14      |

| SIN FECHA PREVISTA DE APERTURA |                           |   |
|--------------------------------|---------------------------|---|
| Tudela (Sant)                  | Septiembre 05             | 8 |
| Andosilla                      | Solicitud de creación     | 4 |
| Arguedas                       | Proyecto finalizado       | 2 |
| Artajona                       | Proyecto en elaboración   | 3 |
| Baztán (nuev)                  | Anteproyecto              | 4 |
| Burlada (Nuevo centro)         |                           |   |
| Cabanillas (A                  | Proyecto en elaboración   | 1 |
| Castejón (Un)                  | Redacción de anteproyecto |   |
| Cendea de Galar                | Solicitud de creación     | 9 |
| Fustiñana                      | Solicitud de creación     | 3 |
| Lakuntza                       | Proyecto finalizado       | 3 |
| Larraga (Nue                   | Proyecto finalizado       | 3 |
| Leitza (Remodelación)          |                           |   |
| Lekunberri                     | Proyecto en elaboración   | 3 |
| Marcilla                       | Demanda de información    | 3 |
| Milagro                        | Demanda de información    | 2 |
| Monteagudo                     | Proyecto en elaboración   | 2 |
| Murchante                      | Proyecto finalizado       | 4 |
| Olite                          | Proyecto finalizado       | 5 |
| Puente la Reina                | Proyecto finalizado       | 6 |
| San Adrián (Re                 | Proyecto finalizado       | 6 |
| Sesma                          | Demanda de información    | 2 |



## 6. CONVENIENCIA DEL CARACTER EDUCATIVO DEL CICLO ENTRE 0 Y 3 AÑOS





La conveniencia del carácter educativo del ciclo de cero a tres años puede ser contemplada tanto desde la perspectiva de la concepción o consideración de la infancia y el punto de vista de la evolución psicopedagógica del niño, como desde una perspectiva estrictamente jurídica. Ambos aspectos, que no pueden desvincularse del todo, serán aquí tenidos en cuenta conjunta o complementariamente.

El punto de partida o presupuesto indispensable para abordar el tratamiento o carácter educativo del ciclo 0-3 años no es sino el reconocimiento en el artículo 27 de la Constitución del derecho a la educación como un derecho fundamental de la persona.

El artículo 29 del Código Civil declara que *“El nacimiento determina la personalidad civil...”*, es decir, siempre que el nacimiento se produzca con las condiciones que expresa el artículo siguiente (art. 30), el nacimiento es el momento en que nuestro ordenamiento sitúa la adquisición de la personalidad jurídica, entendida ésta como la capacidad para ser titular de los derechos reconocidos por el ordenamiento y de las obligaciones que en él se impongan al sujeto o que sean válidamente contraídas.

Si entendemos la educación no sólo como la tarea de impartir una serie de conocimientos o contenidos predeterminados sino en el sentido más pleno que adopta el mencionado precepto constitucional: *“la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad...”* no existe ninguna razón que justifique el establecimiento de un límite de edad a partir del cual pueda hablarse de un derecho pleno a la educación y por debajo del cual el reconocimiento de este derecho se difumine. El derecho a la educación es un derecho constitucionalmente garantizado en nuestro ordenamiento jurídico desde el nacimiento. Toda persona tiene derecho, por tanto, desde al nacimiento a la formación y al libre desarrollo de su personalidad encaminados a lograr su plenitud personal; cuestión diferente es que pueda establecerse el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza a partir de un momento determinado legalmente.

En la actualidad se admite como afirmación científica el hecho de que los primeros años de vida son claves para el desarrollo de la personalidad. En estas primeras edades cada niño, cada niña inicia el descubrimiento y el dominio de su propio cuerpo, adquiere los hábitos de la vida cotidiana que le permitirán alcanzar la autonomía personal, realiza las adquisiciones sensoriales, motrices y perceptivas que constituyen la base del pensamiento abstracto, inicia la

comunicación y la relación social con otros niños y niñas y con los adultos, se introduce en los distintos códigos del lenguaje, comienza a utilizar y domina el lenguaje verbal, tiene sus primeras experiencias de observación, experimentación, descubrimiento del mundo exterior, y todo ello en una gran dimensión emocional y afectiva. En definitiva, el niño en estos primeros años de vida va haciendo las conquistas y adquisiciones que conformarán su pensamiento y su personalidad.

Especial consideración entendemos, además, que merecen en estos primeros años de vida los menores que presentan algún tipo de deficiencia física, psíquica o sensorial por la importancia que adquiere la detección y diagnóstico precoz de estas carencias. En estos casos pueden ser decisivas las medidas de compensación educativa que se adopten, encaminadas a proporcionar los apoyos adicionales que requieren el desarrollo y formación de estos niños.

Tampoco puede olvidarse en este planteamiento el principio de igualdad de oportunidades que consagra el texto constitucional y que la cláusula del artículo 9.2 CE convierte en un mandato específico dirigido a los poderes públicos. La Escuela puede convertirse así desde la edad temprana en un eficaz instrumento de transformación social.

En este contexto, conforme a las actuales concepciones debe entenderse ya superada la idea de una infancia de necesidades que hay que atender o asistir en pro de una infancia de derechos que hay que respetar y garantizar.

El carácter asistencial con que fue en su origen tratada la atención a la infancia en sus primeros años de edad responde a un momento histórico en que surgen nuevas necesidades sociales y familiares y en el que se mantiene una concepción del niño como necesitado de ayuda. Frente a aquella representación social de la infancia que asignaba a ésta la imagen de los aún-no: aún-no adultos, aún-no responsables, aún-no capaces, aún-no autónomos aún-no competentes, aún-no con los mismos derechos de los adultos, aún-no con capacidad de discernimiento... se concibe ahora al niño lleno de capacidades y posibilidades, tremendamente activo en la construcción de su pensamiento, el verdadero protagonista de su educación. El niño ahora no sólo debe ser atendido o custodiado, ni quiera es sólo objeto de educación, es, además, sujeto del derecho a la educación.

El principio de la primacía del interés superior del menor sobre cualesquiera otros intereses legítimos concurrentes parece siempre haberse olvidado entre los cero y los tres años de edad del niño.

A menudo se invocan razones, legítimas, de conciliación de la vida familiar y laboral, razones que subsisten cuando el menor alcanza la edad de tres años, para justificar la necesidad sólo de guarda y custodia en este tramo de edad. Se esgrimen también razones de no obligatoriedad de este tramo educativo, no obligatoriedad que debe naturalmente entenderse referida a la voluntad de los padres no a la de los poderes públicos, para explicar supuestos en que la oferta de plazas resulta insuficiente.

Ante esta aparente confusión de ideas parece oportuno recordar, como decíamos en un comienzo, que el debate planteado en torno al ciclo educativo de 0 a 3 años debe residenciarse en el ámbito del derecho a la educación del menor y no en el de las medidas que puedan adoptarse por los poderes públicos para tratar de conciliar las necesidades de la vida familiar y laboral.

La cuestión no es baladí, ni se trata tampoco de un debate teórico o doctrinal, dada las consecuencias jurídicas que de ello derivan, pues la Constitución reconoce y garantiza el derecho a la educación entre los derechos contenidos en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I, derechos exigibles ante los poderes públicos, que gozan de la protección máxima o reforzada que establece el artículo 53 CE. Las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral se enmarcan en el ámbito del artículo 39, entre los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I, que si bien gozan del carácter indiscutidamente normativo, y no meramente programático, que reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, su eficacia directa se establece en el art. 53.3 al establecer que *“el reconocimiento, el respeto y la protección de estos principios...informarán la actuación de los poderes públicos.”*

En conclusión, y sin perjuicio de la potestad (derecho-deber) de los padres en la educación de sus hijos, el derecho a la educación del menor de tres años es un derecho garantizado en nuestro ordenamiento en los términos señalados. El carácter voluntario de la etapa educativa debe así ser entendido como una posibilidad para los padres y como una obligación o deber para los poderes públicos.



## 7. CONCLUSIONES





- Como afirmaba la LOGSE, recogiendo el documento participado que le dio origen (**"Libro Blanco de la Educación"**), en la educación se transmiten y ejercitan los valores que hacen posible la vida en sociedad, singularmente el respeto a todos los derechos y libertades fundamentales, y se adquieren los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo. La madurez de las sociedades se deriva, en muy buena medida, de su capacidad para integrar, a partir de la educación y con el concurso de la misma, las dimensiones individual y comunitaria. Toda transformación, grande o pequeña, comprometida con el progreso social ha ido siempre acompañada, cuando no precedida, de una revitalización e impulso de la educación, de una esperanza confiada en sus posibilidades transformadoras.
- La integración del principio del derecho de la infancia en el marco del derecho a la educación, lograda por primera vez a través de la LOGSE, supuso un salto trascendental en la defensa de los derechos de la infancia, en tanto que integra los derechos educativos de la primera infancia, con igual categoría, en el sistema educativo general español
- Más allá de que se significara o no la obligatoriedad de escolarización en este ciclo, desde dicha Ley han quedado sentadas las bases respecto de la responsabilidad de las administraciones públicas para cubrir las exigencias por parte de las familias de plazas para alumnos en este periodo, a fin de establecer una posible conciliación entre la vida familiar y la vida laboral, problema creciente, sin que ello vaya en detrimento del derecho del menor a una mejor educación.
- La LOCE modifica aspectos sensibles de la filosofía de la LOGSE en cuanto a la atención a la educación en la primera infancia. Sin abandonar ese respeto de la LOGSE al derecho a la educación, como derecho global extensible a todas las edades, introduce matizaciones de hondo calado al recuperar el carácter asistencial, abandonado por la pedagogía más consolidada, que las antiguas leyes predemocráticas establecían para este período educativo.
- Pese a que parte de la LODE está vigente, en lo que respecta a los principios básicos que han de cumplir los centros destinados a la educación infantil entre 0 y 3 años, lo establecido por la LOCE introduce de forma paralela el concepto

asistencial y una mayor indefinición en cuanto a cuáles han de ser esos requisitos mínimos de calidad

- Asimismo, la consideración de la educación infantil no obligatoria, no exclusivamente como una ayuda a las familias en que padres y madres trabajen, sino complemento de la labor que éstos han de desarrollar en la educación de sus hijos e hijas, dejó sentado el principio de corresponsabilidad y, a la vez, el de participación democrática de los padres en la educación de sus hijos e hijas también en esta edad y respecto de los centros a donde dichos niños y niñas acuden

## **SOBRE LAS COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

- Pese a las modificaciones que la LOCE introduce en el espíritu de la LOGSE en cuanto a las características de la educación infantil, su propio articulado recuerda que, a pesar de que *“La Educación Preescolar tiene carácter voluntario para los padre”*, las administraciones competentes *“atenderán a las necesidades que concurren en las familias y coordinarán la oferta de plazas suficientes para satisfacer la demanda”*.
- La LOCE recoge, de esta forma, una de las principales preocupaciones básicas de padres y madres: la existencia de plazas, como pudo comprobarse en el encuentro mantenido con este motivo por representantes de la Institución con padres y madres de la Cuenca de Pamplona. Lo que la LOCE relega a segundo plano es la consideración básica, primordial para la LOGSE: Que el ciclo educativo 0/3 años mantuviese totalmente vigente los aspectos que le convertían en tal: la educación de niños y niñas en esa edad. Se podría decir que la LOGSE establecía la educación infantil como complemento de la educación y atención familiar, afrontando las necesidades de conciliar la vida laboral y familiar. Y que la LOCE arbitra un sistema por el que el complemento se convierte en sustituto, ante la presión social por la falta de plazas y la previsión de un espacio de presencia de la iniciativa empresarial más fructífero de lo que hasta ahora había sido, no por limitaciones de anteriores normativas, sino por la aparición de una nueva dimensión de la necesidad social de la atención a los menores.
- La asignación que la LOCE hace a las CC. AA. de la competencia para establecer los criterios mínimos de aplicación para obtener niveles calidad en la educación

infantil constituye, de forma general, un avance en la racionalidad del sistema, por la mayor proximidad de dichas administraciones territoriales con la realidad social y como un mayor grado de autogobierno. No obstante, esa discrecionalidad traslada asimismo un alto grado de responsabilidad, porque dichos criterios conformarán el sistema educativo infantil y, con él, el futuro educativo de los menores. Las decisiones que en este sentido adopten los Gobiernos autónomos han de velar prioritariamente por los intereses del derecho de la infancia a la educación, desde ahora y para el futuro posterior de su desarrollo psicoeducativo, dentro de la configuración final del sistema, en el que los aspectos económicos y de su gestión pueden aparecer como los más importantes en ese marco de mayor autonomía.

- Estos requisitos mínimos que establece el artículo 14 de la LODE también son exigibles a los centros docentes de carácter privado, estableciendo el art. 23 de la LODE que *“la apertura y funcionamiento de los centros docentes privados que impartan enseñanzas, tanto de régimen general como de régimen especial, se someterán al principio de autorización administrativa. La autorización se concederá siempre que reúnan los requisitos mínimos que se establezcan de acuerdo con lo dispuesto en el art. 14 de esta Ley.”* Es importante recordar que el artículo 24 de la LODE justifica, en *“razones de protección a la infancia”*, que *“los centros privados que acogen de modo regular niños de edades correspondientes a la educación infantil quedarán sometidos al principio de autorización administrativa a que se refiere el artículo 23”*. Y conviene recordar que el tramo de hasta los tres años de edad constituye el primer ciclo de la Educación Infantil en la LOGSE, por lo que la referencia a la educación infantil debe entenderse como comprensiva del mismo.
- Desde la filosofía de una actuación más cercana de las administraciones locales, la Ley prevé (Disposición Adicional 2ª de la LODE) que éstas *“cooperarán con las Administraciones educativas competentes, en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que acuerden con ellas, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”*, si bien establece que la competencia para crear los centros docentes de educación preescolar corresponde al Gobierno o al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias. Esta normativa última es la que posibilitó la creación en el ámbito foral de un marco legal para desarrollar el acuerdo parlamentario establecido entre UPN y el PSN, por el que se desarrollaría un régimen de convenios entre administración foral y

municipios destinado a crear plazas de enseñanza primaria para 0 a 3 años, según las bases que regulaba la Resolución 3086/2001, de 2 de agosto, del director gerente del Instituto Navarro de Bienestar Social.

- Entendiendo como claramente positivo el reparto de responsabilidades que el marco legal establece en materia de 0 a 3 años y abierto como está aún el desarrollo normativo posterior que puede afectar a los principios establecidos anteriormente en la LOCE, es importante reflexionar sobre la conveniencia de que se tenga presente que, cualquiera que sea ese marco final, la presión ejercida hoy día por la sociedad sobre el nivel de implicación de la Administración Local excede, en Navarra y otras Comunidades, el espacio de responsabilidad que a ésta le compete, tanto si se atiende a los principios normativos recientes como a la particular ordenación de la actividad por parte del Gobierno foral, en la ya mencionada y derogada Orden del Director Gerente del Instituto navarro de Bienestar Social.

Un análisis prudente de la realidad en cuanto a los recursos, las demandas y las competencias para atender unos y otras nos llevará a la conclusión de que es planteable, incluso exigible, el mayor nivel de colaboración entre las diferentes administraciones públicas en el bien entendido papel que a cada una corresponde, pues subvertir las responsabilidades de una Administración u otra ni proporciona solución a las exigencias ciudadanas ni mejora la eficacia y valoración que de ellas se tienen.

- Podemos partir de la idea de que la pluralidad de políticas e iniciativas para promover la escolarización infantil es positiva. El aspecto negativo, sin embargo, reside en la magnitud actual de los desequilibrios territoriales en la provisión de los servicios. Una manera de resolver estos desequilibrios pasaría por otorgar a los gobiernos locales (los ayuntamientos), el ámbito de gobierno más cercano al ciudadano, mayor margen de acción para responder a la demanda de servicios mediante la captación o gestión de presupuestos especiales.

## **SOBRE EL PRINCIPIO EDUCATIVO ENTRE 0 Y 3 AÑOS**

- El ***“Libro Blanco para la reforma del sistema educativo”***, origen de la LOGSE, señalaba que *“Esta etapa educativa exige intención educativa por los profesores, cuidadosa planificación de experiencias y actividades,*

*profesionales especializados, condiciones de trabajo determinadas en cuanto a salubridad, espacios, proporción profesor/niños...”. Más adelante indicaba que “la nueva reordenación tiene la finalidad de regular, según criterios educativos, un nivel que tradicionalmente ha recibido escasa atención y ha cumplido con frecuencia fines asistenciales o sociales, más que estrictamente pedagógicos... La concepción de este nivel como propiamente educativo ha de traer consigo cambios en la organización de los centros y de las experiencias educativas que en ellos se proporcionan...”*

- El Capítulo I del Título I de la LOGSE dedica su regulación a la Educación Infantil (artículos 7 a 12), estableciendo que *“la educación infantil que comprenderá hasta los seis años de edad contribuirá al desarrollo físico, intelectual, afectivo, social y moral de los niños. Los centros docentes de educación infantil cooperarán estrechamente con los padres o tutores a fin de tener en cuenta la responsabilidad fundamental de éstos en dicha etapa educativa.”*
- Se fija el carácter voluntario de la etapa, pero encomendando a la Administración de garantizar la existencia de un número suficiente de plazas para asegurar la escolarización de la población que la solicite.
- La misma Ley establece que la educación infantil será impartida por maestros con la especialización correspondiente y que en el primer ciclo los centros dispondrán también de otros profesionales con la debida cualificación para la atención educativa apropiada a los niños de esta edad.
- Cabe recordar que incluso la LOCE señala que la educación infantil *“se caracteriza por su doble naturaleza educativa y de atención y cuidado a la primera infancia, garantizándose la oferta de plazas suficientes para satisfacer la demanda de las familias y atender a sus necesidades.”*

## **SOBRE EL MODELO EDUCATIVO Y LA EVOLUCIÓN SOCIAL**

- En el horizonte de la mayor igualdad y solidaridad, de la mayor cooperación social, en los que la educación es una fuente imprescindible, la consolidación de sistemas educativos durante la primera infancia de los menores es trascendental. Una nueva cultura que ha de partir del cumplimiento de todos los derechos del niño sin excepción alguna, lo que implica objetivar y esforzarse en la consecución de cambios de diversa índole de igual trascendencia. Como premisa o como

consecuencia, la educación infantil va íntimamente vinculada a la modificación de las realidades socioeconómicas en las que se desenvuelve la vida de los niños y niñas.

- Desde la seguridad de que en este milenio la preocupación y el desafío de los sistemas educativos ya es la atención inicial a todos los menores de 6 años, esta ampliación sustancial de la cobertura del derecho a la educación debe abordarse desde un concepto de educación temprana no reducido a la nutrición y la salud
- Partiendo de esa diferenciación entre los aspectos de salud y los educativos, el desarrollo en la primera infancia y la función educativa no se basan en la función asistencial, como parece desprenderse de normativas históricas ya superadas conceptualmente por la investigación y culturalmente por la propia evolución social. El concepto mismo de asistencialidad parte de “*mínimos*”, tanto respecto de la necesidad como de la oferta de los servicios: la Administración, es decir, los poderes públicos, auxilian con acciones extraordinarias para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos y ciudadanas en inferioridad de condiciones.
- A partir del reconocimiento del derecho de la infancia, este concepto no es aplicable, y menos aún en el ámbito educativo, donde se produce la dualidad de derechos: los específicos de la propia de la infancia y el más general a la educación. Ambos, individual o conjuntamente, generan una dimensión del ser humano, también en sus primeros años de vida, en que la actuación asistencial, como forma de intervención prioritaria, no auxiliar, no es concebible ni correcta.
- Probablemente ha sido la evolución cultural y social registrada por nuestra sociedad en las últimas décadas el mejor impulso para ir superando una visión “*meramente física*” (cuidado) de la atención a las necesidades en esa etapa, pese a la presión social que ha ejercido y ejerce la necesidad de encontrar espacios de atención al menor por el acceso mayoritario de la mujer al mercado de trabajo. Sobre todo, porque es inseparable el aspecto educativo que incluso la atención física al niño o niña lleva implícito en esta edad.
- Pero el derecho al trabajo de la mujer, a la igualdad laboral y social, a la autonomía de la persona y la compatibilización de la vida laboral y familiar no pueden ser utilizados, ni individualmente por las familias, ni colectivamente por

las administraciones, como razón para afianzar un retroceso social y legal respecto de los derechos del menor, al que se dice defender.

- La contradicción entre la presión para la ayuda a las familias y la necesidad del afianzamiento de los aspectos educativos en la educación infantil no puede resolverse a costa del menor o de sus derechos, tan vigentes como tales antes de una normativa u otra. Siendo ambas divergentes en aspectos fundamentales, el principio del derecho a la educación en la etapa infantil constituye un elemento fundamental de la vida del menor como persona, y la responsabilidad de las administraciones será “*construir*” el contexto educativo más favorable para ambas partes y que, obviamente, deberá asentarse en esos mismos derechos y no en políticas coyunturales.
- La carencia, confiamos en que coyuntural, de plazas para esta etapa de la infancia no puede restringir el derecho a la educación infantil en una mera demanda o necesidad social, producto de una evolución igualmente social, económica o laboral, aspectos todos ellos interrelacionados.

## RESPECTO DEL FUTURO EN LA EDUCACIÓN PARA LOS 0 A 3 AÑOS

- La menor presencia de la oferta privada en este sector educativo, al menos hasta ahora, se ha debido a la ausencia de incentivos económicos, especialmente en las zonas menos pobladas; es decir, la falta de previsión de beneficios.
- Como señalan investigaciones recientes, *“el desarrollo de servicios económicamente accesibles cumple los objetivos de promover los derechos individuales, facilitar la participación de los padres en el mercado de trabajo, además de que puede llegar a transferir al mercado el trabajo informal que actualmente realizan familiares o trabajadores a domicilio por horas y, adicionalmente, puede generar efectos multiplicadores de empleo”*.
- Las tendencias recientes en el ámbito europeo para suplir la escasez de servicios están divididas a grandes rasgos entre el apoyo a las familias con hijos pequeños a través de ayudas económicas (desgravaciones o pagos regulares) y la promoción directa del desarrollo de los servicios para la infancia.
- La opción de promover los servicios de carácter público puede tener un impacto mucho más distributivo sobre las familias, porque todos los menores adquieren

el derecho a la escolarización con unas garantías mínimas de calidad. Las ayudas económicas, como única vía de acción, pueden tener un impacto muy desigual en función de la renta familiar y de la posición de la mujer en el mercado de trabajo.

- El carácter educativo de la atención en la primera infancia es compartido incluso por los padres que mantienen como prioridad la existencia de plazas y otorgan gran importancia a las ratios cuidador-educador/niño que puedan establecerse, dada la repercusión que ello tiene en la calidad del servicio.
- A la hora de establecer los aspectos educativos de la atención a la primera infancia, la Administración deberá tener en cuenta la opinión de padres y madres, quienes manifiestan su preferencia por un sistema bilingüe que incluya el euskera, frente a otros idiomas, como el inglés, al considerarlo más positivo para su posterior recorrido educativo en el modelo D.
- A modo de propuestas, cabría plantearse las siguientes:
  - Se debería elaborar un mapa escolar de la oferta de plazas de educación infantil en centros públicos y privados en el grupo de edad de 0 a 3 años, desglosada por edades individuales y por municipios. Este mapa escolar municipal debería ser conocido por educadores, administraciones afectadas e investigadores en general, labor que debería ser liderada por el Departamento de Educación del Gobierno foral, en colaboración, si fuera preciso, con el Ministerio de Educación y Ciencia, que actualmente se encarga de centralizar las estadísticas sobre educación.
  - Contar con una visión clara de la demanda real y latente de servicios para la primera infancia. Una vía para obtener esta información sería la publicación obligatoria de las listas de espera (preinscripciones no satisfechas) en los centros de titularidad pública.
  - Mejorar la transparencia en la gestión pública de los servicios, de forma que los ciudadanos puedan conocer el compromiso adquirido por las diferentes administraciones, las atribuciones que se pueden esperar de cada una de ellas y las contribuciones reales que se están realizando. Esta transparencia mejoraría si se establecen compromisos concretos respecto a las inversiones mínimas estables que deberían asumir los gobiernos locales o y el foral en función del número de habitantes.

- Respecto a la financiación, distintos expertos consideran que las inversiones en el sistema de educación infantil no deberían ser inferiores al uno por ciento del Producto Interior Bruto, cifra que actualmente solo se alcanza en países como Dinamarca y, posiblemente, Suecia. Mientras, la distribución de los costes podría establecerse entre un tercio para las familias y dos tercios para el sector público, dejando exentas de pago a familias por debajo de un nivel mínimo de ingresos.
- El hecho de que, como suele suceder, se aplique un criterio de acceso a los centros públicos basado en la renta familiar, tiene bastantes aspectos negativos, pues discrimina a las familias de dobles ingresos, desincentiva el empleo femenino, puede favorecer la concentración de colectivos de bajos ingresos y no logra promover la conciliación familiar y laboral.
- Los criterios de acceso a los centros públicos se deberían adaptar a la realidad social, aumentando el límite de renta familiar para favorecer el acceso a las madres con trabajos remunerados. La ampliación de los criterios de acceso tendría como consecuencia una mayor demanda y, por lo tanto, sería necesario asumir un compromiso real de crecimiento de la oferta.
- Finalmente, es importante mejorar las condiciones establecidas para el otorgamiento de ayudas y otros beneficios conducentes a conciliar la vida familiar y laboral, estableciendo medidas, bien en el ámbito de los convenios colectivos, o a través de la precisa normativa, destinadas a evitar los obstáculos que, en el ámbito laboral, suelen encontrar las familias para poder acceder especialmente a algunos de los beneficios establecidos en materia de compatibilización de la vida familiar y el trabajo.





Defensora  
del Pueblo  
Ararteko  
Navarra • Nafarroa