

- La tarea de abordar la regulación de aspectos sustanciales de la protección a las familias numerosas cobra especial relieve en lo referido a la concreción de cuál ha de ser en el ámbito de la CAPV el órgano para sancionar la negativa a aplicar los beneficios contemplados a favor de las mismas, dado el conflicto negativo de competencias suscitado entre el Gobierno Vasco y las diputaciones forales.
- Entre tanto, es preciso que el Gobierno Vasco, previo el requerimiento a las diputaciones para la asunción de esta competencia, someta esta cuestión al conocimiento de la Comisión Arbitral, para su definitiva clarificación.

Por todo lo expuesto, el Ararteko estima conveniente que por las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco se proceda a la aprobación de una norma que dé respuesta a las cuestiones apuntadas, contribuyendo de esta manera a dotar el ordenamiento jurídico de un instrumento añadido en defensa de los derechos de los ciudadanos y de las familias en que se integran.

7.4. LA EDUCACIÓN INFANTIL Y LA CONCILIACIÓN ENTRE RESPONSABILIDADES FAMILIARES Y PROFESIONALES

Introducción

La tramitación de quejas relativas a la etapa de educación infantil ha hecho considerar a esta institución la conveniencia de hacer una llamada a la reflexión en torno a las nuevas necesidades sociales que demandan un claro compromiso en el terreno de la atención a los niños y niñas en edades de escolarización temprana.

La mayoría de las quejas presentadas ante el Ararteko han planteado aspectos muy concretos que se han suscitado con motivo de la progresiva apertura de aulas escolares para niños y niñas de dos años. En otros casos, sin embargo, se ha requerido la mediación de esta institución ante la ausencia de referentes claros en cuanto al futuro próximo de la implantación del primer ciclo de esta etapa educativa, es decir, la enseñanza entre cero y tres años, lo que ha dejado entrever temas de gran calado, como son, entre otros, la programación general de este nivel educativo, la progresiva adecuación de los recursos humanos y materiales existentes a las exigencias de las nuevas enseñanzas, las posibilidades de financiación de este nuevo tramo educativo, etc.

En una primera aproximación, pudiera pensarse que la atención a los niños y niñas en edad temprana debe venir dada por un enfoque exclusivamente escolar. Ciertamente, habrá cuestiones que únicamente podrán ser abordadas desde esta perspectiva. Sin embargo, las nuevas necesidades de atención a la infancia que se plantean en la sociedad de nuestros días hacen que muchas de las cuestiones que se dejan entrever en estas quejas deban ser valoradas desde una perspectiva

mucho más global, directamente ligada a la necesidad de conciliar las responsabilidades profesionales y familiares, circunstancia, esta última, que nos ha de llevar a la toma en consideración de otras medidas complementarias a la escolarización de los alumnos.

Nos ocuparemos, por ello, a continuación, de las distintas iniciativas que han venido a plantear esta necesidad de conciliación entre las responsabilidades familiares y profesionales, de forma que, una vez sentada esta premisa inicial, podamos situar correctamente el debate acerca de la atención a los niños y niñas en edades de escolarización temprana.

1. NECESIDAD DE CONCILIACIÓN ENTRE LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES Y PROFESIONALES

1.1. Contexto sociolaboral

En los últimos años se han venido produciendo importantes cambios en la organización y estructura de nuestra sociedad. Así, cabe destacar las transformaciones que han tenido lugar en la esfera económica y la evolución demográfica, así como los cambios habidos en la estructura y forma de vida de las familias.

El empleo se ha concentrado en el sector de población comprendido entre los 25 y 49 años, que coincide, a su vez, con el tramo de población en el que se concentran las mayores responsabilidades familiares.

En términos comparativos, la tasa de empleo en este sector de población es muy alta entre los hombres, y el índice de ocupación de las mujeres va en progresivo aumento, habida cuenta su creciente incorporación al mercado de trabajo.

Al mismo tiempo, se asiste a un aumento del número absoluto de familias por efecto de la fragmentación de las unidades familiares.

Todas estas circunstancias plantean serios inconvenientes a la hora de compatibilizar las exigencias del mercado laboral con las responsabilidades familiares, las cuales tradicionalmente han sido atendidas desde el medio familiar, fundamentalmente por las mujeres, al presumírseles, según un estereotipo sociocultural, una mayor vocación y obligación hacia las tareas familiares y domésticas.

Es preciso insistir, sin embargo, en que esta necesidad de conciliación entre responsabilidades profesionales y familiares no atañe en exclusiva a las mujeres. Afecta por igual a los hombres y mujeres, que, habiendo tenido acceso al mercado laboral, deben corresponsabilizarse de las cargas o responsabilidades familiares.

1.2. Iniciativas de la Unión Europea

La Unión Europea (UE en adelante) se ha comprometido explícitamente con el principio de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Desde un primer momento, la UE admitió que el éxito de la conciliación del trabajo y la atención infantil era un aspecto esencial para conseguir un objetivo de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, ya que los problemas derivados de la atención a la infancia entorpecía claramente el trato igualitario entre sexos.

Ello explica que en 1986, dentro del II Programa Comunitario de Igualdad para las Mujeres, se crease la Red de Atención a la Infancia, una de las ocho redes que contribuye a la puesta en práctica de la política de igualdad de oportunidades.

Más tarde, en el marco del III Programa para la Igualdad de Oportunidades, esta red pasó a denominarse «Red de atención a la infancia y otras medidas destinadas a conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares de hombres y mujeres», cambio de denominación que simboliza la idea de que los servicios infantiles son necesarios pero insuficientes para conseguir la conciliación del trabajo y de las responsabilidades familiares.

Como parte de este III Programa para la Igualdad de Oportunidades, el Consejo aprobó la Recomendación nº R (92) 241, sobre la atención de la infancia, de la que interesa destacar los siguientes aspectos:

- Esta recomendación recoge un amplio objetivo de conciliar el trabajo y las responsabilidades que surgen del cuidado y educación de los hijos, señalando la conveniencia de procurar a éstos la cobertura de todas sus necesidades a lo largo del período de escolarización.
- Asimismo, advierte que este amplio objetivo de atención a la infancia requiere de una política global que aglutine distintas iniciativas. Así, además de los servicios específicos para la infancia, plantea la necesidad de potenciar los permisos parentales, de hacer que los lugares de trabajo respondan a las necesidades de los padres con hijos y, por último, de promover la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las responsabilidades familiares.
- Esta recomendación reconoce una responsabilidad generalizada en cuanto a la puesta en práctica de las anteriores iniciativas (distintas administraciones, diferentes sectores sociales, como empresarios y trabajadores, etc.) e insiste en la necesidad de colaboración para alcanzar la conciliación.
- Por último, apoya importantes principios y objetivos específicos como el de combinar una atención de calidad con un enfoque pedagógico, la atención a niños con necesidades especiales, la extensión de los servicios al ámbito rural, la flexibilidad y asequibilidad de los servicios, etc.

1.3. **Iniciativas de la CAPV**

En línea con las iniciativas comunitarias que acabamos de comentar, el II Plan de Acción Positiva para las Mujeres en Euskadi plantea, igualmente, la conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales como una de las áreas prioritarias de actuación.

Este plan también propone medidas concretas tendentes a mejorar las condiciones que faciliten, a su vez, la conciliación entre estas responsabilidades familiares y profesionales, haciéndose eco de las medidas ya propuestas a nivel de la UE. En este sentido, se apuesta por una sensibilización en favor de la corresponsabilidad o de la participación equilibrada de mujeres y hombres en las responsabilidades familiares y el desarrollo de servicios comunitarios que den respuesta adecuada a las necesidades derivadas de la actual organización social.

Recientemente, el Instituto Vasco de la Mujer/Emakunde ha presentado un informe específico sobre servicios comunitarios y familias, en el que se recoge un diagnóstico de ciertos servicios (escuelas infantiles, comedores escolares y servicios para personas mayores) a cuyo texto nos remitimos como fuente de datos de la actual situación de la CAPV con respecto a estos concretos servicios.

* * *

A modo de resumen de este primer apartado, en el que se ha intentado destacar la conveniencia de conciliar las responsabilidades familiares y profesionales, pueden señalarse las siguientes conclusiones:

1. Las nuevas necesidades derivadas de la actual organización social demandan una conciliación entre responsabilidades familiares y profesionales.
2. Esta conciliación debe lograrse a través de las siguientes iniciativas o líneas de actuación:
 - 2.1. Implantación de servicios específicos para la infancia.
 - 2.2. Potenciación de permisos parentales.
 - 2.3. Adaptación de los lugares de trabajo a las necesidades de padres y madres con responsabilidades familiares.
 - 2.4. Promoción de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las responsabilidades familiares.
3. Las anteriores medidas o líneas de actuación tienen un carácter complementario, de forma que la consecución de una mínima conciliación exige una adopción progresiva de todas ellas.
4. Al mismo tiempo, la heterogeneidad de estas medidas implica una responsabilidad generalizada y, en consecuencia, una necesidad de colaboración entre todos los agentes implicados (diferentes administraciones, iniciativas sociales...).

2. SERVICIOS DE ATENCIÓN A LAS NECESIDADES DE LA INFANCIA

2.1. Estándares mínimos de calidad

La Red de Atención a la Infancia -organismo al que ya se ha hecho alusión al tratar de las iniciativas comunitarias- ha elaborado un informe, en el marco del

III Programa de Igualdad de Oportunidades, en el que se marcan una serie de objetivos en relación con los servicios para la infancia a que se refiere la Recomendación nº R (92) 241, sobre Atención a la Infancia.

En opinión de esta red, estos objetivos pueden ser alcanzados en la Unión Europea en un plazo de diez años (hacia el año 2006).

En este informe se destaca la conveniencia de que los distintos países comunitarios establezcan una política de atención a la infancia con el fin de procurar unos servicios de alta calidad, flexibles y coherentes, que garanticen, en definitiva, el acceso igualitario para todos los niños.

En este sentido, se precisa que deben concretarse unos principios y objetivos básicos de los servicios para la infancia, conforme a los cuales se puedan desarrollar actuaciones concretas en el marco de unos recursos definidos.

En el orden económico, se considera que los países deben asumir una financiación pública no inferior al 1% del PIB, ya que se entiende que de esta inversión pública en servicios infantiles se derivan importantes beneficios sociales, económicos y educativos, tanto en favor de los niños, como de las familias y de la sociedad en general.

Es más, se estima que el coste neto de la inversión pública en estos servicios resultará menor que el señalado 1% del PIB, y ello como consecuencia del aumento de rentas y de la disminución de gastos en bienestar social.

Se admite, no obstante, una contribución económica por parte de los padres, en función de los ingresos y otras circunstancias protegibles, que se estima que no debe superar el 15% de los ingresos netos mensuales de las familias.

En cuanto a la tipología de los servicios, se señala que los servicios públicos deben ofrecer plazas a tiempo completo para, al menos, el 90% de los niños entre 3 y 6 años, y el 15% de los niños menores de 3 años.

Se apuesta claramente por la variedad de los servicios, con el fin de facilitar la elección de los padres, así como por una flexibilidad que permita conciliar las responsabilidades laborales de los padres y las madres.

El informe insiste en la necesidad de que estos servicios apoyen el valor de la pluralidad y asuman la diversidad de por razón de lengua, etnia, religión, género y discapacidad.

Con respecto a estos servicios, se advierte que los centros de educación infantil deben ofrecer horarios a jornada completa, sea dentro de su propia configuración, sea como servicio complementario extraescolar, disponible para aquellos padres y madres que trabajan.

En caso contrario, es decir, de no darse este servicio extraescolar, se plantea la exigencia de otros servicios paralelos no integrados, destinados precisamente a cubrir las necesidades familiares derivadas de las responsabilidades laborales o de niños socialmente muy necesitados.

Se considera que los servicios colectivos para niños deben contar con una filosofía educativa explícita que, además de la tolerancia, promueva la autonomía del niño, las relaciones de convivencia social entre niños, y entre éstos y los adultos. Asimismo, se contempla la transmisión o aprendizaje de técnicas

lingüísticas, de determinados conceptos matemáticos, biológicos, científicos, técnicos y medioambientales y de habilidades estéticas y artísticas.

En relación con la dotación de estos servicios, se concretan unos ratios de plantilla para el cuidado colectivo en función de la edad y amplitud del grupo de niños a atender.

En cuanto al personal dedicado a estos servicios, se insiste en la conveniencia de unas adecuadas condiciones laborales, así como en una formación continua que asegure su adaptación permanente, con el fin de asegurar una alta calidad de los servicios.

En este aspecto, se propone que el 60% del personal que trabaje directamente con niños (tanto en centros educativos como en aquellos otros dedicados a la atención familiar) deben gozar de un período de formación gratuita que les permita acceder a un nivel de formación adecuado sobre pedagogía y desarrollo del niño.

El informe señala que en las instalaciones que acojan estos servicios para la infancia se deben cumplir todas las exigencias de sanidad y seguridad. A este respecto, se matiza que los servicios deben contar con un espacio suficiente que permita a los niños jugar, dormir, utilizar lavabos y aseos, etc., así como un espacio destinado a los padres y profesores.

Los padres deben ser colaboradores y partícipes de estos servicios infantiles, los cuales deben estar en contacto, a su vez, con la comunidad local o zona respectiva.

Finalmente se indica la necesidad de una evaluación regular del funcionamiento y resultados de estos servicios comunitarios para la infancia.

2.2. Valoración de la situación en la CAPV

Tras la aprobación de la LOGSE, la educación infantil ha quedado configurada como una etapa más del sistema educativo.

Posteriores normas de desarrollo han concretado el contenido educativo o currículo de esta etapa educativa (RD 1.330/1991, de 6 de septiembre, por el que se establecen los aspectos básicos del currículo y Decreto 236/1992, de 11 de agosto, por el que se desarrolla dicho currículo básico para los centros educativos de la CAPV), y han fijado los requisitos mínimos que han de reunir los centros educativos que impartan estas enseñanzas en aspectos tales como el de la titulación del profesorado, ratios profesor/alumnos, instalaciones docentes, número de puestos escolares, etc. (RD 1.004/1991, de 14 de julio).

Puede decirse, por tanto, que muchos de los estándares de calidad fijados por la Red de Atención a la Infancia de la UE han sido objeto de una definición suficiente.

No obstante, sigue pendiente una definitiva configuración de los servicios de atención a la infancia en función de las nuevas necesidades sociales que demandan su progresiva implantación.

En el ámbito de la CAPV han de ser, sin duda, las autoridades educativas las que lideren el proceso de implantación y acomodación del primer ciclo de

educación infantil, puesto que es a ellas a quienes queda referido el mandato de atención progresiva a la demanda de escolarización a partir de los cero años que se recoge en la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Escuela Pública Vasca.

Para la consecución de este objetivo, esta misma ley establece una clara pauta de funcionamiento, al plantear, de forma expresa, una colaboración con distintas administraciones y agentes sociales.

A juicio de esta institución, esta necesidad de colaboración puede y debe plasmarse en planos muy concretos como el de la planificación o programación de las necesidades de escolarización, ya que lo contrario supondría tanto como negar esta pauta de actuación a la que obliga esta Ley de Escuela Pública, así como eludir una de las notas básicas que ha de caracterizar esta labor de planificación: la participación de todos los sectores afectados.

Por todo ello, consideramos fundamental que en la programación de la oferta de servicios de este nivel educativo, no sólo se posibilite la participación de los agentes implicados, sino que dicha programación se lleve a cabo teniendo presente el conjunto de los centros educativos actualmente existentes.

Al mismo tiempo, deben analizarse las posibilidades de financiación de estos centros de educación infantil dependientes de otras administraciones o surgidos de la iniciativa social, cuando a través de los mismos se dé respuesta a necesidades de escolarización no satisfechas desde los centros públicos de la red de la Administración educativa.

Llegados a este punto, debe advertirse, sin embargo, que la atención a los niños y niñas en edad temprana, incluyendo entre éstos a aquellos que, una vez superada la edad de escolarización infantil, cursan ya estudios de educación primaria, no puede limitarse a los aspectos estrictamente educativos.

En efecto, una vez cubierta la atención estrictamente escolar relativa a los objetivos pedagógicos fijados para cada uno de los ciclos o etapas educativas, debe ahondarse en otro tipo de atención orientada a facilitar una dedicación suficiente, fuera del horario escolar, a todos los niños que lo necesiten, de forma que pueda procurarse una efectiva conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales de los padres y madres de estos alumnos. En este sentido, es conocido que el horario y el calendario escolar constituye un problema de difícil solución para las familias.

Los propios centros educativos deberían contemplar, en consecuencia, la posibilidad de ofertar, de forma complementaria a la atención estrictamente educativa ligada a los objetivos pedagógicos marcados por la LOGSE, una atención extraescolar, de carácter flexible, en función de las responsabilidades laborales de las familias de la comunidad escolar.

Se trataría, en definitiva, de optimizar la utilización de los centros escolares como espacios polivalentes al servicio de las necesidades de la comunidad educativa de la que forman parte importante los padres y madres con responsabilidades laborales.

En otro caso, la cobertura de este último tipo de necesidades debería venir dada por otros servicios comunitarios, de carácter complementario, cuya configuración deberá atender igualmente a los estándares de calidad elaborados

por la Red de Atención a la Infancia de la UE y señalados en el apartado anterior.

3. Conclusiones y propuestas

- 3.1. Los servicios de atención a las necesidades de la infancia, además de perseguir los objetivos pedagógicos fijados en el actual sistema educativo, debe procurar la conciliación de las responsabilidades profesionales y familiares derivadas de la nueva organización social.
- 3.2. En consecuencia, la atención educativa que se diseñe para los niños y niñas en edad temprana, debe complementarse con otros servicios comunitarios que, bien desde los propios centros escolares, o bien desde nuevas experiencias, den respuesta a las necesidades de padres y madres con responsabilidades laborales.
- 3.3. Este último tipo de servicios para la infancia, de carácter complementario, debe extenderse a todos los niveles educativos en los que se detecte esta necesidad de conciliación entre responsabilidades familiares y profesionales de miembros de la comunidad escolar, no debiendo limitarse, por tanto, únicamente a la etapa educativa de educación infantil entre cero y seis años.
- 3.4. Esta visión global de atención a las necesidades de la infancia debe tenerse presente en todas y cada una de las estrategias concretas de actuación, tales como la programación de necesidades, la adecuación de recursos humanos y materiales, los sistemas de financiación, etc.
- 3.5. Ello implica, a su vez, un esfuerzo de coordinación y de acción conjunta de todas las administraciones y agentes sociales interesados en la atención a la infancia. Así, si bien es cierto que la Administración educativa debe liderar el proceso de implantación de una red de centros de educación infantil que dé respuesta a la demanda escolar existente, las demás administraciones competentes, así como los agentes sociales interesados en la materia, pueden y deben realizar importantes aportaciones, no sólo en el área estrictamente educativa, sino, sobre todo, en esta nueva área de servicios complementarios, aún sin explorar de manera suficiente.

7.5. SOBRE EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA PRODUCIDA POR LOS EQUIPOS MUSICALES INSTALADOS EN LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DE HOSTELERÍA

Esta institución ha venido constatando en los informes que anualmente ha presentado ante el Parlamento Vasco un número importante de denuncias referentes a la contaminación acústica producida por las actividades urbanas