

## Los problemas de la organización escolar La educación preescolar

JOSEFINA PORTO OTERO

*Sección de Estudios y Documentación  
Secretaría General Técnica del MEN.*

La «Recomendación núm. 53», dirigida a los Ministros de Instrucción Pública de los distintos países y acordada en la sesión plenaria de 14 de julio del corriente año por la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura y el Bureau International d'Education (1), constituye un exponente de las ventajas que puede proporcionar la educación básica de la infancia en sus primeros años de edad.

Fundamentan el acuerdo de la Conferencia una serie de conclusiones obtenidas como resultado del estudio comparado del estado y situación actual de esta educación en los sesenta y cinco países que participaron en dicha Conferencia y en las preparatorias de 19 de julio de 1939 y 3 de julio de 1961, marcándose una tendencia claramente definida, cual es la pretensión de llegar a la mayor unidad posible en la organización de estos centros de cultura infantil en las diversas naciones.

Entre las conclusiones más sobresalientes que motivan la «Recomendación núm. 53», sometida a la consideración de los países en materia de educación preescolar, es interesante destacar las siguientes:

1) Necesidad de asegurar al niño, en su más tierna edad, una educación que sea propicia a su completo desarrollo espiritual, moral, intelectual y físico.

2) Que la educación de todo niño constituye un deber primordial y un derecho inalienable de su familia.

3) Que si bien la familia constituye el medio más favorable del expansionamiento del niño, tiene, sin embargo, necesidad de ser ayudada en mejores condiciones, porque la familia de por sí, ella sola, no puede atender a todas las exigencias educativas del niño desde sus primeros años hasta que se aproxima a la edad de cuatro años.

4) Que en atención a que cada vez va más en aumento el número de mujeres que tienen una actividad profesional permanente y otras que, por razones muy diversas, tienen obligaciones transitorias que las obligan a la ausencia temporal del hogar, la educación preescolar tiene que cumplir en la vida moderna una función social ofreciendo al niño la seguridad de la vigilancia de sus necesidades para lograr su desarrollo integral.

5) Que en la transición entre la vida familiar y la vida escolar se disponga de establecimientos de educación preescolar en régimen familiar, para que el niño no sienta diferencia de trato entre la casa y la escuela.

(1) Publicaciones, núms. 228 y 231.

6) Que los establecimientos de educación preescolar favorecen el desarrollo físico y mental del niño, mejoran su salud, aseguran más pronto su desarrollo, alejan los temores derivados de las dificultades físicas que encuentran los niños y les habitúan a vivir en comunidad, con sus compañeros.

7) Que es fundamento suficiente para elaborar los principios y los métodos de la educación preescolar la experiencia adquirida hasta el presente, conforme al resultado de la recopilación de los informes obtenidos de los distintos países.

8) El ser imperioso para la educación preescolar el exigir a sus educadores una preparación especial que vaya acompañada de otras dotes, cualidades y aptitudes particulares, a fin de que puedan consagrarse totalmente y con eficacia a la función.

9) Que estando ligado el problema de la extensión de la educación preescolar al estado de adelanto de la escolaridad de los niños comprendidos en la edad escolar, según las características de cada país, deben tenerse en cuenta las diferencias que puedan existir entre regiones industriales o rurales, en donde la mano de obra femenina es largamente utilizada, en relación con otras regiones.

10) Que deben llevarse soluciones diversas al problema de la organización de la educación preescolar para atender situaciones semejantes en aquellos países en que su situación es muy diferente.

Consecuencia de estas conclusiones y principios, la «Recomendación núm. 53» comprende 46 puntos, clasificados en los siguientes capítulos:

a) Posibilidades de la creación y desenvolvimiento de la educación preescolar.

b) Administración, inspección y financiamiento.

c) Problemas de estructura y organización.

d) Medidas concernientes a los edificios y su instalación.

e) Colaboración internacional y medidas de aplicación:

1) En lo que afecta a las posibilidades de la creación y desarrollo de la educación preescolar se resalta la importancia que tiene para las autoridades responsables de la educación la creación, el desenvolvimiento y el progreso de la educación preescolar, teniendo en cuenta el avance de la enseñanza en cada país y la situación apropiada para esta enseñanza en las diversas localidades.

2) Que en aquellos lugares en que se haya conseguido la enseñanza obligatoria y esté asegurada a todos los niños, sin excepción, convendría ver las posi-

bilidades que existan para crear establecimientos o clases de enseñanzas del tipo correspondiente, siempre que el número de niños aconsejase la creación.

3) Que en aquellos países en que todavía no esté generalizada la enseñanza obligatoria es muy conveniente se reserve la prioridad a las exigencias de la escuela primaria y preocuparse del desenvolvimiento y desarrollo de la educación preescolar concretamente en aquellas regiones industriales y en las rurales en las que se hace uso durante largas horas del trabajo femenino.

4) La conveniencia de tener en cuenta el hecho de que la educación preescolar, centrada en su carácter esencialmente educativo, responda a las necesidades de orden social que adquiere, cada vez más, una importancia en la sociedad en evolución, por lo que es indispensable prever una colaboración muy estrecha entre los responsables de la enseñanza pública o privada, los servicios médico-sociales y los familiares.

5) El ser sostenible que las empresas y las instituciones en donde se emplea el trabajo femenino se preocupen de crear y sostener establecimientos de educación preescolar en colaboración con las autoridades interesadas.

En relación con la administración, la inspección y el financiamiento económico se establece:

6) Que en aquellos países en donde la educación preescolar esté organizada, las autoridades de Instrucción Pública deben estar encargadas del relevante y especial servicio de todas las cuestiones que interesan al desenvolvimiento y perfeccionamiento de los establecimientos de educación preescolar que estén a su cargo.

7) Que el expresado servicio responsable de tal educación preescolar tenga concretamente asignados los siguientes cometidos:

a) Censo de niños de edad preescolar y su distribución en atención a la importancia demográfica de las localidades de su residencia y de las condiciones del medio ambiental familiar.

b) Conjuntar el número de alumnos dados, el tipo y el carácter público o privado de los establecimientos de educación preescolar existentes, así como sobre el costo de su construcción.

c) Elaboración de los planes correspondientes en el caso de que los informes acrediten la posibilidad del desarrollo de la educación preescolar.

d) Estudio de los problemas de metodología especial que requiere la educación preescolar.

e) Examen de las cuestiones concernientes a la selección, la formación y el perfeccionamiento del personal, así como fijar las normas que regulan su estatuto profesional.

f) Tener en cuenta en la construcción de los edificios, en su instalación y en la dotación de equipos de trabajo las normas pedagógicas, técnicas e higiénicas reglamentadas.

g) Conseguir y estrechar las colaboraciones entre los maestros y los familiares.

8) Fijar como deber de las autoridades de Instrucción Pública las de organizar una inspección pedagógica y sanitaria en todos los establecimientos de educación preescolar, bien sean éstos públicos o privados.

9) Que cuando la importancia y el número de establecimientos de educación lo justifiquen, el control deberá estar asegurado por inspectoras especializadas y, en otro caso, por inspectores o inspectoras de enseñanza primaria preparados a este efecto.

10) Que aunque el sistema económico de los establecimientos públicos de educación preescolar pueden

variarse, según la estructura administrativa de cada país, el sostenimiento de esta educación debe correr a cargo no sólo de las autoridades locales, sino también de las administraciones de nivel superior.

11) Que en aquellas localidades en las que exista falta de medios educativos preescolares públicos, se ofrezca a la iniciativa privada el suplirlos siempre que tengan posibilidades suficientes para atender a la educación y a la protección social, a cuyo efecto estos establecimientos privados deberían tener ayuda financiera de las autoridades.

Son interesantes las conclusiones para resolver los problemas de la estructura y organización de las escuelas preescolares, las cuales se concretan en los siguientes puntos.

12) Que por encima de las ventajas que los niños puedan tener en frecuentar un establecimiento de educación preescolar, quede limitada la asistencia a las condiciones facultativas.

13) Que la admisión de los niños en estas escuelas es de desear se haga gratuitamente cuando el establecimiento esté enteramente a cargo de los poderes públicos.

14) Que la edad mínima de entrada en estas escuelas varíe con arreglo a las características de los diversos tipos de estas instituciones, debiendo coincidir la edad de la salida con la edad reglamentaria fijada para la entrada en la escuela primaria.

15) Que en aquellos lugares en los que los establecimientos de educación preescolar no sean suficientemente numerosos para dar cabida a todas las peticiones de ingreso prevalezcan las situaciones o circunstancias especiales de familia, según sus necesidades particulares.

16) Que nunca el número de alumnos por maestro sea superior al efectivo de una clase primaria e incluso inferior en atención a que son niños más jóvenes, expresándose la conveniencia de que nunca excedan de 25 por profesor.

17) Se recomienda que las maestras de estas escuelas deben ser ayudadas o secundadas por una asistente y por el personal de servicio indispensable, especialmente en los establecimientos en donde los servicios sociales están particularmente desarrollados.

18) En lo que afecta al horario, debe procurarse una mayor elasticidad del fijado para la escuela primaria, a fin de adaptarlo lo mejor posible a las necesidades de los pequeños y de sus familias y, en su virtud, se pueden concebir escuelas abiertas solamente por la mañana y otras durante todo el día, asegurando a los escolares las comidas habituales y los períodos de descanso indispensables.

19) En las regiones agrícolas, y sobre todo allí donde las circunstancias se presten a ello, los centros de educación preescolares pudieran estar abiertos en tanto en cuanto los familiares estén ocupados en los grandes trabajos agrícolas o de otra naturaleza y a ser posible con carácter permanente, para responder durante todo el año a las necesidades educativas de los niños.

Como es natural no podía faltar en la «Recomendación núm. 53» los recursos, las actividades y las técnicas educativas a aplicarse por el personal docente de estas escuelas, dado su carácter especial, y a tal fin las recomendaciones de la Conferencia van encaminadas hacia una educación especial, distinta de la general de la enseñanza primaria, y así lo expresa en los siguientes extremos:

20) Que deben aplicarse a la educación preescolar los métodos, formas y procedimientos más modernos

hoy en día, adaptándolos al conocimiento psicológico del niño y ajustándolos al progreso de la Pedagogía. Estos métodos se aplicarán mediante actividades que revistan la forma de juegos libres, sugeridos o dirigidos, tales como el canto, el dibujo, los movimientos rítmicos, etc., los cuales favorecen el sentido de la personalidad y contribuyen a dar al niño un excelente equilibrio afectivo y mental.

21) Reconocer que la educación fundamental e individualizada es la propia que corresponde dar al niño, sin que por ello se excluya la de grupo, porque ésta contribuye a la formación del carácter, a la educación de los sentimientos y al desarrollo del sentido de convivencia en lo social.

22) Que debe tenerse muy en cuenta la observación del medio ambiente hacia cuya educación debe encaminarse la formación intelectual en este nivel preescolar, desarrollando el lenguaje, excluyendo toda educación formal, en cuanto a la enseñanza reglamentada, la cual empezará a partir de los cinco años, siempre que de una manera efectiva esté probada la madurez del niño y acreditada su capacidad para recibir una primera iniciación en las técnicas escolares mediante la expresión gráfica y situaciones concretas, que sólo puedan resolverse por el empleo de la medida, del número y de la utilización de material especialmente concebido para estos casos.

23) La reserva en el horario de estas escuelas de tiempo suficiente para las actividades al aire libre, en el justo equilibrio entre las libres y las dirigidas.

24) A reserva de la aplicación de los principios enumerados en las Recomendaciones anteriores, las maestras preescolares deben tener una gran libertad para escoger los procedimientos y elaborar sus programas de actividades, asegurándose el uso y la libertad de poder disponer de un material suficientemente variado y de equipo indispensable.

25) Se hace resaltar que un papel importante en la protección de la salud de los niños desempeña la costumbre de adquirir buenos hábitos de higiene, siendo indispensable hacerles comprender los beneficios que les pueden reportar los servicios médicos y médico-pedagógicos con los mismos derechos reconocidos a alumnos de las escuelas primarias.

26) Se considera trascendente la colaboración con la familia, que es esencia en la educación preescolar. Tiene por fin hacer que las familias tomen conciencia de sus responsabilidades educativas y de la obligada ayuda a la labor docente. Esta colaboración no debe concretarse a una simple relación de los maestros con los familiares, cuando éstos acompañan a sus hijos a la escuela, sino a mantener entrevistas regulares, charlas, conversaciones, discusiones en grupo y hasta participando en ciertas actividades de la escuela, a la cual deben visitar ocasionalmente durante las horas de clase, así como las maestras deben visitar a las familias en los actos de asistencia social o cuando lo estimen necesario.

27) Que allí, en donde sea posible, se desarrolle profundamente la investigación psicológica y pedagógica sobre la educación preescolar, constituyendo un elemento importante el que los miembros del personal de enseñanza, así como los familiares, estén al corriente de los resultados prácticos de las investigaciones e informados de las cuestiones educativas a través de artículos, conferencias, charlas radiofónicas, publicaciones diversas, etc.

Si especial atención se recomienda en las actividades y técnicas educativas, se señalan las no menos importantes, relativas a las condiciones que debe reunir

el personal de enseñanza de esta clase de establecimientos, y así se recomienda:

28) Que el personal que haya de educar a los niños de edad preescolar posea cualidades comprobadas y reciba una formación especializada y completa de pedagogía general, siendo conveniente crear, a estos fines, instituciones pilotos anejas a los establecimientos de formación pedagógica, con lo cual se resolverían los problemas psicológicos y pedagógicos particulares que presenta esta educación.

29) Que tanto los estudios y los títulos del personal de las escuelas preescolares deben ser del mismo nivel que los del personal de enseñanza primaria, si ello fuera posible.

30) Que en los lugares en los que exista falta de maestras preescolares cualificadas sería útil organizar cursos acelerados de especialización, seguidos posteriormente de cursos de perfeccionamiento, que mejorarían poco a poco el nivel de las maestras preescolares cualificadas, para aquellas personas que pudieran utilizarse teniendo ya una experiencia pedagógica y aptitudes necesarias para suplir a aquel personal.

31) Que debe ofrecerse, por conveniencia, a las maestras preescolares, como a aquellas otras categorías de enseñanza, la posibilidad de perfeccionarse, facilitándolas el desarrollo de sus competencias y el mejoramiento de sus métodos en cursos de vacaciones, correspondencia u otros, conferencias pedagógicas y actuaciones en instituciones pilotos, etc.

32) Este personal de enseñanza preescolar debe tener las mismas ventajas que el personal de la enseñanza primaria y regirse por las mismas disposiciones que fijan los derechos y obligaciones, tales como sueldos, condiciones de trabajo, licencias, permisos, etc.

33) Que al ser igual el nivel de estudios, los derechos de sus estatutos y la remuneración, se facilitaría el pase de maestras preescolares a la enseñanza primaria o viceversa, si bien en el caso de cambio debería organizarse cursos de reorientación del personal interesado.

Al reconocerse la especialidad de esta enseñanza preescolar, separándola de la primaria, hubo de tratarse de las medidas a tomar relativas a los edificios, al mobiliario, a la instalación y a los elementos que integran la interioridad de los edificios, y así se recomienda:

34) Que deben tomarse medidas previas que garanticen la seguridad de los niños; que los edificios deben estar situados lo más cerca posible de los domicilios de los familiares, a fin de reducir los peligros de la circulación y evitar o reducir los medios de transporte.

35) Que todo establecimiento de educación preescolar deberá constituir un edificio independiente y poseer terrenos destinados a juegos de equipo para favorecer el ejercicio al aire libre, a más de un jardín que, con independencia de su valor estético, permita la observación de la naturaleza, la práctica de la jardinería y la crianza de pequeños animales.

36) Que cuando tales locales no puedan ser independientes, los destinados a la educación preescolar estén situados en pisos bajos, en salas suficientemente amplias y claras, con salida a patios de recreo, reservados a estos niños y especialmente adaptados para ellos.

37) Que cuando las autoridades concedan permisos para la construcción de grupos de viviendas debe exigirse, entre otras condiciones, la de construir los edificios de educación preescolar suficientes con reser-

va de terrenos de juego para uso de los escolares fuera de las horas en que estén abiertas las clases.

38) Que especialmente, en cuanto atañe a la educación preescolar, se atienda a la decoración, al mobiliario y al equipo de trabajo, según las necesidades fisiológicas, educativas y estéticas, según la edad de los niños, no olvidando que la capacidad, espacio libre y extensión de cada sala sea tanto mayor cuanto más pequeños sean los escolares.

39) Que las cuestiones de higiene y limpieza forman parte integral de la educación preescolar, por lo que es preciso dedicar especial atención al agua potable y vigilar estas instalaciones sanitarias, adaptándolas a las diversas edades de los niños, debiendo siempre mantenerse en perfecto estado de funcionamiento y limpieza.

40) Que en aquellos establecimientos que tengan que cumplir una función social y en los cuales permanezcan los niños toda la jornada, se les dote de las instalaciones necesarias para la preparación y distribución de comidas, tiempo de descanso indispensable e incluso para cuidar a todo niño que se encuentre delicado o enfermo en el transcurso de la jornada.

Se considera trascendente la colaboración internacional en aras a una coordinada organización de estas escuelas en todos los países, reduciendo las diferencias que pudieran existir entre unos y otros, en cuanto afecta a la enseñanza preescolar, y por ello se recomienda:

41) Que es conveniente que los países que pretenden establecer un sistema de educación preescolar puedan solicitar el concurso de expertos de otros países para organizar establecimientos pilotos y cursos para la formación de personal especializado.

42) Que sería muy útil y conveniente para todos los países, incluso para aquellos en los que la educación preescolar esté ya establecida, organizar, con carácter internacional, cursos de estudios y conferencias consagrados al examen de los problemas de la pequeña infancia y de la educación preescolar, facilitándose entre sí, mediante cambio, documentos, tales como textos oficiales, informes, obras especializadas, películas, libros para la infancia, material educativo, etcétera. A estos efectos podrían ser convocados y obtener la colaboración de la Unesco, del Bureau International d'Education, de la Organización Mundial para la Educación Preescolar y de cualquier otra organización o asociación pedagógica de carácter mundial o regional.

43) Igualmente un sistema ordenado de bolsas debería ayudar a los especialistas de la educación preescolar, para que efectúen viajes de estudio o de estancia en países donde este tipo de educación esté particularmente desarrollado, y especialmente en aquellos en los que las condiciones demográficas, económicas y otras estén más en consonancia con las de su propio país.

Finalmente, se recomienda determinadas medidas de aplicación y difusión de los puntos incluidos en los acuerdos, desarrollándose en las tres últimas conclusiones siguientes:

44) Que el contenido de las Recomendaciones sea objeto de una larga y dilatada difusión por parte

de los Ministerios de Instrucción Pública; de las autoridades escolares del grado de enseñanza más directamente interesados; de las asociaciones internacionales o nacionales de enseñanza y maestros; de la prensa pedagógica, oficial, a las que compete desempeñar un importante papel en la difusión de la «Recomendación núm. 53» acordada, a que responden las conclusiones transcritas.

45) Que los centros regionales de la Unesco sean invitados a facilitar, con la colaboración de los Ministros interesados, el examen y ensayo de la Recomendación, con vistas de adaptación a las características de las determinadas regiones.

46) Que los Ministros de Instrucción Pública sean invitados a encargar a órganos competentes a realizar trabajos diversos en relación con las escuelas dedicadas a la educación preescolar, figurando entre ellos:

a) El de comparar el contenido de la Recomendación con el estado de derecho y de hecho existente en su país.

b) El de reflejar las ventajas e inconvenientes que pudiera presentar una eventual aplicación de cada uno de los artículos que no estuviesen todavía en vigor en su país.

c) La de adaptar la consideración de cada artículo a la situación de su país si la aplicación la juzgasen útil.

d) A tomar las medidas y disposiciones adecuadas, en el orden práctico, para la aplicación del artículo considerado.

Tales son, en resumen, los problemas y remedios que se proponen para una ordenación universal de las enseñanzas preescolares, con vistas a la unidad de actuación en todos los países.

Sólo nos resta hacer resaltar que los obstáculos que se presentan en España en cuanto al desarrollo de la educación preescolar fueron expuestos por el ilustrísimo señor Director general de Enseñanza Primaria, don Joaquín Tena Artigas, al facilitar la información de la situación actual de esta enseñanza indicando que en los momentos actuales la atención del Ministerio de Educación Nacional español se dirige sobre todo a la organización de la enseñanza primaria y a la construcción de los locales necesarios para asegurar la asistencia escolar a todos los niños comprendidos en la escolaridad obligatoria: que éste es el fin primordial que persigue el Plan Nacional de Construcciones Escolares, que se encuentra en su tercer año de ejecución, y, finalmente, que tan pronto como estos objetivos sean cumplidos, el Ministerio se preocupará de la educación preescolar, de construir los locales *ad hoc* y suficientes, para que todos los niños menores de seis años puedan recibir las enseñanzas básicas, las cuales son pilares del afianzamiento de las enseñanzas primarias y de la de los grados superiores.

Como orientación para el estudio de los problemas afectados a las Escuelas maternas y de párvulos en España, hizo resaltar que en el año 1959 existían 10.858 escuelas maternas y de párvulos, a las que acudían 434.320 niños, respondiendo el número de unidades escolares al mismo número aproximado de profesores.