

PLAN DE MEJORA PARA EL INCREMENTO DE PLAZAS DE EDUCACIÓN INFANTIL DE PRIMER CICLO SOSTENIDAS CON FONDOS PÚBLICOS



III CURSO DE DIRECCIÓN PÚBLICA LOCAL. INAP

**Milagros Alicia De la Cruz Potenciano
Subdirectora General de Educación y Juventud
Ayuntamiento de Madrid
Noviembre de 2004**

Índice del informe

Resumen ejecutivo.....	4
Introducción.....	15
1. El Contexto	18
1.1 Competencias de los municipios en Educación.....	18
A) El Derecho a la Educación. Bases normativas y distribución de competencias	18
B) La asunción de competencias por los municipios. El sistema de redes.	23
- El sistema de Redes horizontales y multinivel	23
- El sistema de Redes en el Ayuntamiento de Madrid.	24
1.2 La educación infantil a debate.....	26
A) Evolución histórica	26
B) Naturaleza del recurso: Educativo o Asistencial	27
C) Naturaleza de la prestación del servicio: público-privado	29
1.3 Las Escuelas Infantiles Públicas.	33
A) ¿Qué es una Escuela Infantil?.....	33
B) La Red Pública de Escuelas Infantiles en la Comunidad de Madrid	36
C) La Red Pública de Escuelas Infantiles en el Ayuntamiento de Madrid.....	38
2. El diagnóstico de los problemas	40
2.1 Técnicas de diagnóstico utilizadas	40
2.2 Problemas detectados.....	41
2.3 Matriz “DAFO”	52
3. Desarrollo del Plan de Mejora.....	53

3.1	Objetivos generales	55
3.1.1	Establecer sistemas de creación de plazas financiadas con fondos públicos	56
A)	Estudio de necesidades	56
B)	Sistemas actuales de creación de plazas. Consideraciones sobre su viabilidad.	58
C)	Propuestas de mejora concretas:	64
a)	El suelo	64
b)	Fórmulas para la creación de plazas	66
-	Gestión directa.....	66
-	Gestión indirecta.....	66
-	Becas o Ayudas económicas a centros privados y familias.....	67
-	Subvenciones a la iniciativa privada para la reforma, adaptación, mejora, ampliación o nueva construcción de Escuelas Infantiles	68
-	Escuelas Infantiles de titularidad privada y prestación del servicio mediante contrato de gestión de servicios públicos.....	70
-	Reforma y adaptación de edificios municipales para la creación de Escuelas Infantiles	71
3.1.2	Oferta adecuada de servicios de educación infantil en las distintas zonas del municipio	71
3.2	Asegurar la prestación de un Servicio de educación Infantil de Calidad	74
3.3	Recursos de personal.....	77
4.	Viabilidad de la propuesta.....	78
5.	Plan de Acción	82
6.	Evaluación del programa mediante el establecimiento de indicadores.....	85
	Bibliografía	87

RESUMEN EJECUTIVO

El Plan de mejora se elabora para colaborar con la Comunidad de Madrid, administración educativa competente, en la creación de plazas de educación infantil sostenidas total o parcialmente con fondos públicos. La finalidad se establece en cumplimiento de la **recomendación de la Comisión Europea** para la red de atención a la infancia de la Comunidad Europea que enuncia entre los objetivos de calidad en los servicios infantiles que “los servicios financiados con fondos públicos ofrezcan plazas a jornada completa para el 20% de los niños menores de tres años”. Recomendación asumida como **compromiso electoral por los equipos de gobierno de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid**, a ejecutar en el período legislativo 2003-2007 y asumiendo cada una de las Administraciones implicadas el 50% de las plazas a crear hasta llegar al 20% de población infantil en 2007

El Plan de mejora se inicia con la información de **contexto integrada por tres epígrafes** que intentan contextualizar la educación en general y la educación infantil en particular. **En primer lugar** se realizan unas **consideraciones normativas** sobre el derecho a la educación, **y la asunción de competencias** en esta materia **por los municipios**.

El derecho a la educación está reconocido tanto por el derecho internacional como por el nacional con un **carácter multidimensional**, por una parte es un **derecho fundamental** y por otra, junto a su contenido primario de derecho **a la libertad**, incorpora una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de ese derecho.

Asimismo, el marco educativo establecido por la Constitución española, es un **marco de compromiso y concordia**, que proporciona el espacio normativo integrador en el que cada Administración tiene sus competencias y además facultades de colaboración y cooperación con las demás, y en el que además pueden convivir diversas opciones educativas, un **sistema educativo de carácter mixto** en

el que coexisten con un componente público mayoritario, un régimen de conciertos y la concesión de subvenciones a centros docentes privados que realicen actividades educativas.

La asunción de competencias por los municipios en materia educativa **queda contextualizada por un sistema de redes horizontales** con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local; **y redes multinivel** como articulación de espacios educativos en el que confluyen varios niveles territoriales de gobierno. En esta línea de actuación y **en lo que se refiere a la educación infantil en el Ayuntamiento de Madrid**, hay que hablar de las diferentes **áreas o servicios municipales que participan** en el sistema educativo, Dirección General de Educación y Juventud, Juntas Municipales de Distrito, Dirección General de Patrimonio, Gerencia Municipal de Urbanismo, Dirección General de Presupuestos, etc... Sin olvidar, la participación del Ayuntamiento de Madrid en órganos extramunicipales de composición paritaria como los consejos escolares, las comisiones territoriales de escolarización o las comisiones de absentismo que en esta primera etapa educativa realizan funciones preventivas con las familias.

En lo que a **convenios** de colaboración se refiere, son de destacar el suscrito entre el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad de Madrid en materia de Escuelas Infantiles de la red pública en el que se establece el sistema de tercios para la financiación (43% Comunidad de Madrid, 24% Ayuntamiento de Madrid y 33% familias) o el relativo a “los planes de mejora y extensión educativa” con un programa específico para los más pequeños denominado “Canguritos”. Todo ello sin perder de vista la participación de Madrid en proyectos internacionales en la materia, como la Agenda 21 o el proyecto “Ciudades Educadoras”.

El segundo epígrafe del contexto lo constituye **el debate** existente en relación a la educación infantil, **en torno a dos cuestiones**, la primera **la naturaleza del recurso: educativo o asistencial**, polémica existente a lo largo de la evolución histórica de la educación infantil, cuyo debate en el momento presente resulta estéril, por cuanto el recurso participa de esa doble naturaleza, y porque los esfuerzos deben estar centrados en la definición de las acciones que desde una perspectiva rigurosa y

científica, den respuestas acertadas a las necesidades de los más pequeños y porque además, la legislación actual encomienda funciones en la materia a diferentes departamentos (educación, bienestar social, infancia y familia, etc...), siendo necesario una labor coordinada de todas ellas para conseguir actuaciones globales eficientes y eficaces.

El segundo tema controvertido de este epígrafe del contexto es **la naturaleza de la prestación del servicio: pública o privada**, es decir, la prestación del servicio por un tercero distinto de la Administración, las denominadas **y privatizaciones**. La gestión directa entendida como la posibilidad de utilizar recursos propios en la prestación de un servicio, sin necesidad de acudir a contratos externos, está condicionada por el **principio de proporcionalidad** que no significa otra cosa que respetar la desigualdad entre Administraciones públicas en el campo de sus posibles prestaciones económicas o de servicios, nada tienen que ver unas Comunidades Autónomas con otras o unos municipios con otros; por tanto, a la hora de determinar la forma de prestación del servicio, la determinación que corresponde a cada Administración en el ejercicio de su **potestad de autoorganización**, valorándose la prioridad del servicio, la capacidad de prestación de la entidad administrativa y la envergadura instrumental del servicio a prestar. Sin olvidar, como manifiesta el profesor Ramio Matas en su trabajo “La Gestión Pública en Red con una orientación tecnocrática y empresarial” que este nuevo modelo relacional, o gestión en red, entendido como aquel que estimula el concurso privado en la gestión y prestación de una parte importante de los servicios y actuaciones públicas, es admisible siempre que no favorezca la utilización exclusiva de la gestión privada y no difunda una cultura organizativa de carácter empresarial sin matices.

El tercer punto que contextualiza la educación infantil es la definición de una escuela infantil pública como centros educativos para niños de 0-6 años de edad, que pueden acoger el primer ciclo (0-3 años) o ambos ciclos (0-6 años). Estos centros se caracterizan por ser instituciones complementarias de la familia; por contar, con un proyecto educativo de centro pedagógicamente cualificado; por ser centros públicos lo que significa que son financiados con fondos públicos; por tener una organización participativa y democrática; por utilizar criterios de aceptación de la

diversidad y pluralidad social con sistemas de compensación de las desigualdades; por promover el proceso de sociabilización de los niños/as en un contexto interactivo y por tener un horario ampliado limitado en cuanto que las Escuelas infantiles no son aparcamientos de niños.

Tras explicar en qué consiste una escuela infantil se pasa a analizar **la red pública de escuelas infantiles de la Comunidad de Madrid**, ambicioso proyecto surgido en los años 80 para poner en orden las variadas y dispersas formas de atención a la infancia existentes en la Comunidad de Madrid, se pasa de una situación en la que la Comunidad de Madrid y cada Ayuntamiento tenían sus propios criterios en la prestación del servicio de educación infantil, a otra totalmente distinta, que supuso establecer un marco de referencia general para todos y dio homogeneidad a las actuaciones educativas en esta etapa.

El Ayuntamiento de Madrid inició en 1988 la creación de una red propia de escuelas infantiles que ha ido creciendo fruto de la voluntad de la Corporación de fomentar la atención educativa a la primera infancia y de adoptar medidas dirigidas a la conciliación de la vida familiar y laboral. En la actualidad, la red pública de escuelas infantiles del Ayuntamiento de Madrid, está constituida por **17 centros distribuidos en 15 distritos**, con **una oferta de 1.493 plazas**. Todas las escuelas de titularidad municipal están integradas en la red pública de Escuelas de educación infantil de la Comunidad de Madrid, en base al convenio específico de colaboración en materia de educación infantil entre la Consejería de Educación de la Comunidad y el Ayuntamiento, suscrito en 1999 y vigente en este momento, actualizándose mediante anexos anuales.

La metodología de trabajo seguida para el diagnóstico de la situación, ha sido distintas técnicas de auditoria, como la observación documental o la observación directa, pero sobre todo numerosas reuniones del grupo de trabajo constituido para la elaboración del plan de mejora. Se han celebrado reuniones con todos los agentes afectados: Comunidad de Madrid, Asociaciones de Madres y Padres de alumnos, Asociaciones empresariales, Juntas Municipales de Distrito, Gerencia Municipal de Urbanismo, Servicios de Patrimonio Municipal, Servicios Sociales, Igualdad o

Servicios de Infancia y Familia entre otros, y con la finalidad de obtener una visión global de la situación y su problemática, sus causas y sus consecuencias, avalada con estudios estadísticos y documentales.

Los principales problemas detectados se refieren a: **insuficiencia de plazas ofertadas** en la etapa educativa 0-3 años: 16.680 entre oferta pública y privada para una población de 91.674 niños/as; clara **insuficiencia de plazas financiadas con fondos públicos** (8,47 % de la oferta); **falta de criterios de distribución territorial** de las plazas unido a una **incoherencia de la oferta pública** en determinadas zonas del municipio y a la **ausencia de escuelas infantiles municipales en al menos seis distritos**. Asimismo, se comprueba la **ausencia de elementos equilibradores que complemente la oferta pública y privada**; una **falta de estudios sobre nuevos desarrollos urbanos** como potenciales demandantes del servicio, o **no tener en cuenta el sistema de inversiones de la Comunidad de Madrid** para evitar la duplicidad de actuaciones. Por último, se detecta la **exigencia de distintos requisitos**, que inequívocamente afectan a la **calidad del servicio**, a **los centros públicos y a los privados** a favor de los primeros, así como el **alto coste de las modalidades tradicionales de gestión del servicio**, gestión directa e indirecta que aconsejan su complementación con otras técnicas que permitan la ampliación de la oferta.

Realizado el diagnóstico se procede a la elaboración de una **matriz “DAFO”** que manifiesta los puntos fuertes y débiles de la organización y las amenazas y oportunidades del entorno ciudadano y que sirve, para elaborar las líneas estratégicas de actuación que mejor favorezcan la consecución de los objetivos perseguidos, manteniendo los puntos fuertes y corrigiendo y transformando los puntos débiles.

El Plan establece dos grandes objetivos generales: crear plazas escolares 0-3 años con fondos públicos y **asegurar la prestación de un servicio de educación infantil de calidad**. Para la consecución de los objetivos se realiza en primer lugar, un estudio de necesidades iniciado con un proceso de **estimación de población de 0-3 años en 2007**, que ascenderá a **105.534 infantes**, se calcula el número de

plazas que supone el **20% de niños/as escolarizadas (21.106)**, se comprueba el número de plazas públicas ofertadas en el curso 2004-2005, **7.763 (7,36 %)**, se añaden las ayudas a la escolarización infantil concedidas por la Comunidad de Madrid a las familias, **3.513** y se concluye con que para cumplir el objetivo del 50% de plazas que corresponde crear al Ayuntamiento, **habría que crear entre 4.915 y 6.382 plazas escolares**, según se incluya o no como plazas públicas las ocupadas por niños destinatarios de ayudas económicas de la Comunidad, dato que la Comunidad de Madrid sí computa entre las plazas sostenidas con fondos públicos.

Llegados a este punto se procede a realizar **un análisis de los sistemas actualmente utilizados para la creación de plazas** y se distingue entre **fórmulas comunes a la Comunidad y al Ayuntamiento: gestión directa y gestión indirecta** del servicio con construcción de las instalaciones por la Administración o concesión administrativa de construcción y gestión del servicio. **Fórmulas utilizadas por la Comunidad de Madrid: centros privados sin ánimo de lucro conveniados con la Comunidad y ayudas económicas individuales** a la escolarización. Por último, **fórmulas específicas del Ayuntamiento de Madrid: Subvenciones a la iniciativa privada** para la construcción, adaptación, reforma, ampliación y/o equipamiento de escuelas infantiles-

Las herramientas utilizadas para realizar las propuestas de mejora, son el **análisis viabilidad de los sistemas hasta ahora utilizados**, así como la utilización de **técnicas de “Benchmarking”** procedentes de otras administraciones y que sirven con eficacia y eficiencia a la consecución de objetivos perseguidos en plan de mejora, la propuesta se inicia con una breve consideración previa sobre “EL SUELO” en cuanto llave del plan, siendo de titularidad municipal y correspondiendo a las corporaciones locales ofertar **solares de uso educativo** a la administración educativa competente, la Comunidad de Madrid. Los municipios pueden (R.D. 2.274/93, de 22 de diciembre) **cooperar en la gestión de construcciones escolares**, y **realizar construcciones de nuevos centros**, correspondiéndoles, asimismo, **calificar uso educativo de las parcelas**.

En consecuencia las actuaciones que se proponen son:

- ❑ Destinar solares a construcción de Escuelas Infantiles de titularidad municipal
- ❑ Ceder solares a la Comunidad de Madrid para la construcción de Escuelas Infantiles
- ❑ Ceder a particulares a título gratuito el derecho de superficie de parcelas educativas para la construcción de Escuelas Infantiles
- ❑ Adaptar y reformar edificios municipales para destinarlos a Escuelas Infantiles

Propuestas de mejoras concretas para la creación de plazas.

Se mantiene la gestión directa en las dos Escuelas Infantiles municipales “El Sol” y “La Paloma” en cuanto a la prestación del servicio directamente por la Corporación y al mantenimiento del personal educativo, pero se propone la introducción de **fórmulas mixtas** de gestión, siguiendo el modelo de la Comunidad Autónoma de Cataluña, en cuanto a personal de servicios.

- ❑ La **Gestión indirecta** en que el Ayuntamiento construye y equipa, y la gestión se le encomienda a una empresa privada durante 2 o 3 años prorrogables, se mantiene ante la necesidad de crear escuelas infantiles de titularidad pública, pero de forma moderada ante el elevado coste de construcción y equipamiento.
- ❑ Se propone la creación de una **línea de Ayuda económicas a centro y becas a familias**, fórmula utilizada por la Comunidad Autónoma del País Vasco, con una triple finalidad:
 - Contribuir a la financiación parcial de gastos corrientes de mantenimiento del centro
 - Mejorar la calidad educativa y asistencial superando los requisitos mínimos de ratios, espacios, etc.
 - Disminuir las cuotas familiares repercutiendo un porcentaje de la subvención en las mismas de acuerdo a criterios socioeconómicos.
- ❑ Se mantiene la fórmula de **subvenciones a la iniciativa privada por la reforma construcción, mejora, ampliación y/o equipamiento de Escuelas**

Infantiles. Esta fórmula incorpora a la red pública con los mismos requisitos de admisión, cuotas de financiación, el 30% de las plazas creadas por un periodo de 5 a 15 años en función de la cuantía de la subvención concedida; asimismo, potencia la utilización de los requisitos de calidad de la escuela pública en la creación del 70% de plazas privadas restantes, en cuanto que la utilización de esos criterios es mérito puntuable en la resolución de la convocatoria de subvenciones.

□ **Cesión del suelo a particulares para la construcción y gestión indirecta del servicio público.**

Esta compleja modalidad, utilizada por la Comunidad de Madrid en la prestación de otros servicios públicos como las residencias de la tercera edad, está constituida por tres fases:

1. Concesión gratuita del derecho de superficie a particulares durante 20 años sobre parcelas de uso educativo para la construcción de Escuelas Infantiles.
2. Arrendamiento de la instalación constitutiva de la Escuela Infantil por la empresa constructora al Ayuntamiento de Madrid, por la misma duración de 20 años. El Ayuntamiento abonaría en concepto de arrendamiento los gastos de amortización y el interés legal anual del dinero por la totalidad del capital invertido.
3. Oferta a los particulares en pública concurrencia de un contrato de gestión de servicios públicos con una duración inicial de 2 o 3 años, prorrogables.

□ **Reforma y adaptación de edificios municipales para la creación de Escuelas Infantiles.**

Esta fórmula permite utilizar instalaciones municipales existentes disminuyendo los costes de construcción. El Ayuntamiento costea las obras de reforma y adaptación para Escuelas Infantiles y oferta la gestión del servicio a la iniciativa privada.

La distribución adecuada de servicios de educación infantil en las distintas zonas del municipio, es un objetivo específico dentro del objetivo general de creación

de plazas 0 – 3 años con fondos públicos y en su cumplimiento, se establecen sistemas que adecuen la oferta de plazas de educación infantil a las necesidades reales, demanda potencial y localización idónea, atendiendo a parámetros de equilibrio territorial, equidad social, eficiencia espacial y ajuste a las necesidades reales de la población.

El segundo objetivo general del Plan de mejora es “Asegurar la prestación de un Servicio de educación infantil de calidad, este objetivo se manifiesta en cuatro dimensiones: Educativa (proyecto educativo de centro); prestacional (atención a los infantes, oferta adecuada de servicios a niños con necesidades educativas especiales, diversidad y flexibilidad de servicios, y mejoras de ratios y espacios mínimos); organizativa (fomentar una gestión participativa y democrática y establecer una coordinación educativa entre los agentes implicados) y profesional (favorecer y estimular la formación permanente de profesionales y crear un marco motivador y estimulante).

La implementación del Plan de mejora conlleva la necesidad de reforzar los **recursos personales** para la gestión de las plazas creadas y el seguimiento e inspección de la prestación del servicio, a tales efectos se propone la transformación de la Unidad Técnica de Escuelas Infantiles en Departamento de Escuelas Infantiles, manteniendo la actual unidad encargada de la red pública y proponiendo la creación de una unidad técnica encargada de las Escuelas infantiles en régimen de concierto y otra unidad técnica de inspección.

La viabilidad de la propuesta se demuestra mediante el estudio de costes, se valora la creación de una Escuela infantil “tipo” de 12 unidades y 144 plazas por considerar que en ella concurre la máxima rentabilidad económica de construcción y la mejor opción educativa, en cuanto que una escuela mayor supondría la convivencia de demasiados niños de corta edad.

Se estudia el coste económico de cada una de las propuestas de mejora que constituyen el Plan:

- EE.II. de Gestión Indirecta. Urbanización y viario.	Costes de construcción.	1.850.091 €/EE.II.
- EE.II. de construcción privada con derecho de superficie a 20 años	Costes anuales de amortización de capital e intereses.	131.628 €/año
- Subvenciones a la iniciativa privada para la reforma, construcción, mejora o ampliación de EE.II. y su equipamiento	Importe anual de las subvenciones.	3.000.000 €
- Reforma de edificios para la construcción de EE.II.	Importe	1.061.000 €/EE.II.
- Costes de gestión de plazas sostenidas totalmente con fondos públicos (3.832 plazas)	22% del coste anual unitario por plaza (4.420 €)	972 €/plaza/año
- Ayudas económicas a EE.II. privadas y becas a las familias	Importe (57% del coste/plaza)	209,76 €/plaza/mes

Para calcular el precio de gestión de plazas se ha utilizado el precio módulo/año fijado por la Comunidad de Madrid en 53.040 € para este año.

- Costes de creación de puestos de trabajo de personal.	22.731 € (la mayor parte de los puestos no tienen coste porque son transferencias y transformaciones de plazas procedentes de las actuales EE.II. de gestión directa.
- Costes de evaluación del Plan de mejora.	30.000 €

Con las actuales fórmulas de creación de plazas escolares del Ayuntamiento de Madrid, el coste de creación de esas 6.432 plazas sería de 88.891.875€, sin ningún criterio de equidad en la distribución territorial de la oferta.

La propuesta formulada supondría la creación de ese número de plazas por un coste total de 34.885.239€ lo que supone un ahorro de 61,76%.

<u>CRONOGRAMA DE CREACIÓN DE PLAZAS EN EE.II.</u>				
SISTEMAS DE CREACIÓN DE PLAZAS	<u>Nº EE.II. / Nº PLAZAS CREADAS</u>			TOTAL PLAZAS ^{Nº}
	2005	2006	2007	
CONSTRUCCIÓN DE PLAZAS POR LA ADMINISTRACIÓN	2/288 plazas	2/288 plazas	2/288 plazas	864
CONSTRUCCIÓN DE PLAZAS POR PARTICULARES (Dº DE SUPERFICIE)	3/432 plazas	3/432 plazas	3/432 plazas	1.296
SUBVENCIONES A LA INICIATIVA PRIVADA PARA LA CONSTRUCCIÓN, MEJORA, REFORMA Y AMPLIACIÓN	(*) 744	337	337	1.418
AYUDAS A LA ESCOLARIZACIÓN Y AL SOSTENIMIENTO DE PLAZAS CON FONDOS PUBLICOS	800	800	1.000	2.600
REMODELACIÓN DE EDIFICIOS MUNICIPALES PARA EE.II.	54	100	100	254
				6.432

El plan de actuación que debe estar finalizado para el año 2007 tiene las siguientes previsiones de creación de plazas.

El detalle de la programación del resto de los aspectos (recursos de personal, costes, etc.) se encuentra detallado en el plan de mejora.

Para **evaluar el programa**, además de los indicadores de gestión que permitirán el seguimiento de la implantación del mismo, se emplean indicadores del impacto que la medida tendrá sobre la población infantil del municipio, como por ejemplo: porcentaje de población infantil escolarizada con fondos públicos sobre el total de la población infantil o porcentaje de población infantil escolarizada por distrito en función de la renta familiar.

INTRODUCCIÓN

La imparable evolución social y cultural que ha experimentado la sociedad occidental, hace que las demandas actuales de los ciudadanos, vayan más allá de la cobertura de las necesidades mínimas o básicas del Estado del bienestar Keynesiano o de las propias del Estado de confort post-industrial. Los ciudadanos hoy en día, demandan la cobertura de necesidades de calidad tradicionalmente al margen de la competencia de los municipios.

Entre estas necesidades están las educativas, con una cada vez mayor demanda, en los niveles de educación infantil de primer ciclo, dirigido a escolares de 0 a 3 años de edad y debido al encarecimiento de esta etapa educativa.

La anterior demanda es consecuencia de las importante cargas, hoy en día, asumidas por las familias, la incorporación de la mujer al mundo de trabajo compatibilizando la vida y obligaciones familiares con el desarrollo de una carrera profesional, y el cada vez mayor número de familias monoparentales, reclaman la adopción de medidas por los poderes públicos, primero a nivel internacional y comunitario y posteriormente por los Estados Nacionales y por los entes territoriales que los integran, como en el caso del Estado español.

La Comisión Europea para la red de atención a la infancia estable entre los objetivos de calidad de los servicios infantiles que, “los servicios financiados con fondos públicos ofrezcan plazas a jornada completa para el 20% de los niños menores de tres años”. **El compromiso de la Comunidad de Madrid** para la legislatura 2003-2007 es el cumplimiento del anterior objetivo, señalando **el Equipo de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid** como uno de sus objetivos para el mismo periodo de tiempo en materia educativa, colaborar con la Comunidad de Madrid como administración educativa competente, en la creación de puestos escolares sostenidos con fondos públicos asumiendo la mitad de los puestos o plazas escolares a crear.

En consecuencia **el presente plan de mejora** tiene como finalidad la puesta en marcha de una política pública, dando cumplimiento a los objetivos fijados por el equipo de gobierno del municipio de Madrid.

El plan tiene como objetivos generales la creación de plazas de educación infantil, pero que esas plazas reúnan una serie de requisitos de calidad; en cuanto que, en la actual sociedad del conocimiento es vital una educación de calidad para todos, porque esta será una garantía contra la exclusión y la mejor de las bases para el bienestar individual. En definitiva se trata de facilitar una educación y una formación desde el nacimiento, apostando por unas generaciones futuras que puedan liderar desde el pensamiento y el conocimiento.

La metodología de trabajo seguido para el diagnóstico de la situación, ha sido distintas técnicas de auditoria, como la observación documental o la observación directa, pero sobre todo numerosas reuniones del grupo de trabajo, constituido para la elaboración del plan de mejora, con todos los agentes afectados: Comunidad de Madrid, Asociaciones de Madres y Padres de alumnos, Asociaciones empresariales, Juntas Municipales de Distrito, Gerencia Municipal de Urbanismo, Servicios de Patrimonio Municipal, Servicios Sociales o Servicios de Infancia y Familia entre otros, y con la finalidad de obtener una visión global de la situación y su problemática, sus causas y sus consecuencia, avalada con estudios estadísticos y documentales.

Realizado el diagnóstico se ha procedido a elaborar una “**matriz “DAFO”** para poner de manifiesto los puntos fuertes y débiles de la organización y las amenazas y oportunidades del entorno y así elaborar las líneas estrategias de actuación que mejor sirvan a la consecución de los objetivos perseguidos.

Para determinar la **herramientas a utilizar**, primero se han analizado las utilizadas hasta esta momento que sólo pueden ofertar plazas financiadas con fondos públicos al 8,47% de la población, sus ventajas y sus inconvenientes. También se han utilizado **técnicas de “Benchmaking”**, incluyendo en las propuestas de mejora, la utilizadas por otras administraciones públicas pioneras en conseguir el objetivo aquí señalado o utilizadas en la prestación de otros servicios públicos de naturaleza no

educativa pero de total aplicación. Entre las técnicas traspuestas están las ayudas económicas a centros de educación infantil y becas a familias, utilizada por la Comunidad Autónoma del País Vasco, la gestión mixta para el personal de servicios en Escuelas Infantiles de gestión directa utilizadas por la Comunidad Autónoma de Cataluña, o la cesión del suelo mediante un derecho de superficie a la iniciativa privada para construir residencias de la tercer edad en la Comunidad de Madrid.

Los límites al presente **plan de mejora** son dos: uno de **naturaleza temporal**, la vigencia de la legislatura municipal (2003-2007) y el otro de **naturaleza económica**, los límites del presupuesto que no puede asumir un índice muy elevado de gasto público, lo que lleva como colofón final del plan al análisis del gasto que supone la propuesta, apostando por su viabilidad y demostrando la consecución del objetivo perseguido, con aproximadamente la tercera parte del coste que utilizando los sistemas actuales.

Asimismo, se diseña un **cronograma** para la implementación del plan y para la imputación presupuestaría del gasto a diferentes ejercicios económicos.

Por último, se establecen **sistemas de evaluación** de las mejoras propuestas mediante la configuración de **indicadores**.

1 EL CONTEXTO

1.1 COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE EDUCACIÓN

A) EL DERECHO A LA EDUCACIÓN. BASES NORMATIVAS Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

a) Derecho internacional

Antes de entrar con el análisis del objeto de estudio propio de este epígrafe, vamos a realizar un breve pasaje por el **Derecho Internacional**.

La Educación está configurada como un derecho universal, el “derecho a la Educación” ha sido proclamado en los grandes **tratados y convenios internacionales**

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, establece que toda persona tiene derecho a la Educación, añadiendo **el Protocolo adicional al Convenio para la Protección de los Derechos del hombre y de las Libertades fundamentales** que “A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción” En 1960 la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebra la **convención contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza**. Por su parte, **el pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos** de 1966 y **el pacto internacional derechos económicos, sociales y culturales** reconocen el derecho a la Educación y la libertad de enseñanza como una manifestación del derecho a la libertad y acuerdan que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad

libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actitudes, en pro del mantenimiento de la paz”.

Por último, el **Tratado constitutivo de la Comunidad Europea** postula que la Acción de la Comunidad contribuirá a una enseñanza y a una formación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros.

b) Derecho español

En lo que al **Estado Español** se refiere, la **Constitución Española de 1978** en su **artículo 27** reconoce **el derecho a todos a la educación que tiene por objeto el libre desarrollo de la personalidad, los poderes públicos garantizarán este derecho mediante una programación general de la enseñanza con participación efectiva de todos los sectores afectados**. Asimismo, reconoce **la libertad de enseñanza, la libertad de creación y elección de centros y el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica**. El **artículo 149.1.30^a** atribuye al Estado como competencia exclusiva el dictar las normas básicas de desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia y el **Art. 149 1.3** establece que las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.

En lo relativo a **legislación específica** en materia de Educación, las Cortes Generales mediante Ley Orgánica de fecha 3 de julio de 1985 aprueban la **Ley 8/1985**, Reguladora del Derecho a la Educación (**L.O.D.E.**). **El 3 de octubre de 1990, se dicta** la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (**LOGSE**) y **el 20 de noviembre de 1995 la La Ley Orgánica**

9/1995, relativa a “la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (**LOPEG**).

La última de las leyes orgánicas de nuestro país en materia educativa, es la polémica **LOCE, Ley 10/2002, de 23 de diciembre**, de calidad de la Educación, que justifica su existencia en que las reformas educativas han dejado de ser acontecimientos excepcionales y se han convertido en procesos más asiduos de revisión, ajuste y mejora. La Ley declara como su objetivo esencial “**el logro de una educación de calidad para todos**”.

Esas leyes constituyen **con carácter de normativa básica del Estado** la columna vertebral del sistema educativo español.

En lo que a los **Municipios** se refiere la Constitución Española no les reconoce ninguna competencia expresa en materia educativa, únicamente el **art. 27** garantiza “la participación efectiva de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza”. Esta participación está también recogida en la **Ley 7/85**, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (**LRBL**) así su **art. 25** establece que el municipio ejercerá, en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las materias del apartado n) “**participar** en la programación de la enseñanza y **cooperar** con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Y el **art 28** de la misma ley dice que “los municipios, pueden realizar **actividades complementarias** de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la **Educación**, la Cultura la promoción de la mujer la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. Por su parte, la **disposición adicional 17 de la LOGSE** dispone que “la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros de educación infantil de segundo ciclo, primaria o especial, corresponderán al municipio respectivo”.

“Los **municipios cooperan** con las administraciones educativas correspondientes en **la obtención de los solares necesarios** para la construcción de nuevos centros docentes”.

“Las cesiones de suelo previstas en la Ley del suelo para centros, se entenderán referidas a la enseñanza básica”, pudiendo establecerse convenios de colaboración para las restantes enseñanzas”.

Por último, el **R.D. 2.274/1993**, de 22 de diciembre, **de Cooperación de las Corporaciones Locales con el Ministerio de Educación y Ciencia**, se manifiesta en términos similares.

Una vez expuesto el **marco normativo anterior**, podemos señalar como **conclusiones** las siguientes:

- La Constitución española de 1978 reconoce a todos los españoles el Derecho a la Educación como el mejor instrumento en la lucha contra la desigualdad, garantiza la libertad de enseñanza que implica tanto la elección de centro como la libertad de creación de centros y encomienda a los poderes públicos la garantía de su ejercicio en condiciones de libertad e igualdad.
- El marco educativo establecido en la Constitución española, es un **marco de compromiso y concordia**, que proporciona el espacio normativo integrador en el que cada administración tiene sus competencias y además facultades de colaboración y cooperación con las demás, y en él que además, pueden convivir diversas opciones educativas, **un sistema educativo de carácter mixto** en el que coexisten con un componente público mayoritario, un régimen de conciertos y la concesión de

subvenciones a centros docentes privados que realicen actividades educativas.

- **La Constitución española asienta el sistema educativo español en dos pilares:**

El Derecho a la educación es un **derecho multidimensional** por una parte es un Derecho fundamental. Con un contenido primario de derecho de Libertad, y por otra, tiene una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar su efectividad y hacerlo, para los niveles básicos de enseñanza en condiciones de obligatoriedad y gratuidad.

El segundo pilar es que al sistema educativo le es de aplicación el **principio de descentralización política del estado**, asumiendo en el sistema de reparto competencial diferentes funciones, los diferentes entes territoriales del Estado. Al Estado le corresponde regular las bases de ordenación del sistema educativo.

- En lo que a las **Comunidades Autónomas** se refiere, estas son las Administraciones educativas por excelencia, los Estatutos de autonomía previeron la asunción de competencias educativas en virtud de la cláusula residual del art. 149 de la Constitución. El proceso de transferencia de competencias, del Estado a las Comunidades Autónomas se inició en los años 80 y concluyó en 1999. Lo único que ha quedado como “**territorio MEC**” (Ministerio de Educación y Ciencia), es decir como competencia del Estado es la educación en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que al no ser Comunidades Autónomas no tienen competencias legislativas de desarrollo.

- En relación a las **corporaciones locales** y al margen del **mantenimiento, conservación y vigilancia** de edificios públicos escolares en determinados niveles educativos y de la **cesión del suelo** para construir centros escolares, prácticamente no tienen competencias educativas propias, participando mediante **colaboraciones y cooperaciones en actividades complementarias** de las propias de las administraciones educativas por excelencia: las Comunidades Autónomas

B) LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS POR LOS MUNICIPIOS.

EL SISTEMA DE REDES

- Sistema de redes horizontales y redes multinivel

La imparable evolución social, cultural y económica que ha sufrido la sociedad mundial en los últimos 35 años, hacen que las **demandas actuales de los ciudadanos**, vayan más allá de la cobertura, de necesidades mínimas o básicas del **estado del bienestar Kynesiano**, o de las propias del **estado de confort post-industrial**, estamos hablando de temáticas emergentes de **necesidades de calidad**, tradicionalmente al margen de la competencia local como, el medio ambiente , las telecomunicaciones, la sanidad o la educación; esto obliga a los gobiernos locales a adoptar “**iniciativas**” al margen de la “**competencia explícita**” y de la “**asignación específica de recursos**” por otros niveles territoriales para satisfacer esas necesidades, mediante la prestación de servicios hasta ese momento inexistentes, en definitiva es la **adopción de nuevos “roles o papeles”** por los gobiernos locales conocedores desde sus proximidad de la realidad, necesidades y problemática de la ciudad y sus habitantes, sin olvidarse de sus actuaciones operativas y ejecutoras tradicionales.

Surge así, el paradigma del **Gobernance**, también denominado gobierno relacional o gobierno en red. Este modelo de gobierno se caracteriza por la

aceptación e integración de la complejidad como elemento del proceso político, por una participación de actores diversos en el marco de redes plurales: **Redes horizontales** con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local; y **Redes multinivel** como articulación de espacios temáticos de gobernanza en los que confluyen, bajo posible liderazgo local, varios niveles territoriales de gobierno. Esta concepción, ese entramado y esa compleja red de actores, de intereses y de niveles territoriales es en el que se desenvuelven **las prestaciones educativas de los Ayuntamientos**. Los municipios con escasas competencias expresas en materia de educación y escasos recursos económicos, hacen una interpretación extensiva de sus competencias (cooperando y colaborando con la Administración educativa) y de sus recursos económicos (optimizándolos) para poder prestar servicios por encima de sus obligaciones, y así satisfacer las demandas derivadas de las necesidades de la comunidad vecinal.

- Sistema de redes en el Ayuntamiento de Madrid en Educación.

El Ayuntamiento de Madrid en uso de la facultad atribuida por el art. 25 de la LBRL a cuyo tenor literal “el municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Ha diseñado en materia de educación infantil una **gestión horizontal** de políticas con participación de todos los actores implicados y una **gestión multinivel** mediante la celebración de diferentes convenios de colaboración con las otras administraciones educativas, así como su participación en proyectos internacionales.

En esas líneas de actuación está; la participación de distintos Servicios municipales en materia de educación infantil, así al Área de Gobierno de Empleo y Servicios a la Ciudadanía, a través de la **Dirección General de Educación y Juventud** le corresponde la planificación de la política educativa municipal, la detección de necesidades, la elaboración de convenios con otras Administraciones públicas, el dictar instrucciones a los demás Servicios

municipales en materia educativa y el seguimiento de la gestión. A las **Juntas Municipales de Distrito** les corresponde la conservación y mantenimiento de los centros escolares y entre ellos las Escuelas Infantiles, así como algunas competencias de gestión respecto de Escuelas Infantiles de gestión indirecta ubicadas en su distrito, a la **Dirección General de Patrimonio** encardinada en el Área de Gobierno de Hacienda le corresponde las nuevas construcciones de Escuelas Infantiles la reforma de edificios para destinarlos a ese fin y a la **Gerencia Municipal de Urbanismo** tramitar la concesión del derecho de superficie a particulares respecto de determinadas parcelas municipales de uso educativo.

También forma parte de esa gestión horizontal en la materia, la participación del Ayuntamiento en los **Consejos escolares**, órganos de gobierno de los Centros públicos, o su participación en las **Comisiones territoriales de escolarización** integradas por técnicos representantes de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid, y que tienen por objeto la escolarización de los más pequeños con observación de los criterios establecidos por la Ley. También son de destacar la participación del municipio en las **Comisiones de absentismo** integradas por representantes de las Juntas Municipales de Distrito, el Área de Educación y la Comunidad de Madrid, realizando funciones preventivas con familias para evitar el absentismo escolar a partir de los cero años, o su participación en los equipos de trabajo de menores y familia o en las mesas de prevención, que son estructuras de coordinación (educación, servicios sociales, infancia y familia) de carácter multidisciplinar que desarrollan actividades encaminadas a detectar y anticipar factores de riesgo y en su caso a atajarlos.

En lo que a Convenios de Colaboración se refiere **son de destacar** el convenio suscrito entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid **en materia de Escuelas Infantiles de la Red Pública**, en el que se establece la financiación de la gestión de esas Escuelas Infantiles con tres fuentes, la Comunidad de Madrid 43% aproximadamente, el Ayuntamiento de Madrid el 22-24% y los padres el 33%. Asumiendo la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento

la cuota de los padres, en todo o en parte, cuando estos por sus condiciones socio-económicas no puedan hacerlo.

También hay que hablar del convenio suscrito entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid relativo a los “**planes de mejora y extensión educativa**”, financiado por ambas instituciones, aunque mayoritariamente por la Comunidad de Madrid y gestionado por los servicios centrales de educación del Ayuntamiento de Madrid y los servicios de educación de las Juntas Municipales de Distrito, el plan tiene por objeto la realización de actividades extraescolares en periodos no lectivos, vacaciones y fines de semana y su finalidad no es solo educativa, sino la de participar en la conciliación de la vida familiar ante la problemática que supone ocuparse de los niños en esos periodos, el plan cuenta con un programa específico para los más pequeños denominado “**Canguritos**”.

Por último y en cuanto a **la participación de Madrid en proyectos internacionales** es de destacar “**la Agenda 21**” relativa a temas de sostenibilidad económica, patrimonio y educación ambiental o “**el proyecto ciudades educadoras**” que considera la ciudad en su globalidad generadora de procesos educativos y de aprendizaje o dicho en otros **términos “se necesita todo un pueblo para educar a un niño”**.

1.2 LA EDUCACIÓN INFANTIL A DEBATE.

A) LA EDUCACIÓN INFANTIL. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

El cuidado de la infancia en nuestro país datan de finales del siglo XIX y principios del XX, debiendo mencionarse a la Institución Libre de Enseñanza y las Escuelas del Ave María como pioneras en España.

La Institución Libre de Enseñanza, creó escuelas destinadas a niños de 4 y 5 años, considerando que las actuaciones educativas de los primeros años de vida, son las más significativas en la formación integral de los individuos, se consideró en este caso a la educación infantil con finalidad propia. **Las Escuelas del Ave María** fueron creadas como medio para que las hermanas mayores de los niños párvulos del barrio del Sacromonte de Granada, que eran habitualmente las responsables del cuidado de sus hermanos mientras sus padres trabajaban en la venta ambulante, pudieran asistir a la escuela. La educación infantil fue considerada en este caso, como medio para conseguir otra finalidad. Esta **dicotomía educativa-asistencial** de finalidades se ha mantenido durante gran parte del siglo XX.

La evolución de las actuaciones de atención a la infancia del último cuarto de siglo tuvieron puntos de partida diferentes, entre los más significativos destacamos los siguientes:

- 1. Dar respuesta a las necesidades derivadas de la incorporación de la mujer al trabajo.**
- 2. De la asistencia social a la promoción cultural de la mujer y el desarrollo comunitario**
- 3. Proporcionar cuidado y alimento a los niños y niñas con carencias socio-económicas**
- 4. Atención profesional y personalizada al singular desarrollo evolutivo de cada niño/a, desde su nacimiento**

B) NATURALEZA DEL RECURSO: EDUCATIVO O ASISTENCIAL.

Hablar del cuidado de la infancia y de educación infantil, es situarnos en un complejo contexto de necesidades, intereses y demandas, infantiles, familiares y sociales.

Tantos puntos de partida y una gran pluralidad de sensibilidades y posicionamientos, han motivado una fuerte polémica social, política y profesional, sobre la verdadera naturaleza de esta actividad y, motivan por tanto, políticas muy diferentes incluso en situaciones similares.

No obstante, a raíz de la Declaración de los Derechos Humanos, diversas normas legales reconocen los derechos de la infancia, por lo que, al margen de polémicas y posturas, las actuaciones dirigidas a la infancia deben situarse como mínimo dentro del respeto y el cumplimiento de unos derechos.

En principio, podríamos clasificar en dos tipos las necesidades que motivan y justifican la Educación infantil y el cuidado de la infancia: unas derivadas de **las propias necesidades del niño** de su vulnerabilidad y necesidad de atención física, psicológica y afectiva, en los primeros años de su vida, unido a la necesidad de relacionarse con iguales, a partir de determinada edad, para un adecuado proceso de desarrollo social; y otras, derivada de **determinadas circunstancias familiares y sociales**, (trabajo de ambos cónyuges, salud, situación económica familiar, etc). Esta doble consideración de necesidades, unas de carácter educativo, y otras, de carácter social, motiva con frecuencia un debate sobre la naturaleza social o educativa de esta función, y sobre cuáles deben ser las Administraciones y las instituciones responsables y competentes en este campo.

El cuidado de la infancia, y de la Educación Infantil, se ha considerado iniciativa de interés para diversos departamentos de la Administración pública, para Trabajo, para Asuntos Sociales, para Cultura, para los responsables de las políticas de familia y, por último, para los responsables de Educación. En 1990, al incluir la Educación Infantil en el sistema educativo, se tomó la decisión de priorizar la dimensión educativa sobre todas las demás. La inclusión debe considerarse, un logro importante del final del siglo XX, por lo que conlleva de cobertura legal de esta función; pero esta medida no debe confundirse con la escolarización universal. El carácter gratuito y obligatorio de aquella no es común a la educación infantil. Por otro lado, conviene tener presente que los planteamientos educativos coinciden en el

tiempo con el incremento de las necesidades socio-familiares, por lo que la proyectada Escuela Infantil, deberá seguir asumiendo, además de la atención al desarrollo integral y armónico de los niños, todas las funciones sociales y asistenciales de la Guardería Infantil: instalaciones y personal adecuados para el cuidado de los niños y amplios horario y calendario, que den respuesta a las necesidades de guarda y custodia que demandan las familias.

En definitiva, **la polémica se nos antoja estéril**, por entender que los esfuerzos deben estar centrados en la **definición de las acciones** que, desde una perspectiva rigurosa y científica, **den respuestas** acertadas **a las necesidades** existentes: tanto a las **educativas como a las asistenciales**. En cualquier caso la legislación actual encomienda funciones en este ámbito a las diferentes Administraciones, por lo que es precisa una labor coordinada de todas ellas para conseguir actuaciones globales eficientes y eficaces. En las **Comunidades Autónomas** integrantes del Estado español, la dependencia orgánica de las Escuelas Infantiles es muy dispar, según se potencie su carácter educativo o su carácter asistencial, así en las Comunidades Autónomas de **Aragón, Cataluña, Madrid, País Vasco y Murcia** es de la Consejería de Educación; mientras que, en **Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Galicia y Navarra** son las de bienestar social o familia e infancia.

c) NATURALEZA DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO: PÚBLICO PRIVADO

Es el segundo tema controvertido y objeto de constante debate en educación infantil, es la forma de prestación del servicio por un tercero distinto de la administración, son las generalmente mal llamadas privatizaciones y externalizaciones, en las que, él que utiliza la denominación no tiene en cuenta **“la titularidad del servicio”**.

Para hablar de las formas de prestación del servicio de educación infantil, es necesario hacer unas consideraciones previas sobre **las formas de gestión de los servicios públicos**.

La Constitución Española reconoce“ **la iniciativa pública en la actividad económica**.

La actividad prestacional de los entes locales puede, en principio, realizarse por cualquiera de los modos gestores que enumera el art. 85 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL) en relación al art. 95 del Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL) donde se indica que **“los servicios públicos locales, incluso los ejercidos en virtud de iniciativa pública, podrán ser gestionados directa o indirectamente**; no explicitando la Ley el criterio diferenciador entre modos gestores directos e indirectos, aunque se entiende que la diferenciación está en que en los **modos directos**, la **Corporación dirige, controla y presta el Servicio** por si misma o mediante organismos exclusivamente dependientes de ella, **asumiendo el riesgo de la empresa** mientras que en los **modos indirectos de gestión, la dirección y control se lleva a cabo por la Corporación pero el riesgo de la empresa se desplaza al gestor**.

Reconocida, por el art. 4.1.a) LRBRL, **la potestad de autoorganización de los entes locales**, la legislación deja a la discrecionalidad del ente local la elección del modo gestor más adecuado a la finalidad del servicio público y residencia en el pleno de la Corporación, como facultad no delegable, la elección del mismo, tanto en el momento inicial de la implementación del servicio, como posteriormente, si se considera conveniente cambiarlo. No existiendo otras limitaciones en la elección del servicio que las expresamente señaladas en la ley.

La Ley señala la gestión directa sólo obligatoria para los servicios que impliquen ejercicio de autoridad, y esto es así, porque la gestión directa entendida como posibilidad de utilizar recursos propios en la prestación de un servicio, sin necesidad de recurrir a contratos externos, está condicionada por el **principio de proporcionalidad**, generalizado en el Derecho Europeo , y que no significa otra cosa

que respetar la desigualdad entre administraciones públicas en el campo de sus posibles prestaciones económicas o de servicio, nada tienen que ver unas Comunidades Autónomas con otras, o unos municipios con otros, por tanto, a la hora de determinar la forma de prestación del servicio, se valorará la prioridad del servicio, la capacidad de prestación de la entidad administrativa y la envergadura instrumental del servicio a prestar.

Las diferentes formas de gestión de los servicios públicos, ya venían recogidas en la legislación de la segunda mitad del siglo XX, y después de la Segunda Guerra Mundial comienza un crecimiento necesario del sector público ayudado por el Estado social que, en su primera fase, tenía una marcada orientación intervencionista.

A partir de los años 90, esta tendencia se modera y en algunos países prácticamente se invierte con los llamados fenómenos “**privatizadores**” y “**externalizadores**”, en el primer concepto se externaliza el servicio público, y en el segundo, la gestión del servicio público, ambos conceptos se justifican en **una mayor “eficacia” y “eficiencia”** en la prestación del servicio público.

La generalización existente hoy en día por muchos países de las privatizaciones y externalizaciones, fenómeno no exclusivo de países conservadores, sino de otros con clara inclinación marxista como Angola, Congo, Vietnam y la República Popular China, es una respuesta, en los primeros, del conjunto de la sociedad al progresivo avance del sector público que poco a poco ha ido restando fuerza a las preferencias y elecciones individuales, y en los segundos, una solución a los problemas del presupuesto que no puede asumir un índice tan elevado de gasto público.

Esta nueva cultura se denomina **Nueva Gestión Pública (NGP)** y con ella se trata de responder a un nuevo modelo de administración que debe acomodarse a un modelo de Estado condicionado por limitados recursos económicos y por una revisión ideológica de su papel en la provisión de bienestar a los ciudadanos.

Este en el nuevo modelo de Estado relacional, o gestión en red, entendido como aquel que estimula el concurso del mercado en la gestión y prestación de una parte importante de los servicios y actuaciones públicas, es admisible siempre que no favorezca la utilización exclusiva de la gestión privada y no difunda una cultura organizativa de carácter empresarial sin matices.

La externalización de los servicios públicos es viable siempre que se tengan en cuenta a las siguientes **consideraciones**:

1. **La intervención de la administración es absolutamente necesaria no sólo** en la transferencia al ámbito privado sino en su seguimiento posterior para garantizar el marco de la prestación, la calidad del servicio y su rentabilidad social.
2. **La administración** dentro de su ámbito de gobierno **mantiene su prerrogativas de planificación, control y evaluación de los servicios.**
3. **La gestión empresarial de los servicios públicos debe ser más eficiente**, es decir, más económica.
4. **Mantenimiento de la cultura de los valores públicos.**
5. **El gestor privado responde ante la administración** que lo controla y evalúa, **ante el ciudadano** que tiene capacidad para rechazar el servicio mal prestado y ante **el mercado** que puede evidenciar su mala gestión mediante la quiebra de la actividad.
6. **En términos económicos, la mayor producción** de bienes y servicios, el ahorro de costes, la diversificación y otras mejoras conseguidas, producen una mejora en la economía que debe **traducirse en una reasignación de recursos**

En conclusión y en palabras del profesor **García de Enterria** *“la privatización de un servicio a un ente gestor no puede implicar por si misma la privatización de las relaciones con los administrados y el régimen jurídico de los servicios públicos sigue siendo un régimen jurídico administrativo, y a su legalidad deben someterse integralmente los actores”*.

Todo lo expuesto **legitima la gestión indirecta como forma de prestación del servicio público**, en este caso **educativo**, siendo este modo de gestión el mayoritariamente elegido por las administraciones públicas. Elección fundamentada en razones de eficacia y eficiencia, aunque la realidad demuestra que **la eficacia** no queda acreditada porque generalmente no se prevén los mecanismos de control necesarios para garantizar una mayor calidad en el prestación del servicio, y en cuanto a **la eficiencia**, si bien es cierto que a la hora de realizar el cálculo de costes, no se tiene en cuenta los costes de transacción ni se valora económicamente la calidad real del servicio prestado, no es menos cierto que el ahorro para la administración en **Capítulo I** (gastos de personal), **Capítulo II** (Gastos corrientes) y en **Capítulo VI** (Inversiones) permite al gobernante llegar con el mismo presupuesto a un mayor número de ciudadanos, objetivo político de incuestionable importancia.

1.3 LAS ESCUELAS INFANTILES PUBLICAS

A) ¿Qué es una escuela infantil?

Son centros educativos para niños y niñas de 0 – 6 años de edad, pueden acoger el primer ciclo (0 – 3 años) o ambos ciclos (0-6 años).

Todas parten de los mismos principios educativos y sociales, y comparten los mismos criterios de calidad en cuanto a: condiciones materiales de los edificios, especialización del personal, atención de Equipos de Orientación Educativa y Psicopedagógica de Atención Temprana, participación de los padres y la madres, etc.

Las aulas se organizan con grupos cuyo número oscila entre 8 y 25 niños/as dependiendo de su edad, agrupamientos que pueden realizarse con niños y niñas de igual o distinto año de nacimiento.

En todas las Escuelas se integran niños/as con necesidades educativas especiales que reciben atención y apoyo psicopedagógico.

CARACTERÍSTICAS DE LAS ESCUELAS INFANTILES

El **modelo pedagógico** de las Escuelas Infantiles se caracteriza por:

- a) **Ser es una institución complementaria de la familia**
- b) **Ser Centros Educativos** y como tales cuentan con un proyecto educativo de centro, pedagógicamente cualificado.
- c) **Ser Centros Públicos**
Lo que implica que:
 - Son financiados con fondos públicos.
 - Disponen de una organización participativa y democrática
 - Cuentan con criterios de aceptación de la diversidad y pluralidad social.
 - Utilizan sistemas compensación de desigualdades.
- d) **El proceso de socialización de los niños en un contexto interactivo.**
 - Relación con niños con necesidades educativas especiales.
 - Constantes relaciones con la familia.
 - Interrelaciones con el entorno: visitas, salidas a parques, etc.
- e) **Ser un Centro con horario ampliado, lo que implica:**
 - Poder ofertar a los niños diversidad de actividades educativas.

Órganos de gobierno de las Escuelas de Educación Infantil

- a) Órganos colegiados (consejo escolar y claustro)
- b) Órganos unipersonales en Escuelas Infantiles (director y secretario)

Funcionamiento de la Escuela

□ Calendario

Las Escuelas infantiles de primer ciclo 0-3 años permanecerán abiertas –según se establecen en los calendarios escolares anuales– 11 meses al año, excepto los períodos de vacaciones de Navidad, Semana Santa y fiestas previstas en el citado calendario.

□ Horario

De 9,00 a 16,00 ó de 9,30 a 16,30 horas. El horario de entrada es flexible y los padres deben justificar su necesidad normalmente por razones de trabajo, existe la posibilidad de flexibilizar el horario a los bebés y a los niños con necesidades educativas especiales.

□ Horario ampliado

La Administración educativa puede autorizar la ampliación de horarios de la Escuela que puede abarcar desde las 7,30 horas hasta las 17,30 horas. Para hacer uso de el, es necesario que las familias justifiquen su necesidad, lo que por lo general se debe a razones de trabajo.

El horario ampliado se abona mediante una cuota aparte.

□ **Comedor**

El comedor está inserto en la jornada lectiva de los niños como parte integrante de la actividad educativa y está atendido por los tutores de las aulas, el personal educativo realiza tareas de apoyo.

B) LA RED PÚBLICA DE ESCUELAS INFANTILES EN LA COMUNIDAD DE MADRID.

En los años 80, para transformar las anteriores Guarderías en Escuelas de Educación Infantil y procurar un proyecto sólido de atención educativa a los “más pequeños”, la Comunidad de Madrid tomó **medidas de índole estructural, laboral, normativa y curricular.**

El último paso en esta serie de medidas fue la creación de **la RED pública de Escuelas Infantiles.** Este ambicioso proyecto permitió poner orden a las variadas y dispersas formas de atención a la infancia que existía en el territorio de la comunidad. Se pasó de una situación en la que la Comunidad de Madrid y cada Ayuntamiento tenían sus propios criterios en la prestación del Servicio (en cuanto a cuotas, admisión, proyectos pedagógicos, participación de los padres, etc.) a otra, que supuso establecer un marco de referencia general para todos estableciéndose criterios y un sistema de coordinación estables entre la Administración Autonómica y las Administraciones locales.

Como aspectos más significativos presentes en la normativa de la Red Pública de Educación Infantil cabe destacar:

- **La configuración de equipos educativos y personal de servicios.**
- **El desarrollo de programas de formación** dirigido a educadores y maestros y a padres.

- El significativo papel que se asigna a la **participación de los padres** en la Escuela.
- La **dotación de materiales y recursos didácticos** adecuados para el desarrollo de la práctica educativa.
- El **seguimiento, evaluación e inspección de la actividad**
- **La planificación de espacios** docentes y de servicios
- El establecimiento de unos **criterios objetivos para la admisión de alumnos**.
- **Regulación de ratios** en función de las edades de los niños.
- La **regulación de precios**, estableciéndose, un sistema de cuotas proporcional al nivel de ingresos familiares.
- La **financiación de las escuelas por el sistema de tercios**. En la actualidad la Comunidad de Madrid aporta el 43% del coste de funcionamiento, los Ayuntamientos del 22-24% y las familias el 33% restante.
- La **reforma de los viejos edificios**, con el objetivo de dotarles de una infraestructura acorde a sus funciones,

Al mismo tiempo, la Comunidad de Madrid, desarrolló, de forma paralela, una serie de programas que han contribuido a la **expansión de la Red**. Entre estos modelos están: las Casas de Niños y aulas Infantiles.

La **Casas de Niños** surgieron con un doble objetivo: atender la infancia del medio rural y proporcionar un recurso de desarrollo comunitario.

La zona rural, en la que la mujer está en menor medida incorporada al mundo laboral, necesitaba centros en los que se ofertara una atención educativa de

menor duración y además, se ofertara a las madres orientación en la educación de sus hijos. Actualmente, también existen Casas de Niños en zonas urbanas.

Las **Aulas Infantiles** intentaron simultanear dos procesos educativos; mientras las personas adultas acudían a los Centros de Educación de Adultos para desarrollar sus actividades formativas, se les ofrecía la posibilidad de disponer de unos recurso pedagógicos y de unos espacios en los que también su hijos, recibían un tratamiento educativo.

Hoy las aulas infantiles han sido transformadas en Escuelas Infantiles y Casas de Niños.

En la actualidad existen en la región de Madrid dos redes de centros de Educación Infantil muy diferenciadas, la Educación infantil de primer ciclo integrada por **las Escuelas de Educación Infantil (de 0 a 3 años) y Casas de Niños, y el segundo ciclo de Educación Infantil (3 a 6 años)** que se integra la aula de Educación Infantil en los Colegios Públicos de Educación Primaria.

C) RED PÚBLICA DE ESCUELAS DE EDUCACIÓN INFANTIL DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

El Ayuntamiento de Madrid inició la creación de una red propia de Escuelas de Educación Infantil en el año 1988. Esta red ha ido creciendo fruto de la voluntad de la corporación de fomentar la atención educativa a la primera infancia y las medidas dirigidas a la conciliación de la vida familiar y laboral. Concretamente hay **17 Escuelas de Educación Infantil** distribuidas en este momento en 14 distritos municipales con una oferta total de **1.493 plazas**. La Red de Escuelas de Educación Infantil del Ayuntamiento de Madrid está en claro proceso de crecimiento para conseguir reducir el desfase entre la demanda y la oferta de plazas sostenidas con fondos públicos en la escolarización de niños/as de 0 a 3 años.

Todas las Escuelas de titularidad municipal, están **integrada en la Red Pública** de Escuelas de Educación Infantil de la Comunidad de Madrid, en base al Convenio Específico de Colaboración en Materia de Educación Infantil entre la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid suscrito en 1999 y vigente en este momento, actualizándose anualmente mediante anexos. Dicho Convenio remite a una orden anual de la Comunidad de Madrid para establecer el módulo de coste aula/año de las Escuelas Infantiles, para el año 2004 el módulo queda fijado en 53.040 € aula/año y en el horario ampliado 2.500 € grupo/periódodo de media hora anual. El convenio también establece la fórmula de financiación de la escuela correspondiendo a la Comunidad de Madrid el 43%, al Ayuntamiento el 24% y a los usuarios el 33%.

Del mismo modo, se establece que anualmente la Consejería de Educación, colaborará con los Ayuntamientos en orden a cubrir los posibles desequilibrios de financiación correspondientes al porcentaje a cargo de los usuarios (cuotas de padres). La Orden 1167/2004, de Admisión de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid determina que para el curso 2004-2005 las familias cuyos ingresos anuales sean inferiores a 10.092,50€ tendrán la escolaridad gratuita, sin que la cuota pueda superar el 8% de los ingresos familiares anuales correspondientes al año 2003.

Todas las Escuelas tienen con un **Proyecto Educativo** de Centro y dan una formación permanente del equipo educativo. Además estas escuelas, están comprometidas con la escolarización de alumnado con necesidades educativas especiales y cuentan con el apoyo psicopedagógico de los Equipos de Atención Temprana de la Comunidad de Madrid.

La admisión de los niños y niñas, la asignación de cuotas, el horario y el calendario escolar en los Centros se ajusta a la **Orden** que dicta anualmente la **Comunidad de Madrid**.

2 DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS

2.1 TÉCNICAS UTILIZADAS

Para poder determinar el diagnóstico es necesario realizar con carácter previo un análisis de la situación actual que lleve a detectar la problemática existente, sus causas y sus consecuencias.

Para el análisis de la situación se ha creado un grupo de trabajo, cuya coordinación y dirección corresponde a la Subdirectora General de Educación y Juventud y está integrado por un Técnico de la Dirección General de Educación y Juventud, un representante de los Técnicos de Educación de las Juntas Municipales de Distrito, un Arquitecto municipal, un Técnico especialista en gestión económica y un Técnico designado por la Dirección General de Escuelas Infantiles de la Comunidad de Madrid.

El grupo ha utilizado diferentes técnicas de auditoría para el diagnóstico de los problemas, como la observación documental, resultado del análisis de las memorias de gestión de los servicios educativos municipales, de los fondos presupuestados en los últimos ejercicios económicos y de otra documentación facilitada por servicios y administraciones; asimismo, han utilizado técnicas de observación directa procedentes de su propia experiencia de gestión. También, y con mayor importancia en la escala de instrumentos utilizados para la detección de problemas, son de destacar las reuniones de trabajo mantenidas con todos los agentes implicados: Dirección General de Escuelas Infantiles de la Comunidad de Madrid como administración educativa responsable; representantes de AMPAS (Asociaciones de madres y padres de alumnos) suficientemente representativas; Asociaciones de Empresarios de educación infantil, al igual que las anteriores con diferentes inclinaciones ideológicas; servicios municipales especialistas en las distintas materias o áreas de

actuación afectadas. Asimismo, se han mantenido reuniones internas con los responsables del Departamento de Centros Educativos, gestores en primera instancia de la educación infantil municipal; siguiendo con otro personal especializado de la misma Concejalía de Gobierno de Empleo y Servicios a la Ciudadanía, como Servicios Sociales, Igualdad o Infancia y Familia; para continuar con los Técnicos de Educación de las Juntas Municipales de Distrito, colaboradoras de la gestión de Escuelas Infantiles; Arquitectos y otros Técnicos especialistas de la Dirección General de Patrimonio Municipal y de la Gerencia Municipal de Urbanismo para detectar los problemas de suelo y de construcción; y por último, con responsables del Área de Economía y Hacienda en cuanto a las inversiones a realizar y demás problemas de presupuesto.

De las anteriores actuaciones ha derivado un soporte estadístico y documental que avala la situación actual, por lo que con la información obtenida, una vez analizada y valorada por el grupo de trabajo se han expuesto los **problemas detectados**, procediéndose por último a la elaboración de una **matriz “DAFO”** con el fin de detectar los puntos fuertes y débiles del sistema, así como las amenazas y oportunidades del entorno al que se dirige la acción administrativa –las familias- elaborando en consecuencia las líneas estratégicas de actuación.

2.2 PROBLEMAS DETECTADOS

- **Insuficiencia de plazas de Educación Infantil 0 – 3 años** ofertadas, en relación a la población de esa edad. En el municipio de Madrid al inicio del curso 2004 – 05 había 91.674 niños/as. Se han ofertado 7,763 plazas públicas y 8.917 plazas privadas (Documento 1)

- **Clara insuficiencia de plazas financiadas con fondos públicos:7.763** plazas, que representan el **8,47%** de la oferta, lo que supone una **enorme distancia del objetivo político** (cubrir el **20%** de la población infantil en el año 2007).

- ❑ **Ausencia de Escuelas Infantiles de titularidad municipal en varios distritos del municipio:** Concretamente Hortaleza, Ciudad Lineal, Puente de Vallecas, Carabanchel, Latina y Villa de Vallecas (Documento 2).
- ❑ **Falta de criterios de distribución territorial de las plazas** entre los diferentes distritos y zonas del municipio (documento 1), no se tiene en cuenta a la población existente en cada distrito como posible demandante del servicio educativo, ni la renta per capita de esa zona, ni ningún otro criterio territorial equilibrador (Documento 3).
- ❑ **Incoherencia en la oferta pública,** se observa la concurrencia de Escuelas Infantiles Públicas de la Comunidad de Madrid y del Ayuntamiento de Madrid en los distritos al margen de las necesidades (documento 1).
- ❑ **Ausencia de elementos equilibradores de la oferta privada** que la complemente con la oferta pública, en base a elementos de población, de demanda, de renta per cápita, etc. (Documento 5 en relación al 1 y al 4).
- ❑ **Falta de estudios de nuevos desarrollo urbanos** como potenciales demandantes de plazas de educación infantil 0 – 3 años.
- ❑ **Falta de depuración de las listas de espera de niños/as en las Escuelas Infantiles públicas del municipio de Madrid.** Al inicio del curso escolar 2004/05, y según datos facilitados por la Comunidad de Madrid había 7.244 niños en lista de espera en las escuelas infantiles del municipio de Madrid, la lista está elaborada sin tener en cuenta la duplicidad o triplicidad de preinscripciones que pueden realizarse (zona de residencia, zona de trabajo del padre, zona de trabajo de la madre).
- ❑ **No tomar en consideración el plan de inversiones de la Comunidad de Madrid para la construcción de Escuelas Infantiles en el municipio de Madrid,** en función de los solares y edificios cedidos y de los datos que pueda

facilitar esa administración educativa en relación a la iniciativa privada en cuanto órgano competente para conceder las correspondientes autorizaciones (código de centro) de Escuelas Infantiles privadas.

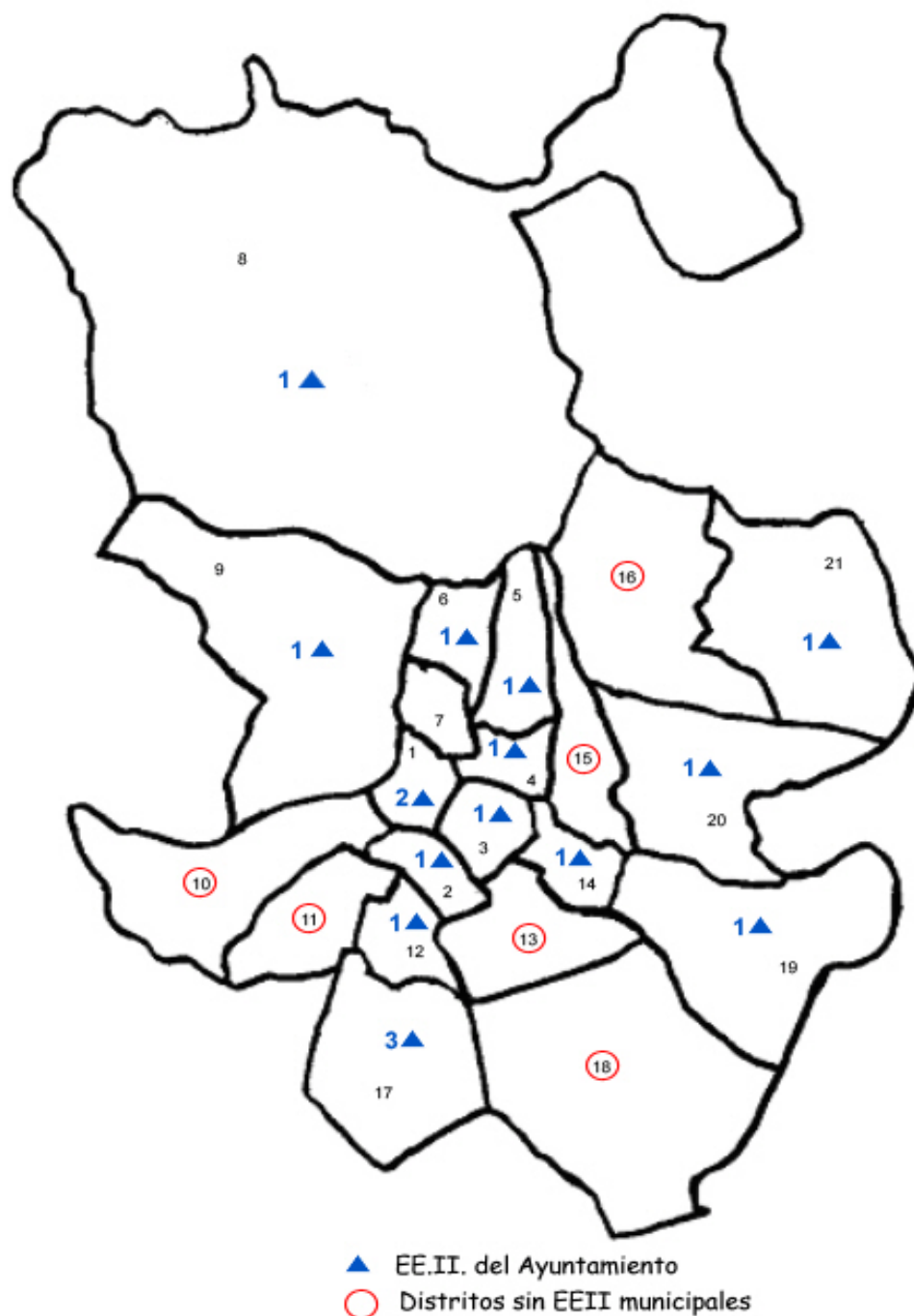
- ❑ **Falta de estudio de localizaciones exactas en determinadas zonas de los distritos**, en función de la oferta, demanda y otras necesidades, así como de disponibilidad de suelo o edificaciones.
- ❑ **Diferentes requisitos de calidad exigidos a las Escuelas Públicas y a las de titularidad privada** a estas últimas se les exige menos, como menor número de educadores por aula, incremento del número de niños/as por aula, menores espacios para alumnos y personal (Documento 6); tampoco se les exige proyecto educativo de centro, órganos de gestión participativa y democrática, o formación continua al profesorado
- ❑ **Alto coste de la Gestión Directa como fórmula de prestación del Servicio**, debido a los gastos de personal con cargo al Capítulo 1 de los presupuestos municipales y consecuencia de tener más personal en estas escuelas que el exigido y recomendable, lo que ocasiona conflictos laborales (Documento nº 7).
- ❑ **Alto coste de la construcción y equipamiento de Escuelas Infantiles directamente por el Ayuntamiento** como fórmula mayoritaria para la creación de plazas escolares (Documento nº 8).

(Documento 1)

PORCENTAJES DE COBERTURA DE POBLACIÓN (0-3) POR DISTRITOS						
MUNICIPIO	POBLACIÓN 0-3 AÑOS 2004/05	PLAZAS PUBLICAS Y CON CONVENIO AYT., COMUNIDAD DE MADRID	COBERTURA CON PLAZAS SOSTENIDAS CON FONDOS PÚBLICOS %	PLAZAS CENTROS PRIVADOS AUTORIZADOS NO CONCERTADOS	COBERTURA CON PLAZAS PRIVADAS SIN CONVENIO %	COBERTURA CON PLAZAS PÚBLICAS Y PRIVADAS %
Arganzuela	4.484	100	2,23	741	16,53	18,76
Retiro	3.013	100	3,32	200	6,64	9,96
Ciudad Lineal	6.835	259	3,79	1.163	17,02	20,8
Salamanca	3.951	173	4,38	184	4,66	9,04
Villa de Vallecas	2.246	100	4,45	213	9,48	73,94
Centro	4.251	244	5,74	102	2,40	8,14
Chamberí	3.906	226	5,79	184	4,71	10,5
San Blas	5.234	320	6,11	774	14,79	20,9
Tetuán	4.353	298	6,85	148	3,40	10,25
Chamartín	4.066	309	7,60	586	14,41	22,01
Vicálvaro	2.421	186	7,68	238	9,83	17,51
Moratalaz	2.962	245	8,27	512	17,29	25,56
Latina	6.316	559	8,85	545	8,63	17,48
Moncloa-Aravaca	3.637	326	8,96	749	20,59	29,56
Hortaleza	4.164	411	9,87	803	19,28	29,15
Carabanchel	6.778	748	11,04	323	4,77	15,8
Villaverde	4.775	527	11,04	222	4,65	15,69
Barajas	1.507	174	11,55	327	21,70	33,24
Fuencarral.El Pardo	5.526	667	12,07	615	11,13	23,2
Usera	4.203	643	15,30	107	2,55	17,84
Puente Vallecas	7.066	1.148	16,25	181	2,56	18,81
TOTAL	91.694	7.763	8,47	8.917	9,72	18,19

(Documento 2)

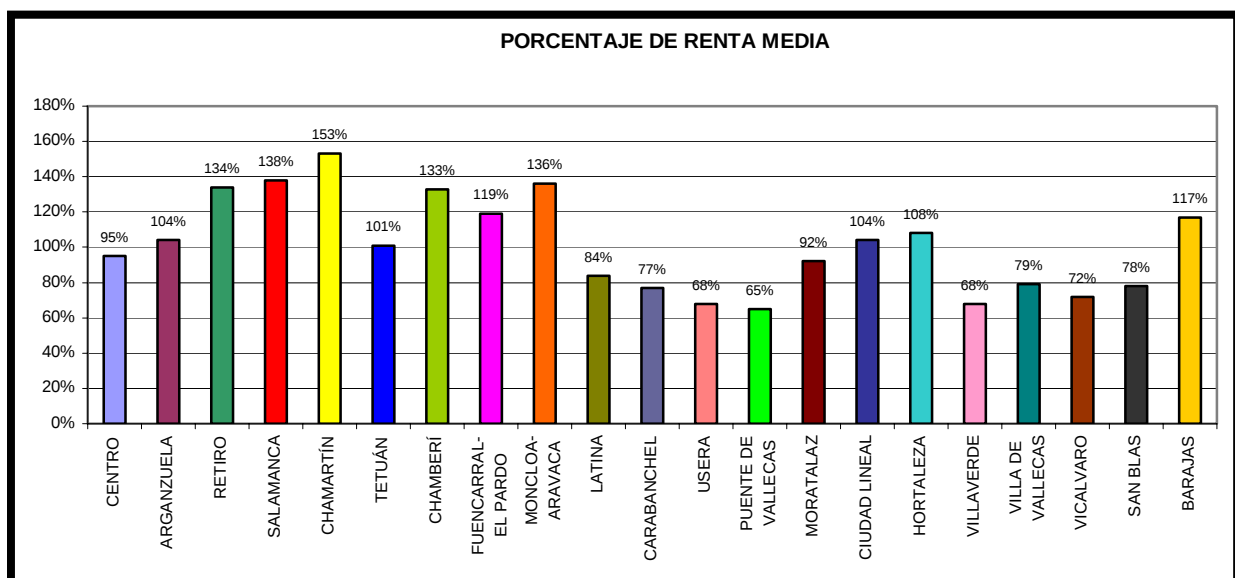
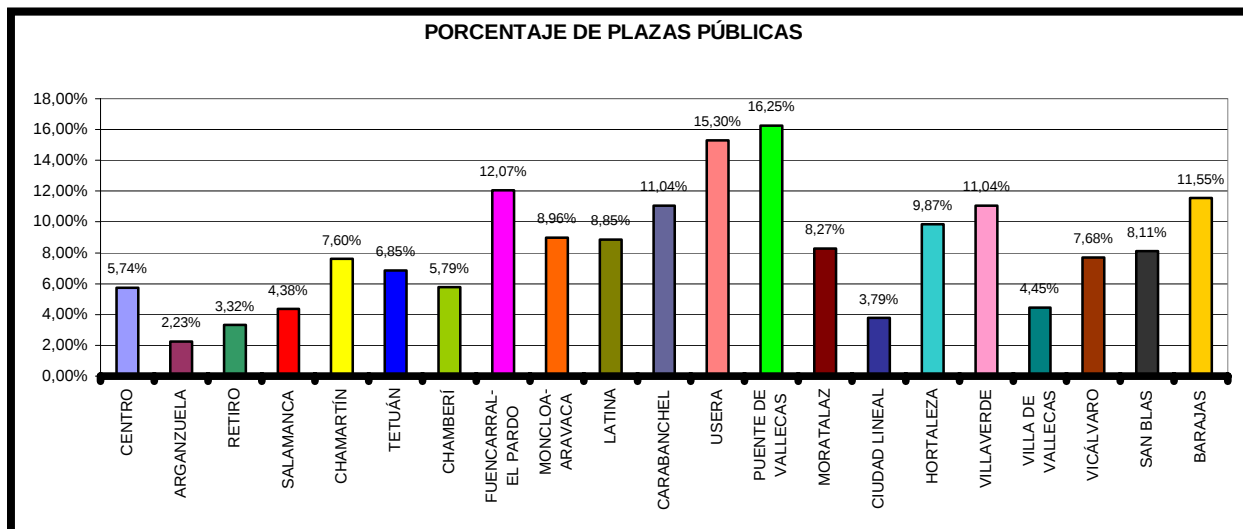
ESCUELAS INFANTILES MUNICIPALES



Distritos Municipales

- | | | |
|---------------|------------------------|-----------------------|
| 1. Centro | 8. Fuencarral-El Pardo | 15. Ciudad Lineal |
| 2. Arganzuela | 9. Moncloa-Aravaca | 16. Hortaleza |
| 3. Retiro | 10. Latina | 17. Villaverde |
| 4. Salamanca | 11. Carabanchel | 18. Villa de Vallecas |
| 5. Chamartín | 12. Usera | 19. Vicálvaro |
| 6. Tetuán | 13. Puente de Vallecas | 20. San Blas |
| 7. Chamberí | 14. Moratalaz | 21. Barajas |

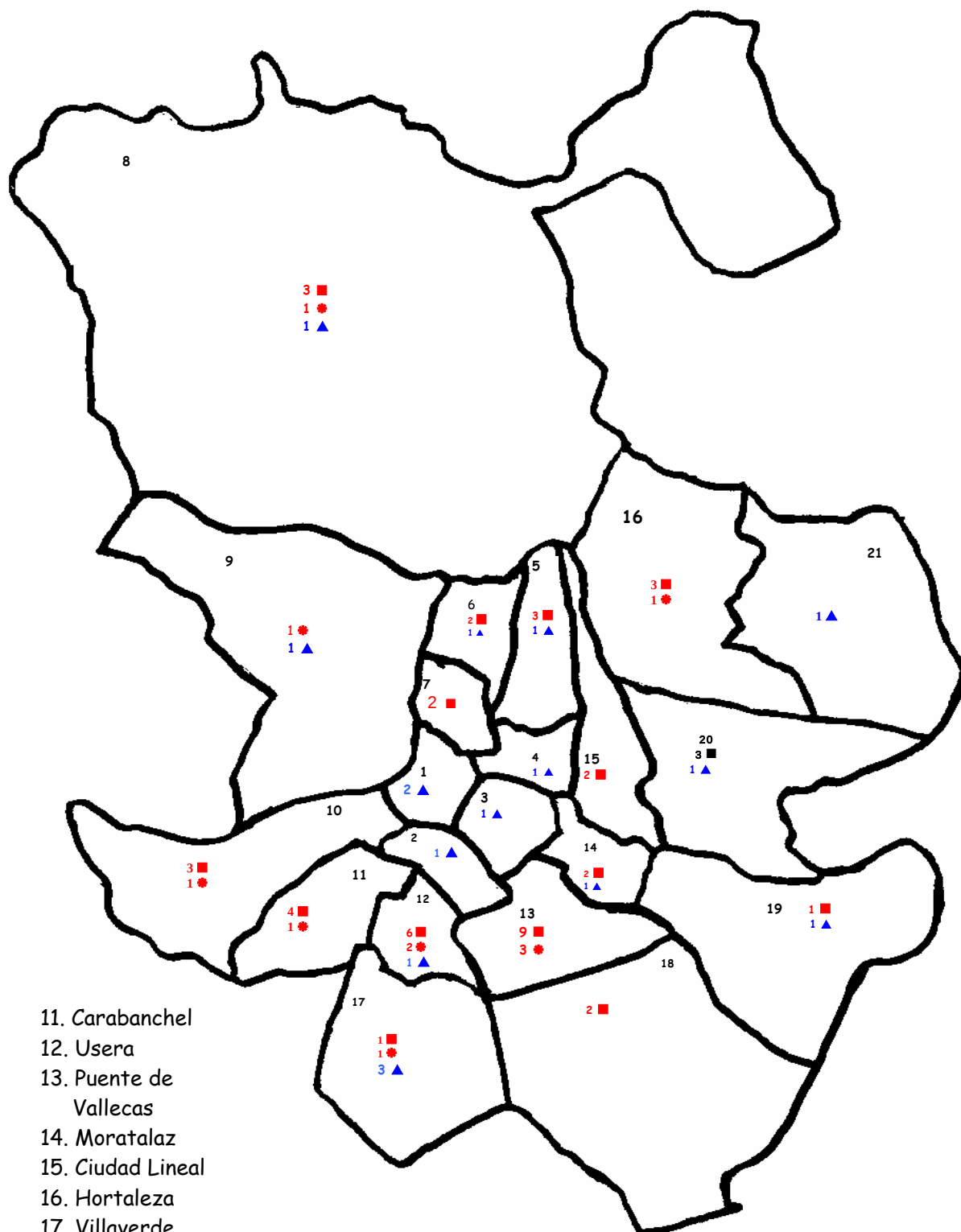
(Documento 3)



PLANO DE SITUACIÓN DE LA RED PÚBLICA DE ESCUELAS INFANTILES EN EL MUNICIPIO DE MADRID

Distritos Municipales

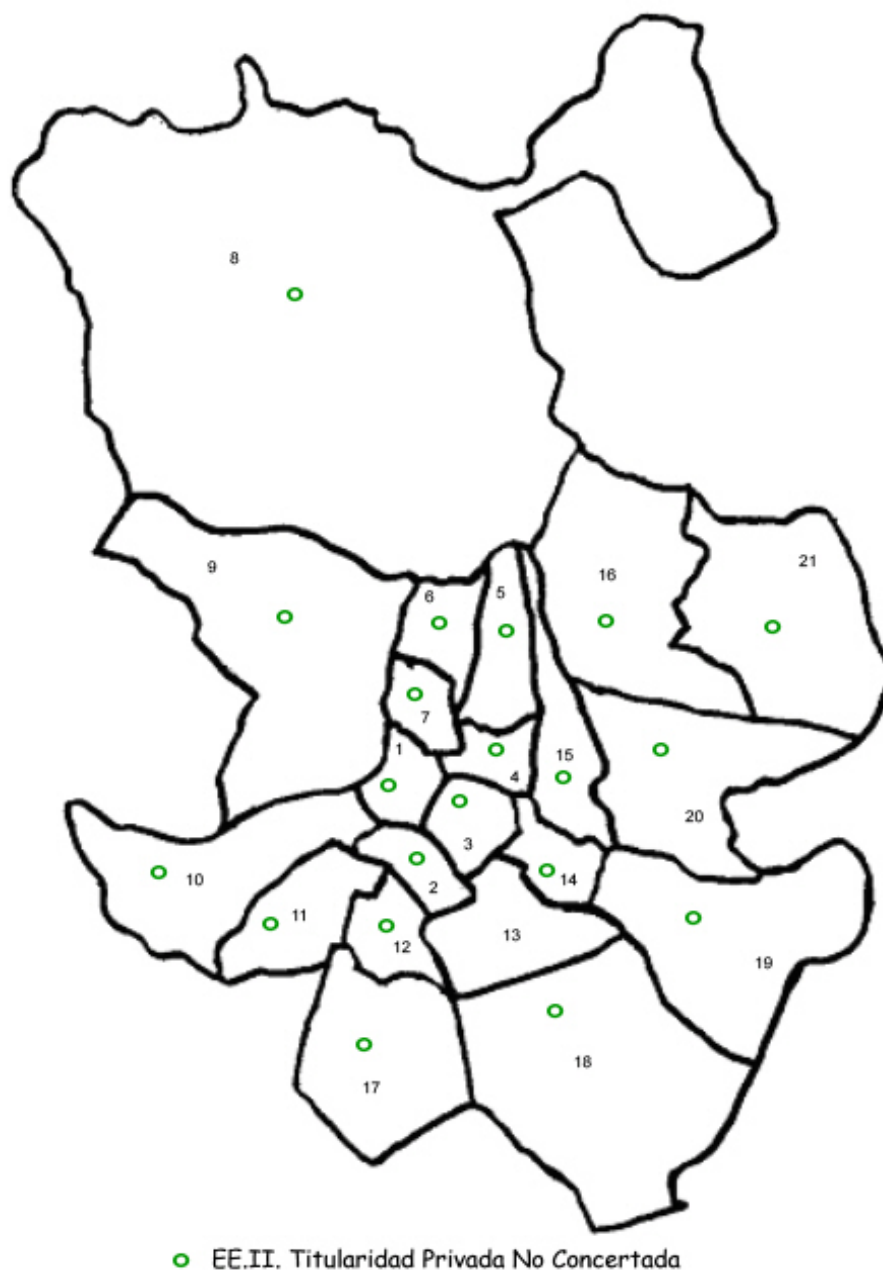
- | | |
|------------------------|------------------------|
| 1. Centro | 11. Carabanchel |
| 2. Arganzuela | 12. Usera |
| 3. Retiro | 13. Puente de Vallecas |
| 4. Salamanca | 14. Moratalaz |
| 5. Chamartín | 15. Ciudad Lineal |
| 6. Tetuán | 16. Hortaleza |
| 7. Chamberí | 17. Villaverde |
| 8. Fuencarral-El Pardo | 18. Villa de Vallecas |
| 9. Moncloa-Aravaca | 19. Vicálvaro |
| 10. Latina | 20. San Blas |
| | 21. Barajas |



- ▲ EE.II del Ayuntamiento
- EE.II. de la Comunidad de Madrid en Madrid Capital
- Casas de Niños de la Comunidad de Madrid en Madrid Capital.

(Documento 5)

PLANO DE SITUACIÓN POR DISTRITOS DE ESCUELAS INFANTILES DE TITULARIDAD PRIVADA NO CONCERTADA



Distritos Municipales

- | | | |
|---------------|------------------------|-----------------------|
| 1. Centro | 8. Fuencarral-El Pardo | 15. Ciudad Lineal |
| 2. Arganzuela | 9. Moncloa-Aravaca | 16. Hortaleza |
| 3. Retiro | 10. Latina | 17. Villaverde |
| 4. Salamanca | 11. Carabanchel | 18. Villa de Vallecas |
| 5. Chamartín | 12. Usera | 19. Vicálvaro |
| 6. Tetuán | 13. Puente de Vallecas | 20. San Blas |
| 7. Chamberí | 14. Moratalaz | 21. Barajas |

(Documento 6)

CUADROS COMPARATIVO DE INSTALACIONES Y RATIOS ENTRE LAS ESCUELAS INFANTILES PÚBLICAS Y LOS CENTROS DE PRIMER CICLO DE EDUCACIÓN INFANTIL (Privados)

	ESCUELAS INFANTILES	CENTROS PRIVADOS DE PRIMER CICLO DE EDUCACIÓN INFANTIL
<u>RATIOS</u>	<i>Orden 1167/2004 de la Consejería de Educación</i>	<i>Orden 2879/2004 de la Consejería de Educación (Requisitos mínimos)</i>
0-1 años	8 bebés / 1 educador	8 bebés / 1 educador
1-2 años	12 niños / 1 educad.	14 niños/1 educador
2-3 años	16 niños /1 educador	20 niños / 1 educador

	ESCUELAS INFANTILES PÚBLICAS	CENTROS DE PRIMER CICLO DE EDUCACIÓN INFANTIL
INSTALACIONES Y RECURSOS MATERIALES	<i>Programa de necesidades y equipamiento de la Consejería de Educación</i>	<i>Orden 2879/2004 de la Consejería de Educación (Requisitos mínimos)</i>
0-1 años	Sala de estar: 35m ² Dormitorio: 15 m ² Cambiador: 6m ²	Sala de 30m ² con área diferenciada para descanso e higiene Espacio para la preparación de alimentos.
1-2 años	Sala de estar: 50m ² con área diferenciada para descanso. Aseo cambiador 6m ² con un lavabo y un inodoro.	Sala de 30m ² con área diferenciada para descanso e higiene
2-3 años	Sala de estar: 50m ² Aseo cambiador: 6m ² , con dos lavabos y dos inodoros	Sala de 30m ² Aseo con dos lavabos y dos inodoros
Sala de usos múltiples	Sala de 60 m ² . Aseo cambiador 6m ²	Sala de 30 m ²
Patio de juegos	Zona de juegos 500m ² . Porche cubierto 100m ² 3 areneros 20m ²	70 m ²
DEPENDENCIAS DE PERSONAL	2 vestuarios 25 m ² : 3 lavabos 2 inodoros 2 platos de ducha	1 aseo: 1 inodoro 1 lavabo 1 plato ducha

(Documento 7)

ESCUELA INFANTIL MUNICIPAL DE GESTIÓN DIRECTA DE 8 UNIDADES
ESTUDIO DE COSTES DE PERSONAL

Nº UNIDADES	EDAD	Nº PLAZAS	CATEGORÍA PROFESIONAL	Nº EFECTIVOS	COSTE ANUAL POR EFECTIVO	COSTE ANUAL TOTAL POR CATEGORÍA PROFESIONAL
2	0-1 AÑO	8X2V=16 plazas	Educador (1 x unidad) C/14	17	24.938,16	423.946
3	1-2 AÑOS	12X3V=36 plazas				
3	2-3 AÑOS	16X3V=48 plazas				
8 u ----- TOTAL ----- 100 plazas						
			Maestro Director B/24	1	43.982 €	43.983€
			Maestro Subdirector B/22	1	39.983€	39.983€
			Técnico superior/psicólogo o Maestro A/20	1 0 1	43.800 €	43.800€
			Auxiliares de Puericultura D/14	7	23.564€	164.948€
			Cocineros D/14	2	21.253€	42.506€
			PODOS (personal de limpieza, ayudantes de cocina) E/11	4	21.253€	85.012€
COSTE TOTAL:						845.133€

El coste anual de cada trabajador para la Corporación municipal se ha calculado teniendo en cuenta las retribuciones mensuales del trabajador (prorrataadas las pagas extraordinarias), la cuota patronal a la Seguridad Social en función de las bases de cotización, los seguros, el coste de integración, y la acción social; asimismo se ha deducido del coste corporativo las bonificaciones de la Seguridad Social que el Ayuntamiento recibe.

(Documento 8)

GASTOS DE CONSTRUCCIÓN
ESCUELA INFANTIL

Características Infantil	Escuela	<u>Coste unitario</u>		Coste total
- 12 unidades (4/4/4) - Superficie total construida 1.500 m ² (144 plazas escolares)		Construcción (€/m ²)	841,42 €	1.262.130
		Urbanización y viario (€/m ²)	360,6 €	360.600
		Equipamiento (€/plaza)	1.578,9 €	227.361,6
				1.850.091,6

2.3 MATRIZ DAFO

<u>ORGANIZACIÓN</u>	
<u>PUNTOS FUERTES</u>	<u>PUNTOS DEBILES</u>
- Consolidada red pública de Escuelas Infantiles - Fuerte control de la prestación del Servicio - Evaluación permanente de la prestación del Servicio - Cumplimiento de objetivos de calidad en la prestación del Servicio. - Diversidad en la oferta - Elevado porcentaje público de la financiación del Servicio	- Elevado coste - Mala distribución de los medios materiales y personales - La oferta no responde al incremento de la población demandante - No se garantiza la exigencia legal de suficiencias de plazas, ni públicas, ni privadas.
<u>ENTORNO</u>	
<u>AMENAZAS</u>	<u>OPORTUNIDADES</u>
- Incumplimiento de las expectativas de la población - No se satisfacen las necesidades socio-educativas de muchas familias - Se encarece el Servicio para un elevado número de padres - Indirectamente se potencia la creación de plazas privadas con menos control administrativo y con menos calidad en la prestación del Servicio	- Coste moderado para las familias y proporcional a sus condiciones socio-económicas - Calidad del sistema, avalado por la opinión pública y la demanda - Tiempos de permanencia en la escuela que permiten un equilibrio educativo entre padres y educadores - Integración de etnias, culturas y de cada niño/a con sus particulares circunstancias

3 DESARROLLO DEL PLAN

MISIÓN

“Prestar servicios educativos de calidad a la población infantil de 0-3 años”

PLAN ESTRATEGICO 2003 -2004

La Comisión Europea para la red de atención a la infancia de la Comunidad Europea establece entre los objetivos de calidad en los servicios infantiles que **“los Servicios financiados con fondos públicos ofrezcan plazas a jornada completa para el 20% de los niños menores de tres años”**.

El **compromiso de la Comunidad de Madrid** para la **legislatura 2003-2007** es, en cumplimiento del anterior objetivo, alcanzar **50.000** puestos escolares financiados con fondos públicos en el territorio de la Comunidad el, **50%** de ellos los creará **la Comunidad de Madrid y el 50% restante los Municipios**.

El equipo de gobierno del municipio de Madrid, señaló como uno de los **objetivos del Ayuntamiento** de Madrid para el mismo período de tiempo en materia educativa, **colaborar con la Comunidad de Madrid** como administración educativa competente **en la creación de puestos escolares** sostenidos con fondos públicos para alcanzar la recomendación de la Unión Europea en el municipio de Madrid.

El presente plan estratégico se elabora para crear el 50% de plazas de calidad necesarias en el primer ciclo de educación infantil 0-3 sostenidas total o parcialmente con fondos públicos, hasta alcanzar al final de la presente legislatura al 20% de la población infantil menor de 3 años.

3.1 OBJETIVOS GENERALES

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

**1. CREAR PLAZAS DE EDUCACIÓN
INFANTIL 0-3 AÑOS CON FONDOS
PUBLICOS**

**1.1 ESTABLECER SISTEMAS DE CREACIÓN DE
PLAZAS FINANCIADAS CON FONDOS
PÚBLICOS**

**1.2.OFERTAR SERVICIOS INFANTILES
ADECUADOS EN LAS DISTINTAS ZONAS DEL
MUNICIPIO**

**2. ASEGURAR LA PRESTACIÓN DE UN
SERVICIO DE EDUCACIÓN INFANTIL 0-3 AÑOS
DE CALIDAD (DIMENSIÓN EDUCATIVA,
DIMENSIÓN PRESTACIONAL, DIMENSIÓN
ORGANIZATIVA Y DIMENSIÓN PROFESIONAL)**

3.1.1 ESTABLECER SISTEMAS DE CREACIÓN DE PLAZAS FINANCIADAS CON FONDOS PÚBLICOS

A) ESTUDIO DE NECESIDADES

Se parte de **31.168 plazas** financiadas total o parcialmente con fondos públicos en todo el territorio de la Comunidad de Madrid, siendo necesario crear **20.000** puestos escolares financiados con fondos públicos para llegar a las 50.000 plazas que constituyen el compromiso del 20% de la población infantil.

Para determinar el **número de plazas en el municipio de Madrid** que es necesario crear, lo primero que hay que hacer es estimar la población de 0-3 años que existirá en el año 2007, en cuanto posibles demandantes de escolarización infantil.

El **proceso de estimación de población 0-3 años en 2007** en el municipio de Madrid se ha realizado, combinando la tendencia en los último años de **crecimiento vegetativo, pautas de fecundidad** previstas y **saldo migratorio**. La cifra total de población al 2007 estimada (**105.534**) coincide suficientemente con los datos oficiales estimados por la Comunidad de Madrid para Madrid capital (105.344), recogidos del documento Revisión de la Proyección de la Población de la Comunidad de Madrid 1996-2001 (con inmigración) del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.

Partiendo de la población 0-3 años prevista para el 2007, se hace un estudio de las plazas que habría que financiar total o parcialmente con fondos públicos para cubrir el **20% de la población (21.106 niños/as)**, correspondiendo al Ayuntamiento de Madrid la creación de la mitad de estas plazas. Se adjuntan datos globales de Madrid Capital incluyendo las ayudas a la escolarización dadas en el curso 2003/04 por la Comunidad de Madrid,.

En la creación de plazas para alcanzar el porcentaje del 20% se deben aplicar **los criterios de calidad** que establece la Unión Europea.

Municipio de Madrid

Previsiones de población 0-3 años en 2007	Nº de plazas que supone el 20% de niños escolarizados	Plazas públicas ofertadas Curso 2004/05		Ayudas individuales año 2004	Plazas totales sostenidas con fondos públicos curso 2004/2005	Total de plazas a crear o subvencionar para cubrir el 20%	Nº de plazas que constituye el compromiso municipal (50%)
		Nº	%				
105.534	21.106	7.763	7.36%		7.763	12.763	6.382
				3.513	11.276	9.830	4.915

B) SISTEMAS ACTUALES DE CREACIÓN DE PLAZAS. CONSIDERACIONES SOBRE SU VIABILIDAD

En la creación de plazas de educación infantil 0-3 años, se suelen utilizar:

a) Fórmulas comunes Comunidad Autónoma de Madrid – Ayuntamiento de Madrid, para la creación de plazas (0-.3)

En lo que se refiere a los **Centros de titularidad pública** existen dos modelos de gestión posible:

- **Gestión directa:** Los centros son gestionados por profesionales directamente vinculados o contratados por la administración titular: Comunidad de Madrid o Ayuntamiento de Madrid. Con esta modalidad de gestión se presta el servicio de educación infantil en 87 centros en la Comunidad de Madrid, 36 en Madrid capital, de los que sólo dos son municipales.
- **Gestión indirecta:** Dicha modalidad se inició en 1987 y desde entonces ha sido la modalidad preferentemente utilizada tanto por la Comunidad de Madrid como por el Ayuntamiento de Madrid para la puesta en marcha de las nuevas Escuelas Infantiles.

La **características** de esta modalidad de **gestión indirecta** son las siguientes:

- a) **La construcción y equipamiento** corre a cargo de la administración titular
- b) **Prestación del servicio mediante un contrato de gestión** de servicios públicos de duración determinada (2 o 3 años).
- c) **Forma de acceso a la gestión:** concurso público, que asegura los criterios de publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad.

- d) **Tipología de las empresas.** Sociedades cooperativas, Sociedades Limitadas, Sociedades Anónimas Laborales, Asociaciones Educativas y otras entidades.
- e) **Normativa reguladora.** La aplicable a las Escuelas Infantiles de la **RED PÚBLICA**.
- f) **Financiación de los Centros.** La financiación de estos centros se basa en el **módulo** establecido por Orden de la Consejería de Educación. En el año 2004, el módulo de Escuelas Infantiles públicas es de **53.040 € aula/año** (Orden 60/2004, 8 de enero). Asimismo, se establece un módulo de horario ampliado de **2.500 euros grupo/periodo** de media hora anual y para las Casas de los Niños fue de 22.500 € por unidad escolar y año

**PORCENTAJE DE ESCUELAS INFANTILES PUBLICAS DE
GESTIÓN DIRECTA E INDIRECTA EN LA COMUNIDAD DE MADRID Y EN EL
MUNICIPIO DE MADRID**

LOCALIDAD	Nº DE MUNICIPIOS	ESCUELAS INFANTILES PÚBLICAS	EE.II. GESTIÓN DIRECTA	%	EE.II. GESTIÓN INDIRECTA	%
COMUNIDAD DE MADRID	52	120	51	42.40	69	57,50
MUNICIPIO MADRID	1	62	36(*)	58.06	26(**)	41.94
TOTAL COMUNIDAD DE MADRID	53	182	87	47,80%	95	52.20

(*) Dos Escuelas Infantiles de Gestión directa son municipales.

(**) 15 Escuelas Infantiles de Gestión indirecta son municipales.

b) FORMULAS ESPECÍFICAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

▪ **Centros privados con convenio con la Comunidad de Madrid**

Estos centros son las antiguas Guarderías infantiles laborales que sin ánimo de lucro surgen en los años 70. En la actualidad quedan unas 40 y están inscritas en un registro creado al efecto. Todas han suscrito un convenio con la Comunidad de Madrid en virtud del cual, la Comunidad colabora en la financiación (máximo 43% módulo/año) de su funcionamiento y, en tanto se

adecuen estos centros a los requisitos mínimos de Escuelas Infantiles exigidos por la LOGSE, les es de aplicación los criterios de admisión, ratios, y demás requisitos de la red pública.

▪ **Ayudas individuales**

La Consejería de Educación ha puesto en marcha una iniciativa de Ayudas a las familias para colaborar en el pago de la escolarización de niños menores de 3 años en centros privados autorizados. La cuantía de estas ayudas oscila de **90 a 150 € mensuales** en función de las condiciones socio-económicas de la familia, y está calculada para que las familias tengan que soportar la misma carga económica que si la escolarización tuviera lugar en escuelas infantiles de la red pública.

En el año **2004** se han concedido **8.801** ayudas destinándose **3.513** a familias con niños escolarizados en el municipio de Madrid y para el año **2005** se han presupuestado **18.000.000 €** estando las ayudas recientemente ofertadas y pendiente de resolución su convocatoria.

La Comunidad de Madrid tiene como objetivo ofertar el último curso de la presente legislatura **2006/2007, 20.000 ayudas individuales**.

c) FORMULAS ESPECÍFICAS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Subvenciones a la iniciativa privada para la creación de plazas de Educación Infantil 0 – 3 años . El Ayuntamiento de Madrid en el año 2004 ha puesto en marcha una novedosa convocatoria de subvenciones destinadas a la ampliación, mejora, reforma, adaptación o construcción así como para el equipamiento de Escuelas Infantiles de titularidad privada.

Las características de este sistema es que el **30%** de las plazas creadas pasan a formar parte de la red pública durante un periodo de tiempo de **5 a 15 años**

en función de la cuantía de la subvención otorgada. Este porcentaje de plazas queda sujeto a los requisitos de admisión y precios de la red pública.

CONSIDERACIONES SOBRE LA VIABILIDAD DE LAS ACTUALES FÓRMULAS DE CREACIÓN DE PLAZAS

- **La Gestión Directa** como forma de gestión del servicio educativo infantil queda descartado totalmente después de constatar el elevado gasto público en Capítulo I que esta fórmula supone (Documento nº 7).
- **La Gestión Indirecta del Servicio** admite dos modalidades:
 1. **La construcción de la infraestructura por la administración y la prestación del servicio por empresas privadas** mediante un contrato de gestión de servicios públicos. Esta fórmula se utiliza en el plan de mejora para mantener la creación de Escuelas Infantiles de titularidad pública.
 2. **La construcción y gestión del servicio por una entidad privada.** Esta fórmula, aunque abarata los costes al diferir a lo largo de toda la concesión administrativa la amortización de las obras realizadas, no es recomendable en base a:
 - La duración de la concesión administrativa (20 años) lo que dificulta el control por la administración de la gestión del servicio.
 - La dificultad de encontrar empresas especializadas que estén interesadas en la construcción de la Escuela Infantil y gestión del servicio simultáneamente. La practica diaria ha demostrado que las entidades gestoras de este servicio público son sociedades limitadas o cooperativas con escasos recursos económicos.

- **Las Ayudas Individuales a familias concedidas por la Comunidad de Madrid**

Estas ayudas es cuestionable que sirvan al sostenimiento de plazas con fondos públicos en cuanto que las mismas van dirigidas directamente a las familias, para paliar una situación socio-económica, y no a las Escuelas Infantiles.

- **Centros privados conveniados con la Comunidad de Madrid**

Esta fórmula aplicable a plazas procedentes de Entidades sin ánimo de lucro, como las antiguas guarderías laborales es exclusiva actualmente de la Comunidad Autónoma, en cuanto que objetivo finalista es que estos centros se adapten a los requisitos exigidos por la normativa vigente y queden totalmente integrados en la red pública de Escuelas Infantiles.

- **Subvenciones a la iniciativa privada para la reforma, adaptación, mejora, ampliación o construcción de Escuelas Infantiles y/o su equipamiento**

Es una fórmula a potenciar en el plan de mejora porque incentiva la creación de plazas a bajo coste y mejora la calidad de las plazas privadas ofertadas.

C PROPUESTAS CONCRETAS DE MEJORA

A. EL SUELO

Es la llave del plan de mejora. La titularidad del suelo corresponde a los municipios, estando estos obligados por el R.D. 2.274/1993, de 22 de diciembre, de cooperación con las Corporaciones Locales a **ofertar los solares de uso educativo** a la administración educativa competente (la Comunidad de Madrid) a requerimiento de la misma y para la construcción de centros escolares, constituyendo el Ayuntamiento a favor de la comunidad Autónoma un derecho real de superficie y revirtiendo el suelo y la construcción realizada al municipio cuando cese la afectación por la Comunidad Autónoma al uso educativo.

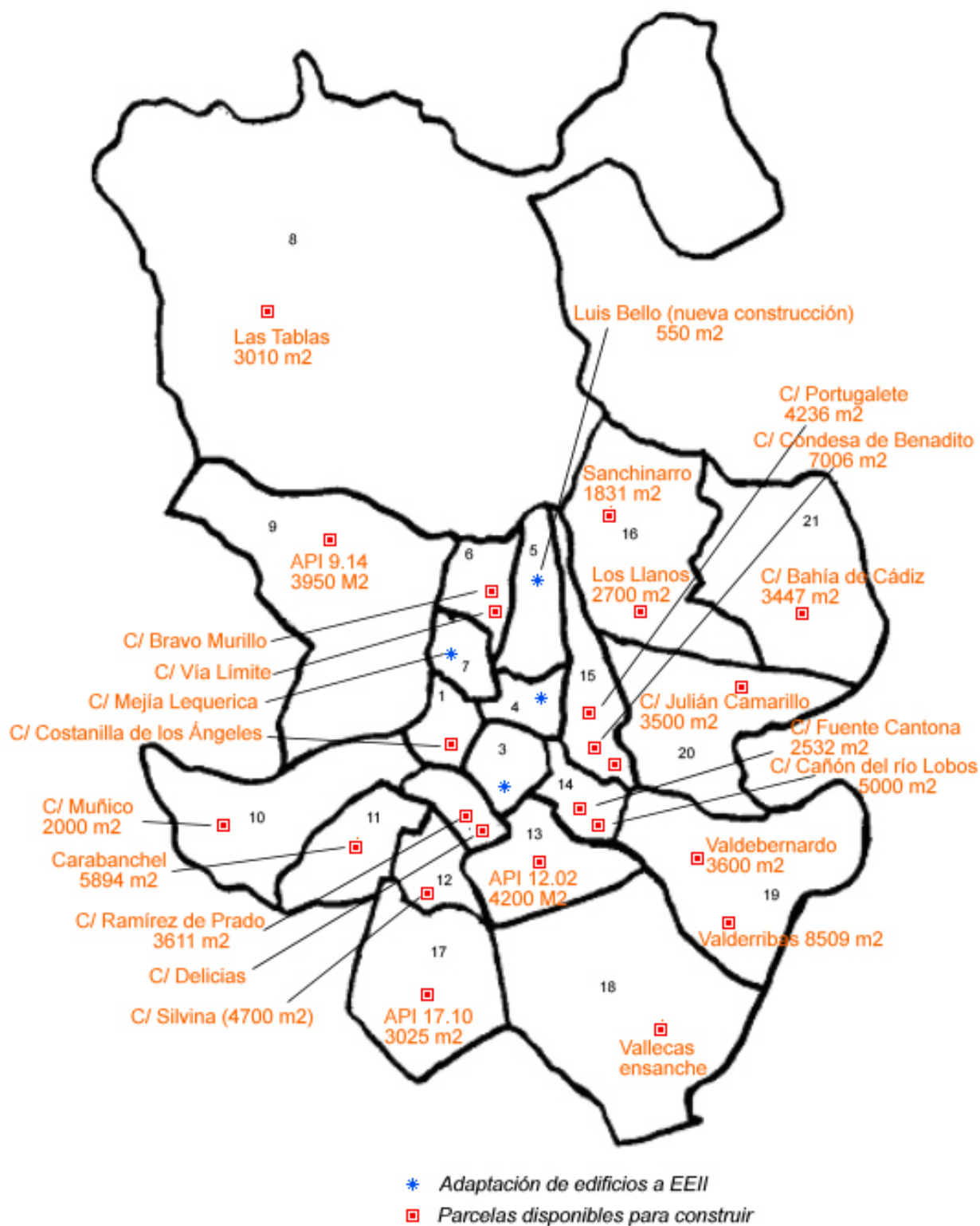
Asimismo, los municipios (art. 5.3) podrán **cooperar en la gestión de construcciones escolares**, pudiendo realizar construcciones de nuevos centros, y ejecución de obras de reforma y adaptación en edificios municipales para centros escolares.

Por último, corresponde al municipio, calificar de uso educativo las parcelas dotacionales.

En consecuencia son cuatro **las actuaciones que se proponen:**

- ❑ Destinar solares a la construcción de Escuelas Infantiles de titularidad municipal
- ❑ Ceder solares a la Comunidad de Madrid para la construcción de Escuelas Infantiles
- ❑ Ceder a los particulares a título gratuito, el derecho de superficie sobre parcelas educativas para la construcción de Escuelas Infantiles
- ❑ Adaptar y reformar edificios municipales para destinarlos a Escuelas Infantiles

PLANO DE SITUACIÓN DE PARCELAS DISPONIBLES PARA ESCUELAS INFANTILES



Distritos Municipales

- | | | |
|---------------|------------------------|-----------------------|
| 1. Centro | 8. Fuencarral-El Pardo | 15. Ciudad Lineal |
| 2. Arganzuela | 9. Moncloa-Aravaca | 16. Hortaleza |
| 3. Retiro | 10. Latina | 17. Villaverde |
| 4. Salamanca | 11. Carabanchel | 18. Villa de Vallecas |
| 5. Chamartín | 12. Usera | 19. Vicálvaro |
| 6. Tetuán | 13. Puente de Vallecas | 20. San Blas |
| 7. Chamberí | 14. Moratalaz | 21. Barajas |

B. FORMULAS PARA LA CREACIÓN DE PLAZAS

▪ Gestión directa

- Se mantienen las dos Escuelas Infantiles de gestión directa **“El Sol” y “La Paloma”**.
- En cuanto **al personal** al servicio de esas escuelas se introduce la **gestión mixta, de forma que** se mantiene el **personal educativo** (maestros y educadores) y al de vigilancia (conserjes) con funcionarios de carrera, y se contrataría personal con una empresa de servicios al personal de limpieza y cocina. Tanto el personal educativo como el de servicios se reduciría adecuándolo a los ratios exigidos por la LOGSE.
- **Se reubica y reclasifica al personal** funcionario excedente en otras dependencia municipales, en funciones de su categoría profesional dándoles diversas opciones al respecto, **transformándose las plazas** no ocupadas para su utilización en este plan de mejora.
- La gestión indirecta del servicio de cocina y limpieza podría ofertarse por las **Juntas Municipales de Distrito** correspondiente en sus contrato de limpieza de Colegios Públicos y demás edificios municipales dependientes de cada distrito.

▪ Gestión indirecta

El Ayuntamiento construye las Escuelas Infantiles y la **gestiona una empresa privada** mediante una contrato de gestión de servicios públicos con una duración inicial de 2 o 3 años prorrogable. Esta modalidad que es casi la exclusivamente utilizada desde 1987 se seguiría utilizando por la

necesidad de crear escuelas infantiles de titularidad pública, pero de forma moderada en razón al elevado coste de la construcción.

▪ **Ayudas económicas a centros privados y becas a familias**

Consiste en crear una línea de ayudas o becas económicas con **dos beneficiarios: los centros privados**, para hacer efectiva la colaboración de la Administración en el sostenimiento del centro con fondos públicos, y las **familias** como garantía de las condiciones de igualdad en el acceso a la educación.

Las Ayudas tendrían una triple finalidad:

- **Contribuir a la financiación** parcial de los **gastos corrientes** de mantenimiento del centro.
- **Mejorar la calidad educativa y asistencial** superando los requisitos mínimos de ratios, espacios, etc.
- **Disminuir las cuotas familiares** repercutiendo un porcentaje de la subvención en las mismas, de acuerdo a **criterios socio-económicos** debidamente valorados.

La Ayuda **la solicitarían** los centros privados de educación infantil de primer ciclo (0-3 años) que estén autorizados por la Comunidad de Madrid antes de finalizar el plazo de presentación de solicitudes de la convocatoria respectiva o que cuentan con autorización antes del inicio del curso escolar.

- **Requisitos** a valorar en la concesión de la ayuda al **centro**:

- o tener ratios y espacios por encima de los requisitos mínimos de centros privados.

- o contar con profesionales cualificados.
- o tener a la totalidad del personal de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.
- o el numero de contratos de trabajo por tiempo indefinido.
- o tener un proyecto educativo de centro
- o contar con horario ampliado
- o estar ubicada la Escuela Infantil en distritos o barrios de primera prioridad para el municipio de Madrid en la escolarización de 0 – 3 años.

- **Requisitos socioeconómicos de las familias** a valorar para la concesión de la ayuda:

- o renta per cápita de la unidad familiar.
- o número de miembros de la familia
- o alumno con necesidades educativas especiales
- o un solo progenitor o tutor
- o uno de los padres minusválido físico o psíquico
- o situación laboral de los padres
- o situación socio-familiar que suponga dificultades específicas para atender adecuadamente al niño y que hagan especialmente necesaria su escolarización.

▪ **Subvenciones a la iniciativa privada para la reforma, adaptación, mejora, ampliación o construcción de Escuelas Infantiles de primer ciclo (0 – 3 años)**

Esta fórmula de reciente creación, acabando de resolverse la primera convocatoria de carácter plurianual (2.000.000€ ejercicio 2004 y 1.000.000€ 2005) y todavía no se ha traducido en un incremento de plazas, se considera una modalidad a potenciar por las siguientes razones:

- Incentiva la creación de plazas
- Incentiva la creación de plazas privadas lo que contribuye al aumento de la oferta.
- Incorpora plazas a la Red Pública, concretamente el 30% de las creadas con el sistema por un número de años que oscila de 5 a 15 en función del importe de la subvención concedida. A las plazas reservadas les serán de aplicación los criterios y requisitos de la red pública relativos a escolarización, financiación y asunción por la administración del déficit.
- Potencia la utilización de criterios de admisión, ratios y criterios de calidad de la Escuela Infantil pública en la creación de plazas privadas, en cuanto que la aproximación a estos criterios públicos en el 70% de plazas privadas que oferta cada escuela que participa en la convocatoria, es mérito puntuable en la resolución de la convocatoria.
- Incorpora al tráfico jurídico Escuelas Infantiles existentes que prestan el servicio sin autorización de la Comunidad de Madrid.
- Tiene un bajo coste para la administración el número de plazas creadas, sin merma de la calidad del servicio.

Características del sistema de subvenciones son:

- o Se financia el 50% de las obras de adaptación, reforma o construcción.
- o Se prevé una reserva del 10% del importe de la convocatoria para obras de adaptación, el 70% para obras de reforma o ampliación y el 20% para obras de construcción y nueva planta.

- o El criterio para la reserva de plazas es del 10% de las plazas procedentes de obras de adaptación, el 20 % de las plazas procedentes de obras de reforma o ampliación y el 30% de las plazas procedentes de obras de nueva construcción.
- o El tiempo de reserva de las plazas por la administración, está en función de la cuantía de la subvención

– Hasta 100.000€	—————→	5 años
– De 100.000€ a 200.000€	—————→	5 años
– Más de 200.000€	—————→	15 años
con el límite del 50%		

- **Escuelas Infantiles de titularidad privada y prestación del servicio mediante contrato de gestión de servicios públicos.**

Esta modalidad es compleja y está constituida por tres fases:

1. **Concesión de un derecho de superficie** a la iniciativa privada en parcelas de uso educativo para la construcción de escuelas infantiles de primer ciclo 0-3 años. La cesión del derecho de superficie se realizará a título gratuito y tendrá una duración de 20 años, siendo la titularidad de la Escuela Infantil privada.
2. **Arrendamiento** de la instalación constitutiva de la Escuela Infantil por la empresa constructora al Ayuntamiento de Madrid por la misma duración de 20 años. El Ayuntamiento abonaría anualmente en concepto de alquiler los gastos de amortización de la construcción, viario, urbanización y equipamiento, más un interés anual por la totalidad del capital invertido que sería el interés legal del dinero (3,5%)

3. **El Ayuntamiento** como titular de un derecho de arrendamiento sobre la Escuela Infantil, ofertaría en pública concurrencia, un **contrato de gestión de servicios públicos** para la prestación del servicio educativo con una duración inicial de 2 o 3 años prorrogables.

En esta modalidad de construcción y prestación del servicio, la **Escuela Infantil sería de titularidad privada sostenida con fondos públicos**, los costes de gestión se asumirían con el sistema de tercios de las Escuelas Infantiles de la red pública y con la asunción del déficit por la administración, aplicándose los criterios de admisión y demás requisitos de la red pública.

- **Reforma y adaptación de edificios municipales para la creación de Escuelas Infantiles (0 – 3 años)**

El Ayuntamiento costearía las obras de reforma y adaptación para la construcción de la Escuela Infantil y la gestión del servicio se ofertaría a la iniciativa privada mediante un contrato de gestión de servicios públicos.

Esta formula permite utilizar instalaciones municipales, disminuyendo los costes de construcción al no tratarse construcciones de nueva planta, sino de reformas y adaptaciones. A esta finalidad y tras el correspondiente estudio de necesidades, pueden destinarse los edificios municipales que dejen de servir a otros fines..

3.1.2 OFERTA ADECUADA DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN INFANTIL EN LAS DISTINTAS ZONAS DEL MUNICIPIO

Es necesario establecer sistemas que adecuen la oferta de plazas de Educación Infantil 0-3 años a las necesidades, demanda potencial y

localización idónea en el municipio atendiendo a parámetros de equilibrio territorial, equidad social, eficiencia espacial y ajuste a las necesidades reales de la población.

Entre estos sistemas está:

- **La renta per cápita del distrito**

A menor renta per cápita, mayor escolarización infantil pública. Hay que potenciar la creación de Escuelas Infantiles y la financiación de plazas públicas en los distrito con menor renta.

- **Distritos con mayor población de 0-3 años y mayor demanda potencia** como prioritarios para la construcción de escuelas infantiles.

- **Localización exacta de zonas dentro de los distritos** donde sería más adecuado por demanda, previsiones futuras de población, etc., disponer de este recurso siempre que haya suelo o edificios disponibles.

- **Plan de Inversiones de la Comunidad de Madrid para la creación de Escuelas Infantiles 2004-2007.**

Al día de la fecha se ha cedido a la Comunidad de Madrid para la construcción de Escuelas Infantiles parcelas en Vicálvaro (Valderribas), Barajas, Carabanchel, Fuencarral-El Pardo (San Chinarro, Las Tablas y Montecarmelo), Puente de Vallecas, Villaverde, Ciudad Lineal, Chamberí y Villa de Vallecas (ensanche), por lo que es conveniente no duplicar actuaciones salvo que las necesidades lo hacen aconsejable.

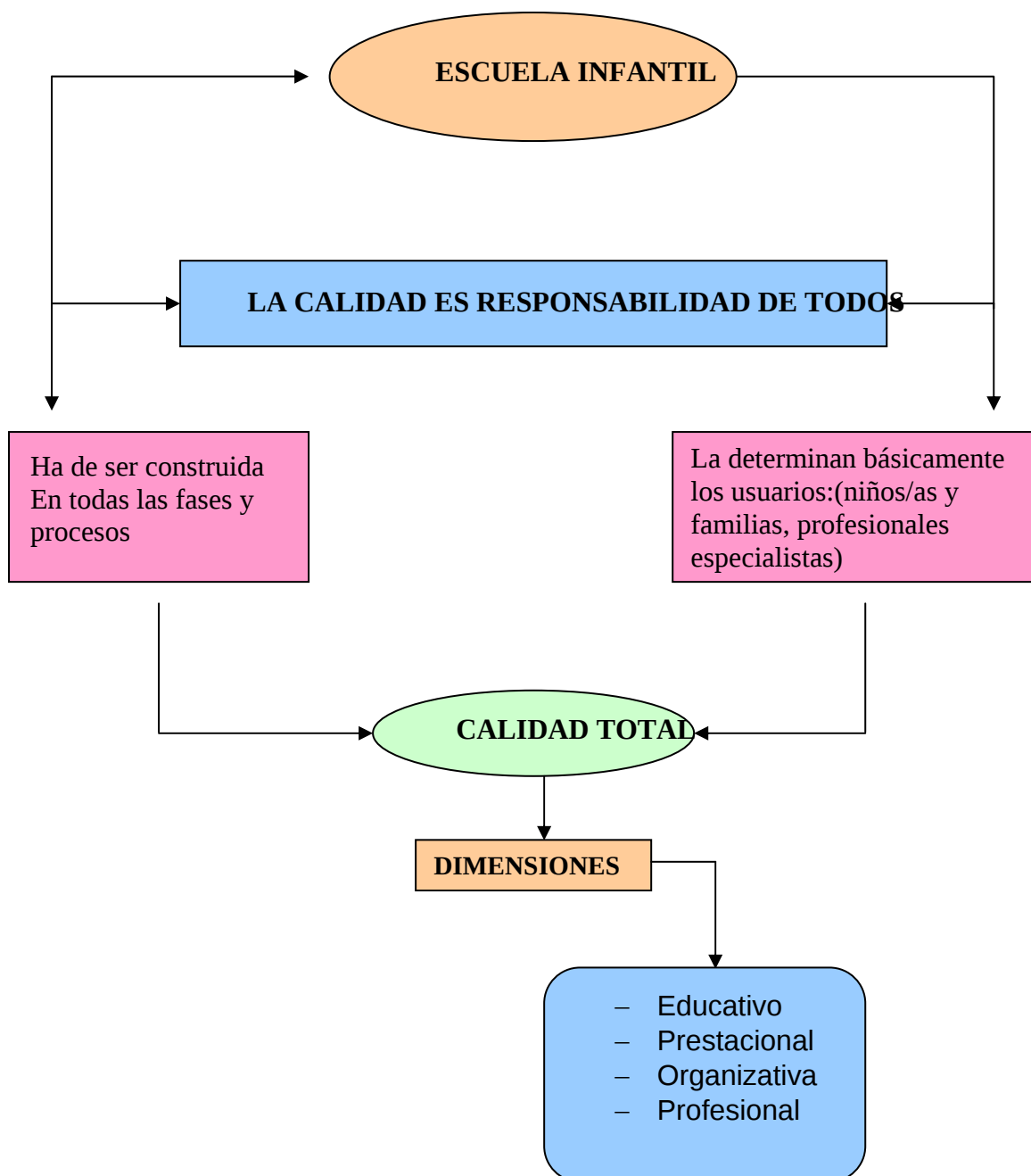
- **Ningún distrito sin Escuelas Infantiles municipales.**

En este momento hay 5 distritos, Latina, Carabanchel, Puente de Vallecas, Hortaleza y Villa de Vallecas que no cuentan con ninguna Escuela Infantil de titularidad municipal, por lo que sería conveniente realizar actuaciones.

- **Estudios de vivienda joven** como demandantes a corto plazo del servicio de Escuelas Infantiles y en general zonas de **nuevos desarrollos urbanos (PAU)** para la apertura de nuevos centros de educación infantil.
- **Estudio de las listas de espera** para evitar a duplicidad y conocer las necesidades reales.

3.2 ASEGURAR LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO DE EUDACIÓN INFANTIL DE CALIDAD

Para **Wilson** “la calidad en la enseñanza es “planificar, proporcionar y evaluar el currículo óptimo para cada alumno, en el contexto de una diversidad de individuos que aprenden”.



- **Dimensión educativa**

Los centros deben contar con un **proyecto educativo de centro**, en cuyo currículo se deben contener objetivos para esta etapa en relación a tres áreas o ámbitos de experiencia: identidad y autonomía personal, medio físico y social y comunicación y representación.

El proyecto educativo de centro se evaluará en el momento de solicitar la financiación pública y cada 2 o 3 años.

- **Dimensión prestacional**

a) **Controlar la atención de los infantes** teniendo en cuenta las características específicas de estos que no son tenidas en cuenta por la normativa de seguridad e higiene en el trabajo (alimentación del niño, higiene del niño, etc.)

b) **Oferta adecuada de servicios para niños/as con necesidades educativas especiales**__(sordomudos, invidentes, disminuidos motóricos.

Se realizarán inspecciones periódicas para comprobar la adecuación de la oferta

c) **Promover la diversidad y flexibilidad de servicios.** (Respecto a la pluralidad cultural de etnias, proyectos de integración con funciones compensatorias, respeto a las necesidades personales de salud, horarios ampliados, etc.)).

d) **Fomentar la mejora de las ratios y espacios mínimos exigidos** por las Ordenes 1167/2004 y 2879/2004 de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, (mayores espacios para salas de estar, dormitorios, aseos, patios, mayores equipamientos, menos niños/as por aula, etc.)

- **Dimensión organizativa**

- Fomentar una **gestión participativa y democrática**, mediante celebración de jornadas anuales con representantes de los consejos escolares, como órganos en lo que a su vez está representada la totalidad de la comunidad educativa.
- Establecer una **coordinación educativa activa** dentro del nivel, del ciclo y de la etapa con el fin de garantizar la coherencia educativa (mesas de trabajo antes del inicio del curso escolar con la administración educativa, Comunidad de Madrid, y responsables de los centros).

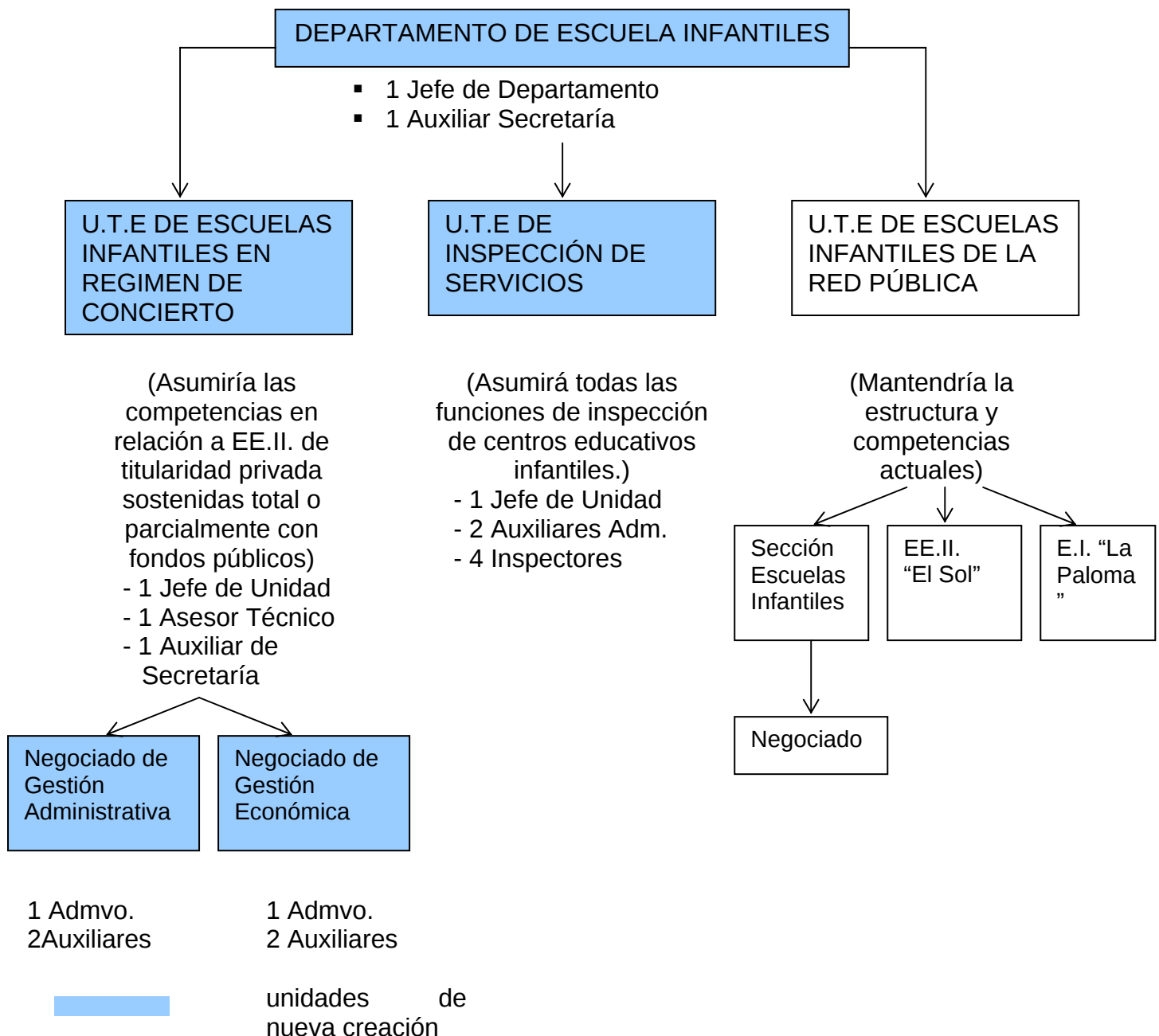
- **Dimensión profesional**

- Favorecer y estimular la **formación permanente de los profesionales** del centro, manteniendo vínculos con organismos destinados a esta labor (CPRs, Escuela de Educadores, Acción Educativa, etc.)
- Crear un **marco motivador y estimulante** que facilite el desarrollo de la labor profesional y el compromiso en la tarea educativa.

3.3

RECURSOS DE PERSONAL

Para asumir las funciones derivadas del Plan de Mejora se propone la siguiente estructura:



4 VIABILIDAD DE LA PROPUESTA

ESTUDIO DE COSTES

El estudio de costes se realiza con una Escuela Infantil tipo de 12 unidades y 144 plazas por considerarla la más adecuada, tanto por los costes de construcción, como por el número de niños/as.

I – ESCUELA INFANTIL DE GESTIÓN INDIRECTA

Gastos de construcción y equipamiento por el Ayuntamiento

Características Infantil	Escuela	<u>Coste unitario</u>		Coste total
- 12 unidades (4/4/4)	1	Construcción (€/m ²)	841,42 €/m ²	1.262.130
- (144 plazas				
- 144 plazas escolares			360,6 €/m ²	360.600
- Superficie total construida 1.500 m ²		Equipamiento (€/plaza)	1.578,9 €/plaza	227.361,6
				1.850.091,6

Coste total: 6 EE.II. x 1.850.091,6 = 11.100.594 €

II- ESCUELA INFANTIL DE TITULARIDAD PRIVADA (DERECHO DE SUPERFICIE) Y GESTIÓN PÚBLICA

Estudio de Costes de Construcción y Amortización

Características Escuela Infantil	<u>Coste unitario</u>		Amortizaciones	
- 12 unidades (4/4/4)	Construcción, urbanización y equipamiento	1.850.091,6 €	- Capital a amortizar	1.850.091,6 €
- 144 plazas			- Interés (3,75x20 años)	782.468,4 €
			- Capital total a repercutir en el coste	2.632.560 €
- Superficie total construida 1.500 m ²			- Anualidad de amortización e intereses	131.628 €
			- Repercusión plaza anual	914,08€

COSTE TOTAL AMORTIZACIÓN Y GESTIÓN DE 1.296 PLAZAS DURANTE 3 AÑOS = 1.184.649 €

III- SUBVENCIONES PARA LA REFORMA, AMPLIACIÓN, CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DE ESCUELAS INFANTILES POR LA INICIATIVA PRIVADA

Presupuesto ejercicios 2004 a 2007 —————> 11.000.000 €

IV- REMODELACIÓN DE EDIFICIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS INFANTILES

Se calcula el coste en (57% del precio de construcción) de las Escuelas Infantiles de nueva planta.

- E. I. de Mejía Lequerica (Distrito Chamberí) 100 niños/as 1.061.000 €
- E.I. Luis Bello (Distrito Chamartín) 54 niños/as 573.000 €
- E.I. Jacinto Benavente (Distrito Salamanca) 100 niños/as 1.061.000 €

V- COSTES DE GESTIÓN DE PLAZAS SOSTENIDAS CON FONDOS PÚBLICOS

Procedencia de las plazas	Nº de plazas	Coste anual unitario por plaza	Porcentaje de coste municipal	Coste total
Construcción por la Administración	3.832 *	4.420 € **	22 %	3.667.893 €
Derecho de superficie				
Subvenciones a la iniciativa privada				
Remodelación de edificios				

* Plazas financiadas totalmente con fondos públicos.

** Es el resultado de multiplicar el precio módulo/año (53.040 €) por el número de unidades de una Escuela tipo (12 unidades) y dividido entre el número de plazas (144)

VI- AYUDAS A LA ESCOLARIZACIÓN Y AL SOSTENIMIENTO DE PLAZAS PRIVADAS CON FONDOS PÚBLICOS

Precio módulo/año 53.040 €

Precio plaza/mes 368 €
(financiación pública 57%)

↗ 33% ayudas dirigidas a los padres (cuantía de 90 a 150€)
 → 24% ayudas a la Escuela Infantil privada para gestión, mantenimiento y mejora.
 ↘ 43 % coste asumido por la Escuela Infantil privada.

Financiación pública 57% del coste/plaza = 209,76 € al mes. **Plazas totales 2600:**
coste: año 2005, 800 plazas; año 2006, 1600 plazas y año 2007, 2600 plazas =
Total 1.048.800 €

VII- ESTUDIO DE COSTES DE PERSONAL.

Puestos de trabajo a crear	16	536.782 €
Puestos de trabajo a transformar o amortizar	23 *	- 514.056 €
<u>TOTAL</u>		22.731 €

* proceden de pasar a gestión mixta el personal de Servicios un poco más separadode las dos Escuelas Infantiles de gestión directa.

VIII- COSTES DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE MEJORAS

HERRAMIENTA	PERIODICIDAD	COSTE
Encuesta realizada a 500 familias para evaluar el grado de satisfacción con el plan de mejora	Al final del proyecto (año 2007)	30.000 €

5 PLAN DE ACCIÓN

- ❖ **Cronograma de creación de plazas**
- ❖ **Cronograma de costes de creación**
- ❖ **Cronograma de costes de gestión de plazas**
- ❖ **Cronograma de costes de evaluación**
- ❖ **Cronograma de creación y costes de puestos de trabajo**

CRONOGRAMAS

<u>CRONOGRAMA DE CREACIÓN DE PLAZAS EN EE.II.</u>					<u>CRONOGRAMA DE COSTES DE CREACIÓN</u>			
SISTEMAS DE CREACIÓN DE PLAZAS	<u>Nº EE.II. / Nº PLAZAS CREADAS</u>			Nº TOTAL PLAZAS	<u>COSTE ANUAL DE CREACIÓN DE PLAZAS</u>			<u>COSTE TOTAL</u>
	2005	2006	2007		2005	2006	2007	
CONSTRUCCIÓN DE PLAZAS POR LA ADMINISTRACIÓN	2/288 plazas	2/288 plazas	2/288 plazas	864	3.700.183 €	3.700.183€	3.700.183€	11.100.549€
CONSTRUCCIÓN DE PLAZAS POR PARTICULARES (Dº DE SUPERFICIE)	3/432 plazas	3/432 plazas	3/432 plazas	1.296	394.883 €	394.883 €	394.883 €	1.184.649 €
SUBVENCIONES A LA INICIATIVA PRIVADA PARA LA CONSTRUCCIÓN, MEJORA, REFORMA Y AMPLIACIÓN	(*) 744	337	337	1.418	2004 2.000.000€	2005 1.000.000€ 2.000.000€	1.000.000€ 2.000.000€	11.000.000€
AYUDAS A LA ESCOLARIZACIÓN Y AL SOSTENIMIENTO DE PLAZAS CON FONDOS PUBLICOS	800	800	1.000	2.600	167.808€	335.616 €	545.376 €	1.048.800 €
REMODELACIÓN DE EDIFICIOS MUNICIPALES PARA EE.II.	54	100	100	254	573.000 €	1.061.000€	1.061.000€	2.695.000€
				6.432				27.028.998 €
CRONOGRAMA DE COSTES DE GESTIÓN DE PLAZAS				3.832 **	1.476.103 €	2.601.170 €	3.726.237 €	7.803.510 €
CRONOGRAMA DE COSTES DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE MEJORA				Herramienta Encuesta	Año 2007	Coste 30.000 €		

* En el año 2005se ofertan las plazas de la convocatoria 2004 que acaba de resolverse y la convocatoria de 2005.

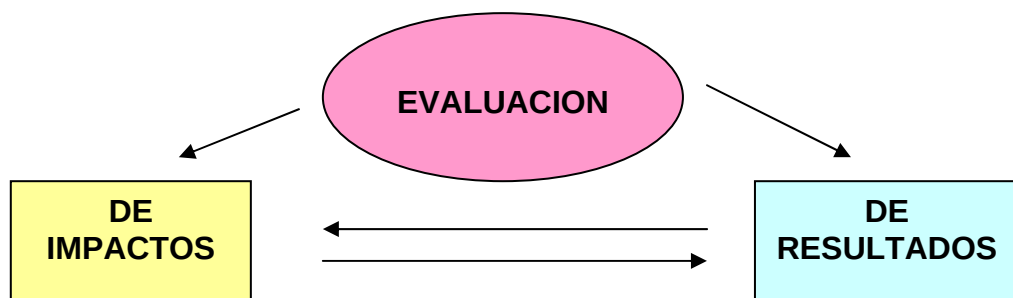
** Plazas financiadas totalmente con fondos públicos.

CRONOGRAMA DE CREACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y COSTES

<u>CARGO</u>	CATEGORÍA PROFESIONAL	PROCEDENCIA DEL PUESTO	Nº DE PUESTOS	AÑO 2004	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007
Jefe Departamento	Pedagogo	Creación	1	X	Efectos 1/01/05		
Auxiliar Secretaría Jefe Departamento	Auxiliar Administrativo	Creación	1	X	Efectos 1/01/05		
Inspector	Técnico Gestión	Transferencia	1	X	Efectos 1/01/05		
Inspectores	Técnico Gestión	creación	1	X	Efectos 1/01/05		
		creación	1		X	1.01.06	
		creación	2			X	1.01.07
Jefe Unidad Escuelas Infantiles en régimende Concierto	T.A.G./J	creación	1		X	1.01.06	
Jefe Unidad Inspección	Abierto	creación	1		X		1.01.07
Auxiliar Secretaría Jefe Unidad		creación	2	1	X	1.01.06	
				1		X	1.01.07
Negociado Gestión Administrativa	Administrativo	creación	1	X	1.0105		
	Auxiliares	creación	2	X	1.01.05		
Negociado Gestión Económica	Administrativo	Creación	1			X	1.01.07
	Auxiliar Administrativo	Creación	2			X	1.01.07
Asesor Técnico	Maestro	Creación	1		X	1.01.06	
Auxiliar	Auxiliar Administrativo	Creación	1		X	1.01.06	
<u>COSTES DE PERSONAL</u>	PLAZAS		Nº puesto	Costes		COSTE TOTAL 22.731€	
	Amortizaciones y Transformaciones		16	514.056€			
	Creaciones		23	536..787€			

6 EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE INDICADORES

Se establecen dos sistemas de evaluación: Evaluación de resultados, y evaluación de impactos.



a) Evaluación de resultados

Tienden a medir el cumplimiento de los dos objetivos generales previstos en el plan de mejora.

Son indicadores de resultados:

- Número de plazas creadas financiadas total o parcialmente con fondos públicos respecto al punto de partida.
- Porcentaje de cobertura de las plazas con fondos públicos e incrementos respecto al inicio.

- Número de Escuela Infantiles creadas, financiadas con fondos públicos respecto a la totalidad de Escuelas Infantiles creadas.
- Encuestas para determinar la satisfacción de los usuarios con las nuevas plazas creadas y sostenidas con fondos públicos. La encuesta constaría de 30 preguntas relativas a las dimensiones de calidad señaladas en el plan y se realizaría al final del proyecto (2007) sobre un muestreo de 500 familias.

d) Evaluación de impacto

Miden la percepción de la población de Madrid sobre la oferta de Escuelas infantiles financiadas con fondos públicos.

Son indicadores de impacto:

- Porcentaje de la población infantil escolarizada con fondos públicos sobre el total de la población infantil.
- Porcentaje de la población infantil escolarizada por nacionalidades.
- Porcentaje de la población infantil escolarizada por distritos y zonas.
- Porcentaje de población infantil escolarizada en función de la renta familiar.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- <http://www.stes.es/leydesigualdad/deloce/loceinf.polf>
Mesa infantil de la confederación de MRPs.
- <http://www.attaes.org/PMP-nuke/modules>
Carta de los Servicios públicos de la Comunidad de Madrid elaborado por la plataforma en defensa de los Servicios Públicos de la Comunidad de Madrid.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO, La gestión de los servicios públicos locales. Ed. Civitas.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ANGEL Y MANUEL, Curso sobre gestión de servicios públicos. INAP. Diputación Provincial de A Coruña.
- FORNESA DE RIBO, RICARDO. Gestión privada del servicio público. Discurso de Ingreso. Ed. Publicaciones de la Real Academia de Ciencias económicas y financieras.
- RODRÍGUEZ ARANA, JAIME, Temas básicos del derecho administrativo. “La crisis del Estado del bienestar”. Ed. Biblioteca Comares de ciencia jurídica.
- RAMIO MATAS, CARLES , La gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial. Módulo IV, III Curso de Dirección Pública Local. INAP.
- La red de centros específicos de educación infantil de la Comunidad de Madrid. Desarrollo y progreso. Ed. Dirección General de Centros docentes de la Consejería de educación de la Comunidad de Madrid.
- MARTINEZ PEREDA, JOSE MANUEL y GONZALEZ RIVA, JUAN JOSÉ, Y OTROS. Constitución Española, doctrina del Tribunal constitucional, del Tribunal Supremo y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ed. Colex.
- CAJA ROJA. Ed. Ministerio de Educación y Ciencia.
 - Infantil. Guía General
 - Infantil. Proyecto curricular
 - Infantil. Currículo de etapa.
- Proyecto Educativo. Escuela Infantil “El Sol” del Ayuntamiento de Madrid.
- Luis E. García, Enrique Aguilar, Salvador Parrado, Pierre Ténier-Buchot (01/2003). Asistencia Técnica y capacitación para la evaluación del medio término del programa nacional hidráulico 2001-2006.

- CARRERAS I PUIGDENGOLAS, J.M., (1999). Indicadores de la gestión de los servicios públicos locales: Una necesidad urgente, Análisis local 24.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL)
- R.D.L 781/86, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes de Régimen Local (TRRL)
- Constitución Española de 6.12.1978 (C.E)
- Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación. (LODE)
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo.(LOGSE)
- Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros docentes. (LOPGE).
- Orden 2879/2004, de 23 de julio, de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen los requisitos mínimos de los Centros que imparten el primer ciclo de educación infantil.
- Orden 60/2004, de 8 de enero, de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen nuevos módulos de financiación aplicables a los contratos de gestión de servicios públicos y a los convenios de colaboración suscritos entre la Comunidad de Madrid y Ayuntamientos e instituciones para el funcionamiento de Escuelas de Educación Infantil y Casas de Niños y establece la cuantía económica correspondiente al año 2004.
- R.D. 827/2003, de 27 de junio, del Consejo de Ministros, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecido por la Ley orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.
- R.D. 1318/2004, de 28 de mayo, del Consejo de Ministros, por el que se establece el nuevo calendario de aplicación de la ordenación del sistema educativo establecido en la LOCE, dejando sin efecto el R.D. 827/2003, de 27 de junio.
- Resolución de 31 de julio de 2003, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del VIII Convenio colectivo de ámbito estatal de centros de asistencia y educación infantil.

- Orden de 24.09.03 de la Consejería de Educación del País Vasco por la que se regula la convocatoria de Subvenciones a Escuelas Infantiles de titularidad privada.

.....