



## **Políticas de los Jardines Infantiles: Una Perspectiva Comparada**

***RIANNE MAHON, PhD***

*Director y Rector del Institute of Political Economy,  
Carleton University, CANADÁ*

*(Publicado en línea, en inglés, el 5 de septiembre de 2008)*

*(Puesto en línea, en español, el 26 de enero de 2010)*

### ***Tema***

*Jardines Infantiles (0-5 años)*

### **Introducción**

El creciente reconocimiento de la importancia del cuidado infantil ha traído consigo una progresiva aceptación de la necesidad de alguna forma de apoyo gubernamental. No obstante, al igual que las razones para la creciente necesidad de cuidado infantil varía, así también lo hacen las formas de participación del gobierno. Un análisis comparado de estos patrones de elección puede contribuir a la identificación de las mejores prácticas.

### **Materia**

Décadas de investigación comparada han conducido a un consenso general sobre las condiciones básicas para un sistema adecuado de cuidado no parental y de reconocer que el establecimiento de este sistema requiere de apoyo gubernamental. Un análisis de políticas comparado muestra que sólo algunos países, tales como Dinamarca y Suecia, se acercan al ideal. En otros, hay verdaderos “paraísos de excelencia” (por ej. Emilia Romagna en Italia). Sin embargo, muchas naciones ofrecen sustancialmente menos que esto y los desarrollos recientes sugieren que esta tendencia no es necesariamente de progreso hacia el ideal.

### **Temas**

Hay un consenso general y ampliamente difundido al interior de la comunidad de investigación, sobre los siguientes temas clave:

1. El sistema debiera ser accesible. Ningún niño debiera quedar excluido por razones de ingresos, estatus de los empleos de los padres, lugar de residencia o ciudadanía formal. Sin embargo, en muchos sistemas el acceso es un problema dado que no hay vacantes suficientes y el costo representa una barrera para acceder a cuidados de calidad para muchas familias.
2. El programa debiera ser de alta calidad. Numerosos estudios han respaldado la importancia de la calidad en el cuidado infantil, reflejado en ambientes físicos

estimulantes, seguros y saludables; proporción adecuada niño-personal y un currículum que reconozca al niño como un actor aquí y ahora. Esto requiere de inversiones públicas, no sólo para tratar el acceso, sino también para disponer de personal capacitado que reciba un sueldo justo.

3. El programa debería ser integral. En la medida en que se promueva el acceso universal, el sistema también necesita reconocer la diversidad de necesidades, incluyendo el respeto a la diversidad lingüística y cultural de la población. Esto también requiere del establecimiento de una estructura efectiva de gobernanza para enfrentar adecuadamente los desafíos de integración, coordinación y diversidad local.

### **Contexto de la Investigación**

La investigación comparada inicial fue realizada bajo los auspicios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (Organisation for Economic Development and Cooperation, OECD) en la década de 1970. En la década de 1990, la Red de Atención a la Infancia de la Comisión Europea (European Commission Network on Childcare) –una organización importante, pero de corta vida- realizó una investigación de política aplicada; también hubo iniciativas más recientes de parte de la OCDE. En la década de 1990, el interés académico en el tema se extendió más allá del círculo de expertos en el desarrollo de la infancia temprana, ya que estudiantes feministas del estado de bienestar llamaron la atención sobre los desafíos derivados del creciente “crisis del cuidado”. Una línea de investigación distinta ha resaltado el desarrollo de “cadenas globales de cuidado”<sup>1</sup> lo que implica el reclutamiento de mujeres del sur global (o de los países de Europa del Este) para brindar cuidado infantil en hogares de familias en Europa Occidental y Norte América.

### **Preguntas de Investigación**

¿Cuáles son las diversas estrategias que los gobiernos utilizan para dan forma al alcance y agregar calidad a los programas de cuidado infantil no parentales? ¿De qué manera los diferentes países han respondido a los desafíos de la gobernanza? Finalmente, ¿Hasta qué punto los gobiernos han recurrido a cadenas de cuidado global para captar personal para satisfacer la demanda creciente de cuidado infantil?

### **Resultados de la Investigación**

La investigación temprana realizada bajo el auspicio de la OCDE, resaltó la necesidad de integrar el *cuidado diario*, un servicio brindado originalmente para niños cuyas madres necesitaban trabajar para mantener los ingresos de la familia, y el *jardín infantil*, educación preescolar usualmente para niños de 3 a 6 años, frecuentemente en jornada parcial y, en muchos países, ampliamente disponible a familias de más altos ingresos<sup>2,3,4</sup>. Estos estudios, al mostrar la necesidad de combinar ambos, resaltaron la necesidad de satisfacer la demanda creada por el incremento de la participación de mujeres en la fuerza laboral, brindando programas de calidad, servicio a las necesidades del desarrollo infantil, y cantidad. Sin embargo, no todos los sistemas fueron diseñados para lograr esto. Los estudios identificaron tres modelos de medidas: (a) El enfoque *laissez-faire*, caracterizado por la coexistencia de diferentes sistemas, parcialmente relacionados a la edad, con el

frecuente auspicio comercial o voluntario, tradicional en los países anglo- americanos; (b) el sistema *dual*, basado en el cambio de edad (jardines infantiles para bebés y párvulos, preescolares para niños de 3 años, hasta edad escolar), homologados en Francia e Italia; y (c) el sistema *coordinado*, entonces pionero de los países nórdicos.

Las variadas formas en que los diferentes países combinaron la educación y el cuidado (o fallaron en este intento) continuaron siendo un foco de investigación para la literatura del desarrollo infantil.<sup>5</sup> Hasta la década de 1990, aquellos interesados en patrones más amplios de política social, tendieron a ignorar esta intervención, optando por la seguridad social y los beneficios en dinero efectivo. Sin embargo, las investigadoras feministas, interesadas en temas de equidad de género, comenzaron a llamar la atención sobre los desafíos de las políticas sociales para las crecientes necesidades de cuidado infantil.<sup>6,7,8</sup> Las respuestas nacionales se dividieron entre los sistemas de *hombre proveedor* y sistemas *pensados para mujeres*, estas últimas inclinadas a jugar un papel activo. La investigación principal sobre los regímenes establecidos de los estados de bienestar, que se enfocan en la forma en que las políticas del cuidado infantil reflejaron suposiciones más amplias sobre los papeles respectivos que juegan los estados, mercados y familias.<sup>9</sup>

La literatura sobre el régimen de bienestar añadió dos puntos clave. Primero, esta investigación mostró que las formas en que los países tratan la demanda de estas intervenciones, tienden a reflejar supuestos más amplios sobre los papeles que juegan los estados, las familias, los mercados y el sector del voluntariado. Segundo, al situar el cuidado al interior de regímenes de bienestar más amplios, se demostró que la participación del Estado en este campo no se limita a los países donde el sector público juega un papel decisivo en el financiamiento y suministro. Todos los estados producen un impacto sobre los papeles que el Estado, la familia, los mercados y la comunidad realiza. En algunos, ellos trabajan para apoyar a un mercado para el cuidado mediante el suministro de información y la reducción de impuestos individuales y corporativos; en otros, las políticas que pueden incluir generosos beneficios familiares, licencias parentales prolongadas y preescolares con jornadas parciales diarias o semanales favorecen el cuidado parental.

### **Vacíos de la Investigación**

Ha habido alguna investigación sobre modelos de gobernanza, reflejados adecuadamente en el programa *Starting Strong*, de la OCDE, que se enfoca específicamente en la importancia del desarrollo de políticas coordinadas a nivel central y también a nivel local y central para equilibrar los objetivos de equidad y diversidad.<sup>11</sup> Pese a reconocer el papel crucial del desarrollo de un marco nacional coherente, el trabajo reciente de Peter Moss también resalta la importancia de cierto grado de autonomía local y de capacidad para hacer de los jardines infantiles “lugares de prácticas democráticas.”<sup>12</sup> Hasta aquí, los

---

<sup>a</sup> La tipología de Esping-Andersen se enfoca en tres sistemas: (a) liberal (programas orientados a los sectores de bajos ingresos, en riesgo o con hacinamiento familiar, en el mejor de los casos, por la vía individual o por la reducción de impuestos corporativos), (b) corporativo-conservador (apoyo para el cuidado en el hogar) y (c) democrático social (financiamiento público y medidas para cobertura universal). Para una clasificación alternativa véase <sup>10</sup>.

estudiosos de los estados de bienestar han brindado poca atención a este importante aspecto, pero hay un interés creciente por la forma en que diferentes disposiciones que articulan los niveles local-central (o, en estados federados, como Canadá, los planos local-provincial-central) afectan la gobernanza del sector del cuidado temprano.<sup>13,14,15</sup>

Comprensiblemente, la investigación comparada de las políticas de cuidado infantil se ha enfocado en los sistemas de suministro nacionales. Todavía la globalización está teniendo un impacto en las políticas de cuidados, particularmente a través del desarrollo de las cadenas globales de cuidados integrales. Este aspecto ha recibido incluso menos atención a nivel internacional, con la excepción parcial de los investigadores norteamericanos, conscientes del papel crucial que juegan los bajos sueldos que se les paga a los inmigrantes al brindar cuidado asequible en sus hogares.<sup>16,17</sup> Las investigaciones recientes, sugieren que esta práctica no está limitada a los países angloamericanos “liberales”. En Europa Occidental, la combinación de políticas de migración con las nuevas formas de apoyar el cuidado de niños en los hogares, promueve activamente la promoción del reclutamiento de proveedores de cuidado migrantes.<sup>18</sup> Pese a que esto puede brindar soluciones *económicas* a la demanda creciente de cuidados en el norte, crea un ambiente diferente a los cuidados proporcionados en el sur, donde los niños son cuidados por los abuelos u otros familiares, mientras sus madres proporcionan cuidados en los países del Norte.<sup>19,20</sup>

Un segundo tema de globalización, es la progresiva influencia de las organizaciones internacionales en la materia. La OCDE ha emprendido recientemente dos estudios sustanciales, uno bajo la Junta Directiva para el Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (Directorate for Employment, Labour and Social Affairs) *Babies and Bosses*, y el otro bajo la Junta Directiva de Educación (Education Directorate). El Banco Mundial (World Bank), la UNESCO y la Unión Europea también han mostrado un interés progresivo en el tema, como lo han hecho fundaciones internacionales como Soros, la cual está jugando un papel importante en Europa del Este. Se requiere de más información sobre las diversas soluciones políticas que se han implementado, desde la más instrumental (cuidado como un medio para fomentar la participación de la fuerza de trabajo femenina) a la visión centrada en los derechos, articulada por UNESCO.

Finalmente, el trabajo inspirado en teóricos post estructuralistas, desafía la perspectiva desarrollista que ha contribuido a una visión estandarizada de la calidad, fuertemente dependiente de indicadores cuantitativos. Esta nueva línea de investigación resalta la importancia de la “complejidad y multiplicidad, subjetividad y contexto, provisionalidad e incertidumbre”.<sup>b,21</sup> Como tal, avala una concepción de calidad dialógica y abierta, muy coherente con la educación Reggio Emilia.

## Conclusiones

Los especialistas en educación y cuidado infantil temprano concuerdan ampliamente en los rasgos principales de un sistema adecuado de cuidado inclusivo y de alta calidad. Sin embargo, la creación de este sistema depende del apoyo efectivo del Estado. Y es aquí donde el análisis comparado de las políticas de cuidados infantil, recurriendo a las

---

<sup>b</sup> En Canadá, el trabajo de Alan Pence ha sido muy importante al respecto.

herramientas y conceptos de investigación interdisciplinarios, puede hacer una contribución. Los sistemas tempranos de clasificación de patrones de políticas, resaltaron la importante interrogante sobre si las políticas existentes reforzaban el desarrollo de un sistema integrado de educación y cuidados de la infancia temprana. La investigación más reciente, informada por el trabajo de sociólogos y científicos políticos, ha ayudado a ubicar el cuidado infantil al interior de un conjunto más amplio de relaciones que gobiernan los roles respectivos de los estados, familias<sup>a</sup> y mercados.

### **Implicancias**

Los análisis comparativos de las políticas de cuidado infantil pueden ayudar a identificar mejores prácticas y algunos de los impedimentos políticos e institucionales para su adopción. Sin embargo, es importante que estas investigaciones no restrinjan su foco al nivel nacional. Las disposiciones que gobiernan los papeles respectivos de los gobiernos locales y nacionales, constituyen un componente importante de las estructuras de gobernanza, limitando o aumentando las capacidades de coordinación global, así como los ajustes a las necesidades locales. Además, los investigadores necesitan dirigir su mirada más allá del nivel nacional e incluir análisis de las formas en que las inequidades globales se relacionan con las migraciones nacionales y los regímenes de bienestar para moldear una cadena de cuidados global.

### **REFERENCIAS**

1. Yeates N. Global care chains: critical reflections and lines of inquiry. *International Feminist Journal of Politics* 2004;6(3):369-391.
2. OECD. *Care of children of working parents MS/S/74.9*. Directorate for Social Affairs. Manpower and Education. Social Affairs and Industrial Relations Division for the Working Party on the role of Women in the Economy. Paris, France: OECD; 1974.
3. Kahn AJ, Kamerman SB. *Child Care Programs in Nine Countries: a report prepared for the OECD Working Party on the Role of Women in the Economy*. Paris, France: OECD; 1976.
4. Heron A. *Early Childhood Care and Education: Objectives and Issues*. Washington, DC: OECD; 1977.
5. Cohen B, Moss P, Petrie P, Wallace J. *An excellent example is A New Deal for Children? Re-forming education and care in England, Scotland and Sweden*. Bristol, UK: Policy Press; 2004.
6. Orloff AS. Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review* 1993;58(3):303-338.
7. Lewis J. Gender and welfare regimes: Further thoughts. *Social Politics* 1997;4(2):160-177.
8. Jenson J. Who cares? Gender and welfare regimes. *Social Politics* 1997;4(2):182-187.
9. Esping-Andersen G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, UK: Oxford University Press; 1999.
10. Mahon R. The OECD and the work/family reconciliation agenda: competing frames. In: Lewis J, ed. *Children, Changing Families and Welfare States*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pub; 2006.

11. OECD. *Starting strong II: Early childhood education and care*. Paris, France: OECD; 2006:13.
12. Moss P. Bringing Politics into the Nursery: Early Childhood Education as a Democratic Practice. Bernard Van Lees Foundation; 2007: 13. Working papers in Early Childhood Development No. 43.
13. Wincott D. Paradoxes of new labour's social policy: Toward universal child care in Europe's "most liberal" welfare regime? *Social Politics* 2006;13(2):286-312.
14. Turgeon L. Territorial politics and the Development of Early childhood Education and Child Care in France, Great Britain and Sweden. Paper presented at: the 2007 CPSA Annual Conference. May 31, 2007; Saskatoon, SA.
15. Jenson J, Mahon R. Bringing Cities to the Table: Child Care and Intergovernmental Relations. Ottawa, ON: Canadian Policy Research Network Inc; 2005
16. Glenn EN. From servitude to service work: historical continuities in the racial division of paid reproductive labor. *Signs* 1992;18(1):1-43.
17. Bakan AB, Stasiulis DK. *Not one of the family: foreign domestic workers in Canada*. Toronto, ON: University of Toronto Press; 1997.
18. Lister R, Williams F, Anttonen A, Bussemaker J, Gerhard U, Heinen J, Johansson S, Leira A, Siim B, Tobio C, Gavanas A. Gendering Citizenship in Western Europe: new challenges for citizenship research in a cross-national context. Bristol, UK: Policy; 2007.
19. Parrenas RS. Care crisis in the Philippines: children and transnational families in the new global economy. In: Ehrenreich B, Hoschild AR, eds. *Global woman : nannies, maids, and sex workers in the new economy* . New York, NY: Metropolitan Books, 2003.
20. Pyle J. Globalization and the increase in transnational care work: the flip side. *Globalizations* 2006;3(3):297-315.
21. Dahlberg G, Moss P. Ethics and Politics in Early Childhood Education. New York, NY: Routledge; 2005.

*Este artículo ha sido traducido por la Junta Nacional de Jardines Infantiles -JUNJI-  
Gobierno de Chile.*

Para citar este documento:

Mahon R. Políticas de los jardines infantiles: Una perspectiva comparada. In: Tremblay RE, Barr RG, Peters RDeV, Boivin M, eds. *Enciclopedia sobre el Desarrollo de la Primera Infancia* [en línea]. Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood Development; 2010:1-6. Disponible en: <http://www.encyclopedia-infantes.com/documents/MahonESPxp.pdf>. Visitado el [inserte fecha].

Copyright © 2010

**Este artículo es financiado por el Centro de Excelencia para el Desarrollo de la Primera Infancia (Centre of Excellence for Early Childhood Development) y el Consejo Canadiense para el Aprendizaje (Canadian Council on Learning's Early Childhood Learning Knowledge Centre).**