La política del cuidado infantil: Una perspectiva comparativa

Rianne Mahon, PhD

Director y Rector del Institute of Political Economy, Carleton University, Canadá

Febrero 2011, Éd. rév.

Introducción

El creciente reconocimiento de la importancia del cuidado infantil ha traído consigo un mayor reconocimiento de la necesidad de algún tipo de apoyo gubernamental. Sin embargo, al igual que las razones que están detrás de la creciente demanda de la variedad de cuidado infantil sucede lo mismo con las diversas formas de implicaciones del gobierno. El análisis comparativo de estos patrones de elección puede contribuir a la identificación de mejores prácticas.

Materia

En décadas de investigación comparativa han conducido a un acuerdo general sobre los requisitos básicos, para un buen Sistema de Cuidado Infantil no Parental y el reconocimiento de que dicho sistema requiere el apoyo del gobierno. El análisis comparativo de las políticas públicas muestra que algunos países, como Dinamarca y Suecia, se acercan al ideal. En otros países, hay verdaderas “islas de excelencia” (por ejemplo, Emilia Romagna en Italia). Sin embargo, muchos sistemas ofrecen mucho menos que esto y los desarrollos recientes, sugiere que la tendencia no

es necesariamente un progreso hacia el ideal

Problemas

Existe un acuerdo bastante generalizado dentro de la comunidad de investigación sobre las siguientes cuestiones fundamentales:

1. El Sistema debe ser accesible: ningún(a) niño(a) debe ser excluido(a) con base en el ingreso, la situación laboral de su padre/madre, el lugar de residencia o de la ciudadanía oficial. Sin embargo, en muchos sistemas el acceso es un problema, ya que hay espacios insuficientes y los pagos representan una barrera en la calidad del cuidado, para muchas familias.
2. El programa debe ser de alta calidad. En numerosos estudios se ha documentado la importancia de la calidad del cuidado infantil en forma de un medio ambiente sano, seguro y estimulante físicamente; con personal apropiado; con una ratio adecuada por niño(a) adulto(a); y un programa pedagógico que reconoce al(a) niño(a) como un actor en el aquí y en el ahora. Esto requiere inversiones públicas, no sólo para abordar la asequibilidad, sino para proporcionar personal bien formado que reciban salarios justos.
3. El programa debe ser comprensivo. Al mismo tiempo que promueva la accesibilidad universal, el sistema también necesita reconocer la diversidad de necesidades, incluyendo el respeto de la diversidad cultural y lingüística de la población. Esto también requiere del involucramiento de los gobiernos. A su vez, el logro de estos objetivos depende del establecimiento de una estructura de gobierno eficaz para hacer frente a los desafíos de integración, coordinación y diversidad local.

Contexto de la investigación

La investigación comparativa inicial sobre la política del cuidado infantil se llevó a cabo bajo los auspicios de la Organización para el Desarrollo Económico y la Cooperación (OCDE) en los años setentas. Adicionalmente se aplicó la política de investigación, que fue conducida por la importante, pero de corta vida, Red de Cuidado Infantil de la Comisión Europea en los noventas, así como las iniciativas de la OCDE en donde se llevaron a cabo investigaciones adicionales sobre políticas aplicadas. En la década de los noventas, el interés académico en esta temática se extendió más allá de las personas expertas en el desarrollo de la primera infancia, de tal manera que los estudiantes feministas que se interesaban en el Estado de Bienestar, llamaron la atención sobre los desafíos planteados por la creciente “crisis de cuidados y servicios a la primera

infancia". Una línea de investigación separada ha puesto de relieve las "cadenas globales de servicios"[1] es decir, el reclutamiento de mujeres del sur (o de la Europa del Este) para proveer cuidado y servicios a la primera infancia en los hogares de familias de Europa Occidental y de América del Norte.[1]

Preguntas directrices

¿Cuáles son las diversas maneras que los gobiernos podrían configurar con calidad óptima, al alcance de los cuidados de carácter no parental? ¿Cómo han respondido los diferentes países a los desafío de la gobernabilidad? Por último, ¿Hasta qué punto los gobiernos han recurrido a la contratación a través de las cadenas globales de cuidado para satisfacer la creciente demanda del cuidado infantil?

Resultados de la investigación

Las primeras investigaciones llevadas a cabo por los auspicios de la OCED pusieron de relieve la necesidad de integrar el cuidado diurno, un servicio originalmente proporcionado a los(as) niños(as) cuyas madres necesitaban trabajar para mantener los ingresos familiares, y así el jardín infantil y la educación preescolar, generalmente para niños(as) de 3 a 6 años, a menudo se realizaba a tiempo parcial y en muchos países, disponible en gran parte para las familias de altos ingresos.[2,3,4] Al mostrar la necesidad de combinar las dos estrategias, estos estudios resaltaron la demanda para satisfacer el aumento de la fuerza laboral de las mujeres, mediante la provisión de programas de calidad y cantidad de servicios suficientes para atender las necesidades de desarrollo del(a) niño(a). Sin embargo, no todos los sistemas fueron diseñados para lograr ello y los estudios encontraron tres patrones de provisión: a) El enfoque laissez- faire (dejar hacer) caracterizado por la coexistencia de diferentes sistemas, parcialmente relacionados con la edad, con el auspicio a menudo privado o voluntario, típico de los países angloamericanos; b) el sistema dual, basado en la edad (guarderías para bebes y niños(as) pequeños(as), preescolares para los 3 años hasta edad escolar), tipificado para Francia e Italia; y c) el sistema coordinado, que es pionero en los países nórdicos.

Las distintas maneras en que los diferentes países combinan (o no combinan) la educación y el cuidado continúan siendo el centro de la investigación dentro de la literatura del desarrollo de la primera infancia.[5] Hasta la década de los noventa, quienes tenían intereses más amplios sobre la política social tendían a ignorar el cuidado infantil, tendiendo a focalizarse en el seguro social y las prestaciones en metálico. No obstante, las investigadoras feministas interesadas en las cuestiones

de igualdad de género, comenzaron a llamar la atención sobre los retos que planteaba la política social sobre la creciente necesidad de los servicios y elcuidado infantil.[6,7,8] Las respuestas nacionales se dividieron entre los hombres sostenedores y los regímenes amigables de las mujeres, este último inclinado a tomar un rol más activo. Posteriormente, la investigación sobre el régimen de bienestar se centró en la manera que en que las políticas de cuidado infantil reflejaban supuestos más amplios sobre las funciones respectivas de los Estados, los mercados y las familias.[a,9]

La literatura sobre el régimen de bienestar agregó dos puntos claves. En primer lugar, esta investigación demostró que la forma en que los países abordan la demanda de los servicios de cuidado infantil tiende a reflejar suposiciones más amplias sobre los respectivos papeles de los Estados, familias, mercados y sector de voluntariado. En segundo lugar, al situar el cuidado infantil en amplios regímenes de bienestar, se demostró que la participación no se limita a los países en los que el sector público desempeña un papel clave en la financiación y provisión. Todos los Estados tienen un impacto en los roles respectivos desempeñados por éstos mismos , sobre los roles de las familias, los mercados y el sector comunitario. En algunos, trabajan para apoyar un mercado o dinámica de atención y cuidado a través de la provisión de información y deducciones de impuestos; en otros las políticas pueden incluir beneficios generosos para la familia, tales como largos permisos parentales o de una parte del día o de la semana preescolar, que favorezcan el cuidado de los(as) padres/madres.

Brechas de la investigación

Se han realizado algunas investigaciones sobre los modelos de gobernanza, que son bien reflejados en la iniciativa Empezando Fuerte (Starting Strong) de la OCDE, que se centra específicamente en la importancia del desarrollo coordinado de políticas a nivel central y local, para equilibrar los objetivos de equidad y diversidad.[14] Además del reconocimiento del rol crítico que debe ser desempeñado por el desarrollo de un marco nacional coherente, recientemente en el trabajo Peter Moss también se subrayó la importancia del grado de autonomía local y la capacidad para hacer de los centros de cuidado infantil “sitios de práctica democrática"[15] Hasta ahora, ha sido menos impactante la atención en este importante aspecto por parte de los estudiantes de los Estados de Bienestar, pero hay un creciente interés por la manera en que los diferentes arreglos centro-locales (o en Estados federales, como Canadá, central – provincial – local) afectan a la gobernanza del sector del cuidado infantil.[16,17,18]

Es comprensible que la investigación comparada sobre la política de cuidado infantil se ha centrado en los sistemas nacionales de prestación de servicios. A pesar de que la globalización está teniendo un impacto en la política del cuidado infantil, especialmente a través del desarrollo de cadenas globales de cuidado. Este aspecto ha recibido aún menos atención internacional, con la excepción de investigadores(as) de América del Norte, conscientes del papel crítico que desempeñan los inmigrantes con bajos salarios en proveer cuidado infantil asequible dentro del hogar.[19,20] En recientes investigaciones sugieren que esta práctica no se limita a países "liberales" angloamericanos. En Europa occidental, la combinación de políticas de inmigración y las nuevas formas de apoyo del cuidado infantil, están promoviendo activamente la contratación de proveedores de servicios de atención a las personas migrantes.[21] Si bien esto puede proporcionar una solución económica a la creciente demanda en el Norte, esto genera un conjunto de relaciones que rigen los respectivos papeles desempeñados por los Estados, las familias y los mercados.[b]

Una segunda cuestión de la globalización es la creciente influencia de las organizaciones internacionales en este campo. La OCDE recientemente ha emprendido dos estudios sustanciales, uno de ellos a cargo de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (Bebes y Jefaturas) y el otro, bajo la Dirección de Educación. El Banco Mundial, la UNESCO y la Unión Europea también han mostrado un creciente interés, al igual que las fundaciones como Soros, que desempeña un importante papel en Europa Oriental. Además es importante seguir investigando las diversas soluciones políticas que se están aplicando, desde las más instrumentales (el cuidado infantil como medio para promover la participación de la fuerza laboral de las mujeres) hasta la visión centrada en derechos articulada por la UNESCO.

Finalmente, el trabajo inspirado por teorías posestructuralista desafía la perspectiva desarrollista que ha contribuido a una visión estandarizada de la calidad, que depende en gran medida de indicadores cuantitativos. Esta nueva línea de investigación pone de relieve la importancia de "complejidad y multiplicidad, subjetividad y contexto, y provisionalidad e incertidumbre"[22] Como tal, esto se basa en una concepción dialógica de calidad que está muy en línea con la pedagogía practicada por Reggio Emilia.

Conclusiones

Los(as) especialistas en educación y cuidado de la primera infancia coinciden en gran medida en las principales características de un sistema de cuidado infantil bueno y de alta calidad. Sin

embargo, el establecimiento de este sistema depende de un apoyo efectivo del gobierno. Aquí es donde el análisis comparativo de las políticas de cuidado infantil basándose en las herramientas y conceptos interdisciplinarios de investigación, pueden hacer una contribución. Los primeros sistemas de clasificación de patrones de políticas pusieron de relieve la importante cuestión sobre si las políticas existentes fomentaban el desarrollo de un sistema integrado de educación y cuidado en la primera infancia. En recientes investigaciones, que se basan en el trabajo de profesionales de la sociología y ciencia política, han ayudado a ubicar el cuidado infantil dentro del conjunto más amplio de relaciones que gobiernan los respectivos roles desempeñados por los Estados, familias y mercados.

Implicaciones

El análisis comparativo de las políticas puede ayudar a identificar mejores prácticas y algunos impedimentos institucionales y políticos para su adopción. Esto es importante, pero también que esta investigación no restrinja su enfoque a nivel nacional. Los arreglos que rigen las funciones respectivas de los gobiernos nacionales y locales constituyen un importante componente de estructura de gobernanza, limitando o mejorando las capacidades de coordinación general y de adaptación a las necesidades locales. Además, quienes investigan deben dirigir su mirada más allá del nivel nacional e incluir análisis de las formas en que las desigualdades globales se combinan con los regímenes nacionales de migración y de bienestar para formar parte de una cadena modelada de atención y servicios de carácter mundial.

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. Parreñas RS. *Servants of globalization: Women, migrants and domestic work*. Palo Alto, CA: Stanford University Press; 2001.

12. Parreñas 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.

13. Pyle J. Globalization and the increase in transnational care work: the flip side. *Globalizations* 2006;3(3):297-315.

14. OECD. *Starting strong II: Early childhood education and care*. Paris, France: OECD; 2006:13.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. Jenson J, Mahon R. Bringing Cities to the Table: Child Care and Intergovernmental Relations. Ottawa, ON: Canadian Policy Research Network Inc; 2005

19. Glenn EN. From servitude to service work: historical continuities in the racial division of paid reproductive labor. *Signs* 1992;18(1):1-43.

20. Bakan AB, Stasiulis DK. *Not one of the family: foreign domestic workers in Canada*. Toronto, ON: University of Toronto Press; 1997.

21. 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.

22. Dahlberg G, Moss P. Ethics and Politics in Early Childhood Education. New York, NY: Routledge; 2005.

Notas:

[a] La tipología de Esping-Andersen se centra en tres sistemas: (a) liberal (programas que tiene por objetivo a familias de bajos ingresos, en riesgo u otras agregadas, en el mejor de los casos, a través de deducciones fiscales individuales o corporativos, (b) corporativas conservadoras (apoyo para el cuidado en la casa), y (c) socialdemocracia (financiamiento público y provisión universal del cuidado del(a) niño(a). Para una clasificación alternativa de los tipos de cuidado en el Sur, en donde el(a) niño(a) se deja al cuidado de los(as) abuelos(as) u otras personas parientes, mientras que en el norte las madres son quienes se dedican a esas labores.[10,11,12,13]

[b] En Canadá, el trabajo de Alan Pence ha sido muy importante en este sentido.