

# La atención infantil pública y los centros preescolares en Europa Occidental: una perspectiva histórica comparada

HARRY WILLEKENS\*

## RESUMEN

La atención a los niños de edad preescolar se ha organizado de formas diversas en los países de Europa Occidental. Este artículo compara los sistemas establecidos para el cuidado/educación de los niños por parte de los estados y explica las diferencias entre ellos ahondando en sus raíces históricas, teniendo en cuenta los modelos típico-ideales que orientaron los diseños de políticas públicas pero también las contingencias encontradas en los procesos de desarrollo de los sistemas de atención infantil pública.

La atención infantil pública<sup>1</sup> y las formas colectivas de educación infantil son fenómenos ampliamente investigados en sociología y en los estudios de políticas sociales desde una perspectiva tanto nacional como comparada. No valdría la pena sumar páginas a la ingente literatura en la materia si no fuera por que la mayoría de las publicaciones disponibles se centran en cuestiones de política pública con un alcance relativamente limi-

\* Universidad de Hildesheim, Alemania.

<sup>1</sup> Los límites entre atención infantil pública y privada son notoriamente difíciles de trazar. Por supuesto, la atención infantil es pública si el estado o una de sus ramas organiza y proporciona el servicio de atención infantil de forma bien gratuita o a un precio inferior a su coste (si el estado se limitara simplemente a prestar los servicios a precio de mercado, actuando así como empresa privada, no podríamos calificar a este servicio de "público"). ¿Pero qué sucede si el estado no presta directamente los servicios, sino que los subvenciona? En algunos países, como Bélgica o Alemania, la mayoría de las guarderías son "privadas" (lo que en la práctica significa que pertenecen a una iglesia) pero están fuertemente o en algunos casos enteramente subvencionadas por el estado y, en lo que a los usuarios atañe, son prácticamente indistinguibles de las guarderías

tado. El objeto de este ensayo es explorar los desarrollos *de largo plazo* en la provisión de atención infantil pública en Europa Occidental, centrándose en la cuestión de cómo *explicar* las diferencias entre los sistemas nacionales. Dichas diferencias son sustanciales, tanto con respecto al momento de aparición de los sistemas públicos de atención infantil como en lo concerniente a la cuestión del ámbito de cobertura de la población. Tampoco resultaría fácil explicar las diferencias por divergencias en el desarrollo del estado del bienestar en general, ya que, como se verá en la siguiente perspectiva general, los países pioneros en el sistema preescolar (Bélgica y Francia) no fueron exactamente pioneros en el estado del bienestar, mientras que Alemania, que estuvo a la vanguardia del desarrollo del estado del bienestar, es un caso notorio de país rezagado en materia de atención infantil pública y educación preescolar.

La oferta de atención infantil pública para los niños de menos de tres años era en el mejor de los casos un fenómeno cuantitativamente marginal en

municipales. Ciertamente han de contar como públicas también y, de hecho, siempre se contabilizan como públicas en las estadísticas. ¿Pero qué hay de los niños privados subvencionados, que cuidan de los niños en su propia casa o en la casa del niño? ¿Y cómo calificar los subsidios que reciben los padres que renuncian al trabajo remunerado para quedarse en casa y ocuparse de sus hijos? Esta última categoría nunca se cuenta como pública ni en la literatura ni en las estadísticas, y la penúltima raramente lo es, aunque el hecho de que el estado pague por las actividades de atención a las personas debería hacernos dudar de su naturaleza privada. Ahora bien, por motivos pragmáticos, en especial la falta de información comparativa, en este artículo, con la expresión "atención infantil pública" se alude únicamente a la atención infantil prestada en sistemas organizados o subvencionados por el estado.

el conjunto de la Europa no comunista hasta al menos los años setenta, y ha seguido siéndolo en algunos países europeos. Naturalmente, es una cuestión interesante saber por qué algunos países han sido mucho más activos que otros en la creación de dichos servicios de atención infantil, aunque ésta es una cuestión menos relevante para el análisis de largo plazo objeto de este artículo. Así pues, me centraré en las diferencias en los desarrollos nacionales de la atención infantil pública para la categoría de niños entre tres años y la edad de escolarización obligatoria<sup>2</sup>, y volveré a la categoría de niños de más corta edad sólo en la medida en que el desarrollo de servicios para el grupo de mayor edad haya tenido repercusiones en el grupo de menor edad.

### 1. DOS TIPOS IDEALES DE ATENCIÓN INFANTIL PÚBLICA PARA LOS NIÑOS DE TRES A SEIS AÑOS

En la historia de la atención infantil pública es posible distinguir dos motivaciones básicas de política pública con consecuencias diferentes y largo alcance para la organización, financiación y disponibilidad de atención infantil pública. Un objetivo ideal típico es el fomento de la *conciliación del trabajo remunerado y el trabajo de cuidado de los niños*: si se supone que ambos padres –o las madres en concreto– trabajan por un salario, es necesario un apoyo para asegurarse de que los niños están atendidos mientras sus padres trabajan. La otra idea básica es que los niños, incluso los que están por debajo de la edad de escolarización obligatoria, tienen *necesidad de educación pública*. Naturalmente, estos son tipos ideales, y en todos los sistemas reales de atención infantil pública es posible hallar rastros de ambas motivaciones de política pública. No obstante, se verá que el predominio de uno u otro tipo ideal (o, en algunos casos, la transición de un tipo ideal al otro) puede explicar unas diferencias entre los sistemas nacionales que de otra forma serían difíciles de comprender. A continuación, examinaré en primer lugar las características generales de los tipos ideales y luego prestaré atención al uso de los mismos para ver qué nos puede decir sobre las diferencias entre los distintos sistemas de atención infantil pública.

<sup>2</sup> La cual no es la misma en todas partes. Es de seis años en la mayoría de los países, pero de siete en Dinamarca y Suecia, y de cinco en Holanda, Irlanda y el Reino Unido (Bahle, 2009).

La idea de que los niños de corta edad precisan educación pública puede surgir en ideologías muy diferentes, incluso contradictorias (aunque a menudo coexistentes) sobre la familia y su relación con la sociedad y el estado. Los intereses percibidos tanto del estado o la comunidad como de los menores pueden desempeñar una función a este respecto.

Los intereses relevantes de los menores pueden concebirse de maneras diferentes. Una razón para tener guarderías podría ser que el desarrollo normal del menor es sólo posible si a partir de cierta edad los niños están junto a otros niños y adultos ajenos a la familia (un argumento frecuente sobre todo en el contexto alemán). Otro es la presunción de que incluso los niños de corta edad se benefician de un aprendizaje sistemático similar al de la escuela (un argumento que ha sido considerado especialmente importante en Bélgica y España, pero también en Francia y en Italia); en este caso, la razón de por qué no simplemente van a la escuela sería meramente que los niños de corta edad tienen necesidades especiales que hace aconsejable desde un punto de vista práctico separarlos de los escolares de mayor edad. En este caso, las guarderías son explícitamente concebidas como parte del sistema educativo público y como preparatorias para la escuela. La puesta en marcha de un sistema público de atención infantil también podría radicar en ideas de igualdad de oportunidades para los niños de diferentes contextos sociales, culturales y lingüísticos: las desigualdades inevitables derivadas de las diferencias en los antecedentes familiares de los niños han de ser compensadas por la disponibilidad de servicios públicos de educación igualmente accesibles para todos. Irónicamente, esta última noción ha sido la más influyente en los países nórdicos, donde durante los últimos siglos las diferencias sociales, culturales y lingüísticas han sido *menos* pronunciadas que en otras partes de Europa (Battail, Boyer y Fournier, 1992).

La definición del interés colectivo de organizar la atención infantil pública también presenta distintas variantes. Es obvio que redundan en el interés de la sociedad y del estado que los niños se integren y sean educados y que se rescaten los talentos de los excluidos socialmente mediante políticas de igualdad de oportunidades. Para integrar a todos en el seno del estado, promover el consenso y estabilizar su hegemonía, podría considerarse necesario inculcar los valores del sistema político en los ciudadanos desde la más tierna edad posible: ésta es una de las principales razones dadas para el desarrollo temprano del sistema preescolar en Francia

(Letablier y Jonson, 2003) y para la preescolarización generalizada en los antiguos países comunistas de Europa del Este. Un argumento similar podría ser igualmente decisivo en una sociedad sin un estado fuerte: a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, las guarderías contaban con un fuerte respaldo en la opinión pública de Estados Unidos al considerarse que una sociedad de inmigrantes culturalmente dispar sólo puede convertir a sus nuevos miembros en ciudadanos imbuyéndoles el mismo conjunto de valores básicos (Baader, 2009).

Sean cuales sean las motivaciones ideológicas para contar con centros educativos preescolares y sean cuales sean los valores sociales y capacidades cognitivas que se supone que tienen que adquirir los niños en dichos centros, si la idea básica de dichos centros es que los niños tienen necesidad de educación pública, de ello se deducirán varias implicaciones, que serán radicalmente diferentes de las implicaciones del objetivo básico de conciliar el trabajo remunerado y el cuidado de los hijos. Si los niños requieren educación pública por cualquiera de las razones enumeradas anteriormente, entonces *todos* los niños necesitan educación pública. Los centros preescolares deberían estar abiertos a todos, independientemente de las necesidades de atención infantil de los padres, e idealmente –igual que las escuelas– sin coste alguno para ellos. De otro lado, no hay necesidad de adaptar sus horarios a la jornada laboral de los padres. Los centros preescolares son parte del sistema educativo, no del estado del bienestar y, por consiguiente, serán organizados por las autoridades estatales responsables de las escuelas y se financiarán con arreglo a las normas aplicables a las escuelas. Su personal serán maestros, no niños y, por tanto, serán formados y pagados como maestros. Habrá programas de estudios donde se establecerá qué se supone que han de aprender los niños.

El segundo motivo básico para contar con un sistema público de atención infantil (la *conciliación del trabajo remunerado con el cuidado de los hijos*) también presenta diferentes variantes. El principal propósito de las políticas públicas de este tipo sería *proteger a los niños* cuyos padres, los dos o el único que tienen en el caso de las familias monoparentales, tienen la mala suerte de tener que trabajar para obtener los ingresos familiares: históricamente esta fue la primera oleada de políticas públicas del siglo XIX dirigidas a los hijos de padres trabajadores que dejaban sus hijos desatendidos. La consecuencia de dicha formulación de objetivos es naturalmente que la atención infantil pública sólo debería

facilitarse a los niños en situación de extrema necesidad. El principal objetivo de la política también podría ser *liberar a las mujeres* de su dependencia económica de los hombres permitiéndoles acceder al mercado de trabajo (o reducir los riesgos de pobreza infantil mediante el empleo de las madres), o *liberar la fuerza de trabajo de las mujeres* para ponerla a disposición del mercado y mejorar la eficiencia económica (Martin y Le Bihan, 2009).

Tal sistema público de atención infantil no es universalista, puesto que sólo va dirigido a los niños cuyas madres forman parte de la fuerza de trabajo; si los recursos son escasos, los hijos de los empleados tienen prioridad sobre los hijos de los desempleados, los de los trabajadores a tiempo completo sobre los de los trabajadores a tiempo parcial, los de las madres solas sobre los que tienen dos padres *in situ*, etc. Ahora bien, un sistema público de atención infantil orientado a la conciliación puede evolucionar a un sistema universalista (como ha sucedido en los países nórdicos) si se supone que el *conjunto* de la población adulta desempeña un trabajo remunerado (como es igualmente el objetivo implícito de las políticas de la UE tal y como se puso de manifiesto, por ejemplo, en las denominadas metas de Barcelona de 2002<sup>3</sup>).

No se dan las mismas razones para proveer atención infantil pública gratuita que en los sistemas orientados a la educación: puesto que los padres se benefician materialmente de la atención infantil pública, que les permite ganar dinero, no hay nada disfuncional en cobrarles una tasa. Si el sistema público de atención infantil se organiza con el objetivo principal de cuidar a los niños cuyos padres tienen que trabajar (o deben trabajar), no forma parte del sistema educativo, sino que pertenece al ámbito de las políticas sociales y laborales. La implicación es que las decisiones son tomadas por las autoridades públicas competentes en materia de bienestar social y relaciones laborales y posiblemente con arreglo a procedimientos que son apropiados para tales asuntos, es decir, basados en negociaciones entre el estado, los sindicatos y las organizaciones patronales. El horario de apertura de los servicios habrá de adaptarse al horario de trabajo en vez de a las necesidades de los niños de corta edad. El personal constará de niños en vez de maestros, y sus cualificaciones y salarios deberán ser acordes con esta descripción del puesto de tra-

<sup>3</sup> Estas metas instan a los estados miembros a esforzarse porque el acceso a la atención infantil pública en 2010 llegue al 33% de los niños menores de 3 años y del 90% para los niños de tres a seis años.

bajo. Naturalmente, los niños también pueden aprender algo durante el tiempo que pasan en el sistema público de atención infantil; pero el aprendizaje y la preparación para la vida escolar no pueden ser cuestiones centrales en su organización.

Estas son construcciones típicas ideales. Echemos ahora un vistazo a la realidad y veamos si y cómo los tipos ideales pueden iluminarla. Abordaré ahora a los pioneros de la educación preescolar (Francia y Bélgica) en comparación con otros países donde la atención infantil pública estuvo principalmente conformada por la misma lógica de la educación preescolar, los países escandinavos (especialmente Suecia y Dinamarca) —erróneamente considerados por muchos como la vanguardia de la atención infantil pública—, y otros países (Inglaterra, Alemania) que, si bien se industrializaron temprana y totalmente, son ejemplo de retraso notorio en este campo.

## 2. LOS PIONEROS DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR: BÉLGICA Y FRANCIA (COMPARADOS CON OTROS PAÍSES DEL PARADIGMA EDUCACIONAL)

Como en la mayor parte de los demás países, las guarderías surgieron en Bélgica y Francia en el curso del siglo XIX. Lo que hace a estos países únicos es que la oferta de guarderías adquirió enseguida tal relevancia que convirtió la asistencia a las mismas en una parte normal de la vida de los niños, en una época en la que todavía podía considerársela un experimento en muchos otros países. Hacia 1900, casi la mitad de la población belga en el grupo de edades comprendidas entre los tres y cinco años estaba matriculada<sup>4</sup> en una guardería. En 1910, la tasa de matriculación había subido al 60%. Luego se mantuvo estable durante los años de dificultades económicas del período de entreguerras, caracterizado por tasas de desempleo espectacularmente altas durante los años treinta, para aumentar de manera pronunciada después de la Segunda Guerra Mundial (II GM) y lle-

<sup>4</sup> Evidentemente, matriculación no es lo mismo que asistencia. No existen datos fiables sobre asistencia en contraposición a matriculación para el período anterior a 1960. Lo que sí sabemos, no obstante, es que, desde 1960 en adelante, las tasas de matriculación y asistencia coinciden más o menos, y que no hay pruebas que indiquen grandes divergencias entre ambas en períodos anteriores.

gar prácticamente al 100% a finales de los años sesenta. Además, muchas guarderías proporcionaron desde muy pronto atención y educación todo el día (Depaepe, Devroede, Minten y Simon, 1998). El curso de desarrollo fue diferente en Francia. Ya en 1876, el 30% de la población relevante en Francia estaba matriculada en guarderías (Grew y Harrigan, 1985), una proporción más elevada que en Bélgica. Las matrículas siguieron aumentando ligeramente hasta comienzos del siglo XX, pero este desarrollo se vio truncado por una ley de 1903 que cerró las guarderías religiosas (el 60% de los centros preescolares de la época) (Norvez, 1990). Como consecuencia, hacia 1939 la matrícula de las guarderías había caído hasta el 16%, aunque volvería a aumentar con fuerza después de la II GM y en 1973 cubriría a cerca del 75% de la población (Martin y Le Bihan, 2009).

Estos desarrollos no tienen absolutamente nada que ver ni con las ideas de la emancipación de la mujer ni con la necesidad percibida de conciliar trabajo remunerado y cuidado de los hijos. Es cierto que la participación de la mujer en el mercado de trabajo fue comparativamente alta en Francia septentrional y Bélgica durante la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del siglo XX (Penn Hilden, 1993), pero esto no era percibido como un estado de cosas deseable por los representantes de la burguesía o de la clase trabajadora. La ideología en cuanto a la familia y las relaciones de género que dominó tanto en Francia como en Bélgica hasta bastante recientemente se centraba en la idea de la maternidad como la misión natural y más importante de la vida de las mujeres (Lenoir, 2003). No obstante, el nuevo aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo desde 1960 se vio facilitado por los servicios de atención infantil que habían sido puestos en marcha por razones totalmente diferentes. Una de las respuestas a las nuevas necesidades de las madres trabajadoras fue luego rebajar la edad de entrada en las guarderías, primero a dos años y medio, y en algunas partes incluso a los niños de dos años (Neuman, 2009; Van Dongen, 2004).

Bélgica y Francia son ambos ejemplos claros del paradigma educacional y por ello suelen abordarse conjuntamente en la literatura, aunque ello no explica en absoluto su función pionera en la atención infantil pública. En primer lugar, estos dos países divergieron —y aún siguen diferenciándose— tanto en los objetivos educativos perseguidos por el sistema de guarderías como en algunas cuestiones de organización cruciales. En segundo lugar, ha habido pioneros y rezagados en el seno de este paradigma, y la pregunta que hay que con-

testar es qué diferenció a Bélgica y a Francia de todos los demás países que podrían haber adoptado un sistema temprano de guarderías, pero no lo hicieron.

En Bélgica y Francia, como es el caso en general, las primeras guarderías fueron iniciativas privadas, es decir, no estatales. En ambos países, la mayoría de las primeras escuelas y guarderías, a menudo organizadas como anejos de escuelas, fueron iniciativas de la iglesia. Desde finales de la década de los setenta del siglo XIX, en ambos países el estado laicista, bajo el control de una burguesía liberal radical, trató de poner las escuelas y los centros preescolares bajo su control, lo que resultó en un duro enfrentamiento entre el estado y la iglesia. Esto es lo que tienen en común las genealogías de los sistemas de guarderías belga y francés. Pero de aquí en adelante las dos historias divergen.

En Francia, el estado ganó la guerra de las escuelas y durante algún tiempo incluso prohibió los centros escolares y preescolares religiosos, aunque no los privados. Los centros escolares y preescolares públicos eran gratuitos, pero las iniciativas privadas tenían que autofinanciarse. Los centros preescolares se integraron en el altamente centralizado sistema escolar, uno de cuyos principios rectores era la difusión de los denominados valores republicanos, es decir, de la idea básica de que toda persona que vivía de manera permanente en Francia debía ser transformada en un ciudadano francés con una identidad nacional (en contraposición a regional o étnica) y con obligaciones fundamentales hacia la patria. Los autores que han intentado explicar la posición pionera de Francia en el ámbito de la atención infantil internacional (Letablier y Jonson, 2003; Morgan, 2003) se centran exactamente en estos elementos. Sostienen que la posición vanguardista francesa fue fruto de la victoria del estado sobre la iglesia y su ideología conservadora y de la resultante centralización de la toma de decisiones en la materia; la prioridad dada a las guarderías se vio luego reforzada por los objetivos pronatalistas perseguidos por el estado y se estabilizó gracias a que Francia fue el único país católico donde nunca surgió un partido político cristiano-demócrata viable.

El problema obvio con esta explicación es que todos estos factores “decisivos” estuvieron ausentes en Bélgica, donde las guarderías florecieron incluso más que en Francia y la disponibilidad de plazas de guardería nunca sufrió el fuerte descenso que tuvo lugar en Francia entre comienzos del siglo XX y finales de la II GM. En Bélgica, el estado *perdió* la batalla de las escuelas. Entre 1879 y 1884

trató de hacerse con el control total del sistema escolar y preescolar, pero esto sólo llevó a una enconada oposición de las autoridades de la iglesia (fuertemente respalda por una población predominantemente católica) y a un cierre de filas de los católicos, que hasta entonces no habían formado un movimiento político unitario. Como resultado, la administración y la financiación de los centros preescolares se mantuvo prácticamente como había estado antes de la lucha de las escuelas. Nunca surgió una administración central del sistema preescolar en Bélgica; los centros preescolares fueron creados por los ayuntamientos, por la iniciativa religiosa o, en menos ocasiones, por iniciativas privadas de carácter no religioso. Incluso en el seno de la iglesia tampoco hubo autoridades centrales que estructuraran el dinámico proceso de su explosivo crecimiento: fue un asunto de las parroquias locales. Fueran del tipo que fueran, la mayoría de ellos estaban fuertemente subvencionados con dinero público y eran gratuitos para los niños asistentes.

Todo esto significa que los centros preescolares florecieron sin ninguna planificación central, sin objetivos de política pública especificados<sup>5</sup>, y a pesar de la victoria de los representantes de una ideología conservadora y la aparición —como resultado de la lucha de las escuelas— de un poderoso partido cristiano-demócrata, que gobernaría Bélgica durante la mayor parte del siglo XX. El éxito de los centros preescolares en Bélgica fue fruto, no de ninguna política estatal, sino de una feroz competencia entre la iglesia y las autoridades municipales —en las ciudades más grandes la mayor parte de las veces anticlericales— por ofrecer a los niños las guarderías “apropiadas”. Evidentemente, dicha oferta habría resultado superflua si no hubiera existido ninguna demanda. La procedencia de la demanda es algo que, a primera vista, parece un misterio, ya que muchos niños que acudían a las guarderías tenían madres que eran amas de casa y podrían haber cuidado ellas mismas de sus hijos. Probablemente la explicación es que una vez que las guarderías habían cobrado un cierto impulso, se consideró que los niños que asistían a ellas estaban mejor preparados para la escuela, tanto social como cognitivamente y esto, naturalmente, proporcionaba un fuerte

<sup>5</sup> Y ciertamente no con el objetivo de inculcar valores republicanos o nacionales. Los territorios belgas estuvieron ocupados por potencias extranjeras desde comienzos del siglo XV hasta la creación del estado belga en 1830 y, por ello, en Bélgica siempre se ha desconfiado y aún se desconfía generalmente del estado. Cualquier institución explícitamente concebida para propagar valores nacionales comunes se habría topado con la reticencia de la población.

incentivo para enviar a los niños a las guarderías, las cuales, por lo demás, excepto las comidas, eran totalmente gratuitas<sup>6</sup>.

Lo que nos muestra el caso belga es que ni unos objetivos de política pública explícitos perseguidos mediante la organización de la atención infantil pública, ni el predominio de este o aquel partido político, así como tampoco la cuestión de la centralización frente a la descentralización tuvieron mucha incidencia en el desarrollo de la atención infantil pública. La única cosa que los pioneros de la atención infantil, Bélgica y Francia, tienen en común, es que en ambos países se vivió un virulento conflicto entre el estado y la iglesia católica por la hegemonía en cuestiones de educación. Este conflicto empujó a los dos actores institucionales a hacer todo lo posible para atraer a sus clientes a su propia esfera –y esto supuso naturalmente ofrecer plazas de preescolar. En este contexto conviene señalar que la “resolución” belga de la batalla entre la iglesia y el estado fue –desde el punto de vista del desarrollo de las guarderías– más productiva que la solución francesa. En Francia, la iglesia fue derrotada, y una vez vencida, la oferta de plazas de guardería se redujo, y no volvió a aumentar hasta después de la II GM. Puesto que la gente estaba dispuesta a enviar sus niños a las guarderías, el estado aún tenía un incentivo para proporcionarlas pero, dada la lamentable situación de la competencia, este no era muy fuerte, y las guarderías tuvieron que competir con otras prioridades en el presupuesto estatal. En Bélgica, la iglesia católica conservó el derecho a organizar centros preescolares y logró que siguieran estando subvencionados por el estado. La llamada lucha de las escuelas, por tanto, nunca terminó, sólo salió del debate político “en mayúsculas”, para pasar al ámbito de la gestión diaria de la construcción de centros preescolares, mejora de las instalaciones, formación y contratación de educadores infantiles, etc. La competencia incitó a ambos actores institucionales a ampliar su oferta y a mejorar la calidad del servicio. El crecimiento de la oferta de plazas de preescolar fue casi lineal; la curva de crecimiento únicamente se aplanó durante el periodo de entreguerras como resultado de los problemas financieros ocasionados por la gran depresión económica.

En algunos otros países, como Italia y España, la atención infantil pública para niños de preescolar es simplemente una parte más del paradigma educacional como en Francia y Bélgica. Los centros preescolares están dirigidos a todos los niños, se

<sup>6</sup> Todo este apartado está basado en Willekens 2009.

supone que les preparan para la escuela y para la vida real en sociedad, y están organizados por los órganos públicos competentes en materia de educación, y no por los departamentos de bienestar social. Pero su expansión se ha producido en una época mucho más tardía que en Francia o Bélgica.

Italia tiene una larga tradición, que se remonta al siglo XIX, tanto de atención infantil pública para las clases trabajadoras como de guarderías como experimentos pedagógicos, aunque el desarrollo de las guarderías tardó mucho tiempo en despegar cuantitativamente<sup>7</sup>. Con anterioridad a la ley de 1968, que reorganizó el área y se convirtió en el punto de partida para el desarrollo de un sistema de guarderías dominado cuantitativamente por el estado, las guarderías eran iniciativas “privadas”, y más de la mitad estaban en manos de la iglesia; las otras habían sido en una gran medida puestas en marcha por los ayuntamientos, especialmente en el norte de Italia. Si bien fue el actor institucional más activo, en Italia la iglesia no fue tan activa como en Bélgica, al parecer por no tener que temer al estado como un competidor real.

La Ley 444/1968, de 18 de marzo, sentó las bases de la financiación pública de un sistema de guarderías con cobertura universal. Aunque topó con la oposición de la iglesia, evitó el conflicto abierto con ella, en primer lugar porque la ley también contemplaba subvenciones a los centros preescolares religiosos y, en segundo lugar, porque sólo permitía al estado abrir nuevos centros si las necesidades aún no estaban cubiertas por las iniciativas existentes –una regla que impedía el tipo de competencia por el “alma de los niños” que llevaba más de un siglo produciéndose en Bélgica. Los principales argumentos utilizados en el largo y altamente complicado debate político que llevó a la promulgación de la Ley 444/1968 se centraban en las nuevas teorías y hallazgos empíricos de las ciencias pedagógicas y en la vaga necesidad de “modernizar” el sistema educativo italiano, todos ellos de naturaleza pedagógica (Della Sala, 2002).

En Italia, la participación de la mujer en el mercado de trabajo se mantuvo en mínimos durante los años sesenta y no tuvo ningún peso en el debate político (Della Sala, 2002). Y de hecho, los desarrollos posteriores a 1968 se mantuvieron – pese al espectacular aumento del trabajo remunerado de las mujeres desde entonces – enteramente inscritos en la lógica de la atención infantil pública

<sup>7</sup> Salvo indicación en contrario, los datos sobre Italia han sido tomados de Hohnerlein, 2009.

como una empresa de carácter educacional: si bien hacia los años noventa la práctica totalidad de los niños en el grupo de edades comprendidas entre los tres y cinco años asistía a una guardería (Sarraceno, 1998) e Italia era uno de los países europeos con la cobertura más alta para este grupo de edades, la atención infantil pública para niños más pequeños –que no resulta fácil legitimar esgrimiendo fines educativos– se ha mantenido llamativamente infradesarrollada y a la zaga de la mayor parte del resto de países europeos<sup>8</sup>.

En España<sup>9</sup>, los centros preescolares ya se habían desarrollado antes de la muerte de Franco, cubriendo en 1971 al 61% de los niños de cinco años, si bien la cobertura del grupo de edades comprendidas entre los 3 y 5 años era inferior al 40%. La mayoría de estos centros estaban en manos de la iglesia. Tras la llegada de la democracia, el sistema de guarderías se amplió; la asistencia llega actualmente a casi el 100%. La expansión del sistema fue obra del consenso: todas las fuerzas políticas cooperaron para ello, incluida la iglesia católica, que se ha beneficiado de la expansión, ya que es la principal proveedora de centros (pre)escolares y que dichas iniciativas “privadas” están subvencionadas por el estado. Un aspecto peculiar de este desarrollo –el más original desde un punto de vista comparado– es que la atención infantil pública para los niños menores de tres años ha sido integrada en el mismo sistema que la atención infantil para niños de tres a cinco años. En los países ya analizados existe una división entre las dos categorías, estando la de mayor edad organizada por las autoridades educativas y con arreglo a las reglas generales que se aplican a las escuelas, mientras que la categoría de menor edad es gestionada por la burocracia del estado del bienestar con arreglo a las normas aplicables a las prestaciones sociales; sin embargo, en España esta división (administrativa) no existe. Ahora bien, esto no parece haber tenido un gran impacto en la cantidad de plazas de guardería ofrecidas para las categorías de edades más cortas, ya que la encuesta de la OCDE de 2005 sitúa a España entre los países europeos con menor cobertura.

Si bien durante las dos o tres últimas décadas la cuestión de la conciliación del cuidado de los hijos con el empleo ha adquirido una gran relevancia en todos estos países, todos ellos han de ser situados claramente, no obstante, dentro del paradigma educacional. Esto es así desde un punto de vista tanto

<sup>8</sup> Cp. datos comparativos de la OCDE, 2005.

<sup>9</sup> Este apartado está basado en León, 2007, y Valiente, 2009.

organizativo como discursivo. Las guarderías están organizadas por las autoridades educativas; incluso las guarderías católicas, que obviamente no fueron creadas por las autoridades educativas estatales, están subvencionadas por éstas y, por lo tanto, han de ajustarse a ciertos estándares educativos y se organizan siguiendo las líneas de las escuelas (o a menudo en combinación con una escuela primaria). En todos los países examinados hasta ahora ni la emancipación de la mujer ni la conciliación trabajo-cuidado de los hijos han sido esgrimidos como argumentos para la expansión del sistema de guarderías. Todos los argumentos se han centrado en objetivos educacionales, impulsados bien por el interés del estado en formar ciudadanos, el interés de los niños por una buena preparación para la vida en sociedad, o por una combinación de ambos. Un efecto problemático de este enfoque es que la atención infantil pública así organizada, aunque libera a las madres del cuidado a tiempo completo de sus hijos, no se adapta bien a las exigencias del trabajo remunerado; así por ejemplo, las escuelas cierran al menos dos meses durante el verano, mientras que la producción ha de seguir en marcha. Otra consecuencia es que existe un desfase enorme entre el número de centros para niños de tres años o más y los destinados a los menores de tres años, cuya inclusión en el paradigma educacional no resulta tan fácil. Mientras la cobertura para la primera categoría es cercana al 100% y es, por tanto, superior a la de la mayoría de los países europeos, para la segunda categoría, según estándares internacionales, es muy baja en Italia y baja en España. Bélgica y Francia se hallan entre los países líderes en Europa en su cobertura incluso de las categorías de edades más cortas, pero ello obedece en parte a la apertura gradual de sus guarderías tradicionales a niños de sólo dos años y medio, recientemente incluso de dos años; y aún así, su cobertura no llega a la mitad de la existente en Dinamarca y Suecia, como veremos en el siguiente capítulo.

### 3. LOS PAÍSES NÓRDICOS

Los países nórdicos, especialmente Suecia y Dinamarca, tienen fama de haber sido pioneros de la atención infantil pública –en algunos aspectos una fama inmerecida, como ya habrá quedado claro en los apartados anteriores sobre Bélgica y Francia. El que los países nórdicos sean considerados pioneros en este campo, como en muchas otras áreas de la política social y familiar, se debe únicamente a que fueron líderes de la segunda oleada de aten-

ción infantil pública, la ampliación de la atención infantil pública como un instrumento, no de educación, sino de las políticas de género y de la apertura del mercado de trabajo a las mujeres/madres. Los rasgos especiales de dichas políticas son que van dirigidas a los niños de todas las edades (no sólo a los de tres a seis años, sino también a niños más pequeños o mayores), que otorgan prioridad a los hijos de padres que han de trabajar, y que pueden exigirse tasas a los padres que están en situación de pagarlas. Pero esto, por supuesto, es nuevamente una descripción típica ideal. Para contrastar este tipo ideal con la realidad, echaremos un vistazo a lo que ocurre en Dinamarca y Suecia, que representan dos vías diferentes de desarrollo de dichas políticas. Como se verá, en algunos aspectos, Dinamarca está más próxima a los sistemas pertenecientes al paradigma educacional.

En Dinamarca<sup>10</sup>, la atención infantil pública ha estado subvencionada por el estado desde 1919. Si bien esta reforma fue liderada por pedagogos famosos y los argumentos pedagógicos tuvieron cierto peso en el debate público de la época, el principal objetivo de esta ley era encaminar el desarrollo de los niños “en riesgo”. Los niños en riesgo eran los hijos de familias pobres y mal integradas, al igual que los niños de clases obreras cuyas madres formaban parte de la fuerza de trabajo. Así pues, la finalidad de esta ley era no tanto facilitar la participación de la mujer en el mercado de trabajo como educar a los niños, sin que el sistema fuera universalista como en los países abordados en los apartados anteriores: tenía como objetivo los “casos problemáticos”. La idea subyacente era que las familias acomodadas y aquellas de clase obrera cuya estructura era similar a la de las familias burguesas podían educar a sus hijos ellas mismas, mientras que las familias con problemas necesitaban el apoyo del estado.

La infraestructura para la atención infantil pública en Dinamarca siguió siendo bastante marginal hasta la reforma de 1964, que sustituyó el principio residualista por el principio de acceso universal. Esta era una época en la que el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo apenas había empezado y el trabajo remunerado de las madres aún resultaba controvertido, y la idea básica de la reforma era “socio-pedagógica”, como suele denominarse en los países nórdicos y en Alemania: la idea es que los niños necesitan formas de educación, formación cultural y

<sup>10</sup> Cuando no se cite otra fuente, los datos sobre Dinamarca han sido tomados de Borchorst, 2009.

empoderamiento que la familia nuclear por sí sola no es capaz de desarrollar. Como resultado de esta reforma, la oferta de atención pública en Dinamarca se disparó. Esto coincidió con el aumento del empleo femenino y maternal, y a lo largo de las siguientes décadas ambos fenómenos se reforzarían mutuamente: la atención infantil pública permitió a las madres acceder y mantenerse en el mercado de trabajo, y el creciente número de madres con empleo remunerado presionó a su vez al estado para ampliar los servicios de atención infantil pública. En el momento de escribir este artículo, Dinamarca es sólo superada por Bélgica y Francia en la provisión de servicios para niños de tres a cinco años, y es el país líder europeo en la provisión de servicios de atención infantil pública para niños menores de tres años. En 2004, casi el 70% de los niños daneses menores de tres años tenían plaza en un centro de atención infantil pública (OCDE, 2005). La mayoría de los ayuntamientos daneses garantizan el acceso a los servicios públicos de atención infantil a todos los niños de más seis meses. El dato más sorprendente de este desarrollo es que el discurso legitimador de esta ampliación de los servicios públicos ha continuado centrándose en objetivos socio-pedagógicos –aunque la cuestión de la igualdad de géneros también ha desempeñado una función importante– mientras que el crecimiento más espectacular de los servicios ha sido el destinado al grupo de niños de edades más cortas. La política familiar danesa consiste en su mayor parte en poner la atención infantil pública al alcance de *todos* los niños, sea cual sea su edad, y permitir así que todos los adultos tengan un empleo remunerado; ahora bien, los argumentos dados para este sistema de cobertura generalizada son más nobles y hacen referencia a los intereses de los niños y de la sociedad en la integración social, etcétera.

El caso sueco es diferente. Si se adopta una perspectiva a largo plazo, Suecia debe considerarse como un caso tardío en el campo de la atención infantil pública. La atención infantil pública subvencionada de cierta relevancia cuantitativa no se desarrolló en Suecia hasta los años sesenta. La expansión posterior fue muy fuerte y se basó explícitamente en objetivos de igualdad de géneros y en la necesidad de conciliar el cuidado de los hijos con el trabajo remunerado, organizándose de la manera más idónea para alcanzar lo mejor posible estos objetivos (Gunnarsson, Korpi y Nordenstam, 1999). Una ley de 1985 garantiza a los hijos de *padres que trabajan o estudian* una plaza en la atención infantil pública a partir de los 18 meses de edad. Esta ley fue modificada en 2002 para garantizar un derecho de acceso restringido a la atención infantil pública



a los hijos de los desempleados, de los no empleados y de los padres en situación de baja por maternidad/paternidad; si bien una de las razones para esta reforma legal era que los hijos de los inmigrantes permanecían desproporcionadamente fuera del sistema, con efectos extremadamente negativos para su integración social (Scheiwe, 2009). Aunque la garantía legal es aplicable únicamente a niños de un año y medio o mayores, muchos niños más pequeños también disfrutaban de la atención infantil pública. De hecho, lo que sorprende sobre las tasas de asistencia en Suecia es que son las segundas más elevadas de Europa en la categoría de niños menores de tres años, pero escasamente por encima de la media y muy por debajo de las tasas de Francia y Bélgica para el grupo de preescolar de mayor edad (OCDE, 2005). La explicación es, obviamente, que las consideraciones pedagógicas desempeñan una función sólo marginal en la asignación de plazas en la atención infantil pública: si ambos padres trabajan, entonces sus hijos estarán en la atención infantil pública independientemente de su edad; y si los niños tienen a su disposición un padre/madre que no trabaja, en la mayoría de los casos no se les asignará una plaza en la atención infantil pública. En consonancia con esta idea básica, los horarios del servicio público de atención infantil no coinciden, como en Bélgica, etc., con los horarios de las escuelas, sino que están adaptados a los horarios de trabajo de los padres (Scheiwe, 2009b).

Con todo, el sistema sueco de atención infantil pública sólo puede valorarse en su justa medida si se relaciona con otro elemento básico de la política familiar sueca: el permiso parental. En 1974, se introdujo en Suecia un sistema de permisos parentales para padres trabajadores que sobrepasa en su generosidad a todos los demás sistemas de permisos europeos —que además son de fecha posterior— y funciona como alternativa a la atención infantil pública. En la actualidad, el sistema garantiza 480 días de permiso remunerado que puede disfrutarse hasta que el hijo cumple los ocho años de edad y la prestación asciende al 80% del salario anterior del beneficiario en la mayoría de los casos. Este permiso está complementado por un derecho a tomar un permiso especial en caso de enfermedad del hijo o del padre que es el principal cuidador del menor. La coexistencia del permiso parental con una oferta ampliada de atención infantil pública permite a los padres dos alternativas para conciliar el trabajo remunerado con el cuidado de los hijos<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Para más información sobre el permiso parental sueco y la forma en que funciona en la práctica, véase Bergman y Hobson, 2002; Bergqvist, 1999; Scheiwe, 1999.

En el análisis comparado, hay cierta tendencia a agrupar a los países nórdicos como los líderes de la provisión de atención infantil pública como instrumento para conciliar trabajo y familia. Pero aparte del hecho de que esta posición de liderazgo sólo es realmente aplicable a Dinamarca y a Suecia (OCDE, 2005), existen notorias diferencias entre Suecia y Dinamarca, al menos si se mira más allá de las meras estadísticas de asistencia a los servicios públicos de atención infantil. El desarrollo de la atención infantil pública en Suecia es el producto de una política de familia/género dirigida intencionalmente a conciliar la emancipación económica y la participación en la vida pública de la mujer con la necesidad de atender a los niños. La coexistencia de un servicio público de atención infantil con el permiso parental permite a los padres elegir cómo conciliar estos dos objetivos. En clave ideológica, la existencia de un servicio público de atención infantil en Dinamarca tiene poco que ver con las políticas de familia o de género. Las razones esgrimidas para legitimar la atención infantil pública en Dinamarca acercan el modelo danés a los de Francia y Bélgica. Y de hecho, el carácter universal del modelo danés se ajusta al enfoque belga/francés y contrasta con el sueco, que va dirigido a los hijos de padres trabajadores. Pero de otro lado, la casi cobertura universal de la atención infantil pública danesa para los niños de muy corta edad encaja mucho mejor con un modelo de conciliación que con un paradigma educacional. Naturalmente, todos los sistemas universalistas, sean cuales sean las razones por las que se crearon, arrojan como subproducto (a veces inintencionado) una mayor facilidad para conciliar la atención infantil con el trabajo remunerado, pero en el caso danés la organización íntegra de la atención infantil pública (su adscripción al estado del bienestar, no a la administración escolar, los horarios, las cualificaciones profesionales del personal [Borchorst, 2009]) parece como si estuviera concebida para permitir a ambos padres trabajar a tiempo completo —y ciertamente ese no es el caso de ninguno de los sistemas de preescolar arriba analizados.

#### 4. LOS REZAGADOS: INGLATERRA Y ALEMANIA

Inglaterra fue el país pionero del desarrollo industrial. Hacia 1900, Inglaterra y Alemania eran, junto con Bélgica y Estados Unidos, los países más ricos del mundo. Puesto que la necesidad de un servicio público de atención infantil está ligada a

un modo de producción donde los lugares de producción y de vida familiar están separados, y dado que la financiación de la atención infantil pública no resulta barata, podría esperarse que estos dos países figuraran entre los pioneros de la atención infantil pública. Pero no figuran, y hasta muy recientemente han estado a la zaga de muchos otros países europeos. No obstante, los dos casos son diferentes.

Alemania no era sólo un país altamente industrializado a finales del siglo XIX, también se hallaba a la vanguardia en la construcción del estado del bienestar y del sistema escolar (Mors, 1986). En algunos países, la atención infantil pública se desarrolló como parte del estado del bienestar, en otros como parte del sistema escolar; el florecimiento temprano de ambos en Alemania debería haber sido altamente propicio para el desarrollo de algún tipo de atención infantil pública. Y lo que es más, las ideas pedagógicas revolucionarias en las que se basaban muchos de los primeros experimentos de guarderías (especialmente las obras de Fröbel) fueron publicadas primero en alemán. Ahora bien, estas ideas, que hacían hincapié en la creatividad de los niños, fueron perseguidas por las autoridades estatales de Prusia y luego de Alemania, y las guarderías froebelianas sólo sobrevivieron como fenómenos marginales. En Alemania, la atención infantil pública subvencionada por el estado se desarrolló dentro del marco de las intervenciones estatales para la protección de niños en peligro o abandonados, es decir, como sistema residual dirigido a los niños del proletariado y subproletariado. Esto llevó a un sistema dual en el que, de un lado, estaban guarderías financiadas privadamente para la burguesía (o esa parte de ella interesada en las guarderías) y, de otro, la atención infantil financiada públicamente como remedio para los problemas sociales. La filosofía básica del sector público, a saber, que su intervención era una excepción a la normalidad de la vida del niño en la familia (Baader, 2009), obviamente se interpuso en el camino de una expansión más amplia del sistema público de atención infantil. Tras la división de Alemania que siguió a la II GM, la estructura federal de Alemania Occidental se reveló como un obstáculo adicional para construir un sistema público de atención infantil. Dentro de esta estructura, el bienestar social era y es una competencia de la federación, mientras que los distintos estados eran y son competentes en materia de educación. Cualquier iniciativa regional o local para ampliar la atención infantil pública a todos los niños abocaría ahora a un conflicto de competencias entre la federación y los estados; si dichas ini-

ciativas eran definidas como bienestar social, las autoridades regionales carecían de competencia para llevarlas a cabo, y redefinirlas como educación –lo que habría hecho competentes a las autoridades regionales– era también problemático, ya que la federación ya había definido la atención infantil pública como un asunto social, y no de política educativa. Los problemas se agravaron por las discusiones entre la federación y los estados sobre quién tenía que pagar qué. El resultado fue un desarrollo muy lento de la oferta de plazas de guardería. No se salió de este punto muerto hasta comienzos de los años noventa, como consecuencia indirecta de la reunificación alemana. Tras la reunificación, fue preciso armonizar las leyes de las dos Alemanias. En todos los asuntos políticos y económicos esto se hizo simplemente imponiendo la legislación de la República Federal de Alemania a la antigua República Democrática Alemana. Ahora bien, se consideró necesario promulgar una nueva ley del aborto a modo de compromiso entre la regulación más liberal de Alemania del Este y la más restrictiva de Alemania Occidental. Este compromiso fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional<sup>12</sup>, al considerarlo una violación del derecho a la vida del nonato. El Tribunal declaró que una liberalización de la ley del aborto era sólo constitucionalmente aceptable si el estado emprendía a la vez nuevos esfuerzos para ayudar a las madres (de modo que se las incentivara a tener el hijo en lugar de abortar). Para cumplir esta condición, el legislador creó el derecho de todo niño de tres años a una plaza de medio día en una guardería. Se tardaron algunos años en poner en marcha las infraestructuras necesarias, pero ahora más del 80% de los niños en el grupo de edades relevante tiene plaza en una guardería. No obstante, estos desarrollos no tienen en su base ningún objetivo de política pública claro. Los servicios de medio día son obviamente inadecuados para crear las condiciones para la conciliación de la atención infantil con el trabajo remunerado. Pero tampoco hay aquí ningún paradigma educacional claro; sólo en estos últimos años se ha abierto un debate sobre la enseñanza preescolar instigado por la preocupación provocada por los mediocres resultados de los alumnos alemanes en pruebas internacionales de logros de la enseñanza<sup>13</sup>.

El rasgo más llamativo sobre la atención infantil en Inglaterra es que siempre ha sido orga-

<sup>12</sup> Sentencia de 29 de mayo de 1993, *Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts*, vol. 88, 203.

<sup>13</sup> Cuando no se cite otra fuente, los datos de este apartado han sido tomados de Scheiwe, 2009.

nizada siguiendo unas líneas de clase mucho más rígidas<sup>14</sup> que en otros países objeto de estudio en este artículo. Hasta la llegada del Nuevo Laborismo en los años noventa, la atención infantil pública era más o menos parte de la lucha contra la pobreza. Como resultado del temprano desarrollo capitalista-industrial, el modelo del hombre proveedor del sustento familiar (que presupone que el salario del marido-trabajador era suficiente para mantener a una familia) se consolidó antes y más firmemente que en otros países (Bahle, 2009). Con respecto a la atención infantil, surgió un tipo de estructura de clases de tres niveles: la clase acomodada tenía sus propios arreglos privados (niñeras, institutrices, guarderías y escuelas privadas, internados); el trabajador masculino con un empleo fijo a tiempo completo tenía a su esposa; y la atención infantil pública estaba para el segmento más pobre de la clase trabajadora, a fin de mantener a los niños fuera de las calles y educarlos con vistas a su integración en la sociedad. Si bien la atención infantil pública ya era parte del sistema escolar desde el siglo XIX (Penn, 2009), como lo era en Francia y Bélgica, en Inglaterra no desarrolló un carácter universal: el inglés es uno de los raros casos en el que la atención infantil pública, aun siendo administrada por las autoridades educativas, se consideraba un servicio social para la categoría residual de aquellos niños que estarían en peligro de abandono si no fuera por la existencia de este servicio público. La ruptura de este modelo no se produjo hasta el Gobierno Blair, que introdujo tanto el acceso garantizado (aunque sólo a tiempo parcial) de los niños de tres y cuatro años a la educación preescolar en escuelas (la edad de escolarización obligatoria es de cinco años) y un sistema de subvenciones para facilitar el uso de la atención infantil pública para niños más pequeños (Lewis, 2003). Estas innovaciones fueron defendidas con un conjunto de argumentos que hacían referencia a los paradigmas educacional y de conciliación. De una parte, la política del Nuevo Laborismo de asegurar un empleo a todos los adultos, incluidos los padres solos, exigía una gran ampliación de las infraestructuras de atención infantil pública; de otra parte, una de las ideas principales del Blairismo era la necesidad de reforzar la moralidad y los valores sociales, y los centros preescolares eran vistos como un medio para alcanzar este objetivo. Como resultado de estas reformas, la proporción de niños en atención infantil pública ha aumentado considerablemente en Inglaterra. No obstante, las reformas no han supuesto una ruptura de la pronunciada estructura

<sup>14</sup> Las referencias a clases sociales de este apartado están basadas en: Bahle, 2009; Penn, 2009; Vincent, 2006.

clasiasta de la atención infantil en Inglaterra: ha sobrevivido la división entre quienes tienen que enviar sus hijos a centros públicos y quienes pueden (con el apoyo de las ayudas previstas en la legislación tributaria) permitirse hacer uso de las iniciativas privadas.

## 5. SÍNTESIS FINAL

La atención infantil pública parece haberse desarrollado no sólo sobre la base de dos objetivos de política pública típico-ideales, sino también en una cierta medida en dos oleadas históricas sucesivas.

En una primera oleada, las guarderías aparecieron para educar a los niños. Si bien durante el siglo XIX las guarderías surgieron en todas partes del mundo capitalista desarrollado, sólo hubo dos países que establecieron un *sistema* que cubría a una parte sustancial de la población: Bélgica y Francia. La única cosa relevante que distingue a estos dos países del resto y que al mismo tiempo es común a ambos, es que en los dos se libró una dura batalla por el control de las escuelas –y por ende sobre los centros preescolares– entre el estado, defensor de una educación secularizada, y la iglesia católica. El conflicto incitó a ambas partes a ofrecer el máximo y lo mejor que podían, lo que hizo surgir un sistema con una cobertura en continuo crecimiento. Que fue el conflicto mismo y no ninguna política pública coherente lo que llevó a la creación del sistema de guarderías es fácilmente deducible del contraste entre los resultados de la guerra de las escuelas en Francia y en Bélgica. En Bélgica, la iglesia católica fue capaz de continuar abriendo guarderías con la ayuda económica del estado, ambas partes hicieron todo lo posible por superarse la una a la otra, y el resultado fue un continuo crecimiento de la oferta de guarderías; los objetivos de política pública, aparte de una vaga idea de educar a los niños, no desempeñaron ninguna función en el proceso, en el que tampoco participó ninguna autoridad planificadora, ya que las iniciativas del estado y de la iglesia se desarrollaron respectivamente en los ámbitos municipal y parroquial. En Francia, el estado perseguía unos objetivos educacionales e integradores bastante específicos de una manera centralmente planificada; ahora bien, su victoria sobre la iglesia no llevó al florecimiento de las guarderías, sino que, en el mejor de los casos, abrió una etapa de estancamiento (aunque con un nivel de oferta elevado).

¿Por qué *no* ocurrieron desarrollos similares en otros países? Las principales iglesias de Inglaterra y los países escandinavos estaban integradas en el estado y, por tanto, allí simplemente no se desarrolló el tipo de conflicto que podía producirse en los países católicos. Las iglesias protestantes en países religiosamente mixtos como Holanda y Alemania carecían de los medios y posiblemente de la voluntad para competir con el estado; los católicos eran una minoría en estos países, y sus luchas de emancipación de finales del siglo XIX y comienzos del XX no resultaron en la competencia por la clientela típica del caso belga, sino en la aparición de escuelas y servicios separados para católicos, sin mayor interés por invadir las esferas dominadas por el estado u otras denominaciones religiosas (Righart, 1986). En cuanto a Italia y España, es posible suponer que su desarrollo económico no les habría permitido en ningún caso financiar un sistema preescolar como el puesto en marcha en Bélgica y Francia; pero en ambos países se dieron largos períodos de cooperación o al menos de coexistencia pacífica, durante los cuales el estado no intentó activamente intervenir en asuntos que la iglesia católica consideraba como propios.

En una segunda oleada, la atención infantil pública se expandió enormemente *en todas partes*. Esta segunda oleada se ha producido sobre todo en los países nórdicos, durante los últimos cuarenta a cincuenta años; en otros países, los desarrollos son más recientes. Excepto en el caso de los países nórdicos, esta expansión es un proceso en marcha, coincidiendo con el crecimiento del trabajo femenino y específicamente materno para el mercado. Como hemos visto, incluso hoy día, las razones dadas para la financiación pública de la atención infantil no se centran necesariamente en la conciliación del trabajo remunerado con el cuidado de los hijos; en el foro político los argumentos pueden muy bien centrarse en cuestiones educacionales. Sin embargo, sería difícil imaginar que los mismos desarrollos pueden tener lugar en todas partes (aunque con diferente intensidad y a ritmos distintos) si no fuera por la presión ejercida por la entrada masiva de las madres en el mercado de trabajo. A diferencia de lo que he afirmado con respecto a la primera oleada, la existencia de políticas sistemáticas ha desempeñado un papel importante en la construcción de la atención infantil pública durante las últimas décadas. El caso sueco y el rápido crecimiento de la atención infantil pública durante los últimos diez a veinte años en estados notoriamente rezagados (Alemania e Inglaterra) son claros ejemplos de ello. Con todo, no debe sobreestimarse la relevancia de la

política pública incluso en la fase final de desarrollo. La ley danesa de 1964 no pretendía crear un sistema en el que la gran mayoría de los niños fueran a estar en atención infantil pública a tiempo completo a partir de la edad de un año, pero la coincidencia de su puesta en marcha con el aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo hizo que se produjera justamente este resultado. El gran despegue de las guarderías de Alemania Occidental en los años noventa tuvo lugar a raíz de una ley promulgada como consecuencia de un complejo compromiso sobre la cuestión del aborto. Que Francia y Bélgica tengan servicios públicos de atención infantil superiores a la media para niños de entre dos y tres años no se debe en absoluto a políticas encaminadas a incorporar a las madres a la fuerza de trabajo; pero dado que tal sistema llevaba mucho tiempo perfectamente desarrollado para los niños mayores de tres años, resultó fácil ampliar el acceso a este sistema a niños algo más pequeños. Así pues, hay que destacar que incluso respecto a los desarrollos más recientes las *coincidencias* históricas parecen susceptibles de explicar una gran parte de las variaciones entre los distintos países.

## BIBLIOGRAFÍA

BAADER, M. (2009), "Private Family and Institutionalised Public Care for Young Children in Germany and the United States, 1857-1933: An Analysis of Pedagogical Discourses", en SCHEIWE, K. y H. WILLEKENS (eds.), *Child Care and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Houndmills, Palgrave MacMillan, 196-209.

BAHLE, T. (2009), "Public Child Care in Europe: Historical Trajectories and New Directions", en SCHEIWE, K., y H. WILLEKENS (eds.), *Child Care and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Houndmills, Palgrave MacMillan, 23-42.

BATTAIL, J.; BOYER, R., y V. FOURNIER (1992), *Les sociétés scandinaves de la Réforme à nos jours*, París, PUF.

BERGMAN, H., y B. HOBSON (2002), "Compulsory Fatherhood: The Coding of Fatherhood in the Swedish Welfare State", en B. HOBSON (ed.), *Making Men into Fathers. Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*, Cambridge, Cambridge University Press: 92-124.

BERGQVIST, C. (1999), *Equal Democracies? Gender in the Nordic Countries*, Oslo, Scandinavian University Press.

BORCHORST, A. (2009), "Danish Child Care Policies", en SCHEIWE, K., y H. WILLEKENS (eds.), *Child Care and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Houndmills, Palgrave MacMillan, 126-141.

DELLA SALA, V. (2002), "Modernization and Welfare Restructuring in Italy: The Impact on Child Care", en MICHEL, S., y R. MAHON (eds.), *Child Care Policy at the Crossroads*, Nueva York, Routledge, 171-189.

DEPAEPE, M.; DE VROEDE, M.; MINTEN, L., y F. SIMON (1998), "L'enseignement maternel", en D. GROOTAERS (ed.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, Bruselas, Crisp, 190-217.

GREW, R., y P. HARRIGAN (1985), "The Catholic Contribution to Universal Schooling in France, 1850-1906", *Journal of Modern History*, 57: 211-247.

GUNNARSSON, L.; KORPI, B., y U. NORDENSTAM (2000), *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*, Estocolmo: Ministerio de Educación.

HÖHNERLEIN, E. (2009), "The Paradox of Public Preschools in a Familist Welfare Regime: The Italian Case", en SCHEIWE, K., y H. WILLEKENS (eds.), *Child Care and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Houndmills, Palgrave MacMillan, 88-104.

LENOIR, R. (2003), *Généalogie de la morale familiale*, París, Seuil

LEÓN, M. (2007), "Speeding Up or Holding Back? Institutional Factors in the Development of Childcare Provision in Spain", *European Societies*, 9: 315-337.

LETABLIER, M., y I. JÖNSSON (2003), "Kinderbetreuung und politische Handlungslogik", en GERHARD, U.; KNIJN, T., y A. WECKWERT (eds.), *Erwerbstätige Mütter – ein europäischer Vergleich*, Munich, Beck, 85-109.

LEWIS, J. (2003), "Developing Early Years Child Care in England, 1997-2002", *Social Policy and Administration*, 37: 219-238.

MARTIN, C., y B. LE BIHAN (2009), "Public Child Care and Preschools in France", en SCHEIWE, K., y H. WILLEKENS (eds.), *Child Care and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Houndmills, Palgrave MacMillan, 57-71.

MORGAN, K. (2003), "The Politics of Mothers' Employment. France in Comparative Perspective", *World Politics*, 55: 259-289.

MORS, A. (1986), *Die Entwicklung der Schulpflicht in Deutschland*, Tübingen, Brenner

NEUMAN, M. (2009), "The Politics of (De)centralisation: Early Care and Education in France and Sweden", en SCHEIWE, K., y H. WILLEKENS (eds.), *Child Care and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Houndmills, Palgrave MacMillan: 157-179.

NORVEZ, A. (1990), *De la naissance à l'école*, París, PUF.

OCDE (2005), *Can Parents Afford to Work?*, París, OCDE.

PENN, H. (2009), "Public and Private: The History of Early Education and Care Institutions in the United Kingdom", en SCHEIWE, K., y H. WILLEKENS (eds.), *Child Care and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Houndmills, Palgrave MacMillan: 105-125.

RIGHART, H. (1986), *De katholieke zuil in Europa*, Meppel, Boom.

SARACENO, C. (1998), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Mulino.

SCHEIWE, K. (1999), *Kinderkosten und Sorgearbeit im Recht*, Frankfurt, Klostermann.

SCHEIWE, K. (2009a), "Slow Motion – Institutional Factors as Obstacles to the Expansion of Early Childhood Education in the FRG", en SCHEIWE, K., y H. WILLEKENS (eds.), *Child Care and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Houndmills, Palgrave MacMillan: 180-195.

SCHEIWE, K. (2009b), "Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Vorschulen in Europa", *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 63-77.

VALIENTE, C. (2009), "Child Care in Spain After 1975: The Educational Rationale, the Catholic Church, and Women in Civil Society", en SCHEIWE, K., y H. WILLEKENS (eds.), *Child Care and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Houndmills, Palgrave MacMillan, 72-87.

VAN DONGEN, W. (2004), *Kinderopvang als basisvoorziening in een democratische samenleving*, Bruselas, CGBS.

VINCENT, C. (2006), *Childcare Choice and Class Practices*, Londres, Routledge.

WILLEKENS, H. (2009), "How and Why Belgium Became a Pioneer of Preschool Development", en SCHEIWE, K., y H. WILLEKENS (eds.), *Child Care and Preschool Development in Europe. Institutional Perspectives*, Houndmills, Palgrave MacMillan, 43-56.