

Las guarderías en Quebec: de la experimentación a la institucionalización

Madeleine Richer*

RESUMEN

En las sociedades modernas, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo genera una nueva necesidad de socialización de los servicios de atención a lo niños. Existen diversos modelos de respuesta a esta necesidad en las diferentes sociedades. Este artículo presenta el caso de la provincia de Quebec, en Canadá. Describe el proceso de emergencia de guarderías autogestionarias, creadas por grupos de usuarios, y las diferentes etapas de la lucha de un movimiento social que han llevado a un reconocimiento por el Estado de estas iniciativas. Se describen brevemente la estructura y el funcionamiento de estas guarderías administradas por sus usuarios, con participación de su personal, y financiamiento público. En una tercera parte, se presentan diversas perspectivas de análisis sobre los CPE a partir de la revisión de algunos estudios quebequenses.

Palabras clave: guarderías, educación temprana, movimientos sociales, feminismo, sindicatos, Quebec.

The day-care centers in Quebec: from the experimentation to the institutionalization

Abstrac

In the modern societies, the incorporation of the women to the labor market generates a new need of socialization of the services of attention to children. Diverse models of response exist to this need in the different societies. This article presents the case of the province of Quebec, in Canada. It describes the emergency process of day-care centers autogestionarias, created by user groups, and the different stages of the fight of a social movement that have led to a recognition for the State of these initiatives.

*Profesora de la Universidad del Zulia Email: mircher@cantv.net

There are described brief the structure and the functioning of these day-care centers administered by his users, with participation of his personnel, and public financing. In a third part, they present diverse perspectives of analysis on the CPE from the review of some studies quebequenses.

Key words: day-care centers, early education, social movements, feminism, unions, Québec.

Introducción

El caso de Canadá, y en particular de la provincia de Quebec, representan un interesante contraste con la situación venezolana, en materia de servicios de guarderías. En Venezuela, estos servicios surgieron como una iniciativa del Estado, con la creación en la década de los setenta de los Hogares de Cuidado Dirario (HCD), que funcionaban en domicilios particulares de “madres cuidadoras”; el servicio era financiado por el Estado, y gratuito para los usuarios. Luego, en el marco de la crisis y de las políticas de ajuste dictadas por el FMI, el Programa de HCD formó parte de los 7 programas que conformaron el Plan para el Enfrentamiento de la Pobreza. Para incrementar de manera importante la cobertura de los servicios de atención preescolar, se creó una nueva modalidad de HCD, el Multihogar, para el cuidado de 30 niños, atendidos por 3 “madres cuidadoras”. Para la creación y gestión de los Multihogares, el Ministerio de la Familia apeló a organizaciones de la sociedad civil. Ya para 1993 se habían firmado convenios con 375 ONGs, que juntas administraban 3,215 multihogares ((Parra y La Cruz, 2003), es decir un promedio de 8,5 multihogares por ONG. Se señala entre las debilidades de este programa la poca participación y proactividad de las comunidades beneficiarias. La iniciativa de estos servicios se había originado en el gobierno, y no en los usuarios, y las ONGs que realizaban la labor de intermediación acumulaban la administración de varios multihogares para lograr economías de escala, ya que el financiamiento público alcanzaba apenas para cubrir los gastos operativos, además de producirse frecuentes retrasos en la entrega de los pagos por parte del MF. Varias de estas ONGs no eran organizaciones de desarrollo social con un objetivo de promover el empoderamiento de las comunidades, sino estructuras creadas por profesionales para generar oportunidades de

empleo. Con la llegada al poder del presidente Chavez en 1999, y la afirmación de un proyecto de cambio basado en la participación protagónica de la población, se plantea la necesidad de una mayor participación de las comunidades en la gestión de los Multihogares; a partir de finales de 2002, el Estado empieza a fomentar la creación de “cooperativas de atención integral a la infancia” para la gestión de los Multihogares, con la participación del personal (“madres cuidadoras”) y de los usuarios. Se requieren investigaciones sobre el proceso de emergencia de este nuevo modelo organizativo, basado en la corresponsabilidad de usuarios, trabajadores y Estado.

En Canadá, los servicios de guardería, así como los sectores de la educación y la salud, dependen de los gobiernos provinciales. Entonces, existen importantes diferencias entre las provincias en esta materia. Por ejemplo, en Saskatchewan, provincia con una larga tradición cooperativa, el Estado sólo otorga permisos a guarderías dirigidas por sus usuarios, mientras en la provincia vecina de Alberta predominan las guarderías privadas comerciales. En algunas provincias, como Ontario y Alberta, existen guarderías municipales, mientras este tipo de estructura es inexistente en otras provincias. Desde el punto de vista del financiamiento, existen también diferencias importantes: en algunas provincias existe un financiamiento público para todos los usuarios; en otras, el Estado otorga a las familias un financiamiento proporcional a su ingreso familiar, o reserva el financiamiento público a las familias de ingresos más bajos.

Existen unas 500 guarderías cooperativas en Canadá. Se concentran sobre todo en las provincias de Saskatchewan y Ontario, donde son 400. Creadas en su mayoría durante los años setenta y ochenta, hoy atienden a unas 30.000 familias (*Gouv. Canada*, 2004).

En Quebec, provincia de siete millones de habitantes que se distingue de las demás provincias canadienses por su idioma francés y su religión católica, existe un sistema original de guarderías, los Centros de la Pequeña Infancia (CPE), organizaciones sin fines de lucro cogestionadas por los padres-usuarios y las trabajadoras, y financiadas en un 85% por el Estado. Este sistema de guarderías es considerado como el mejor en Norte América, desde el punto de vista de su accesibilidad, de la calidad de los servicios, de la remuneración del personal y de la participación de los usuarios.

Los CPE han conocido un importante desarrollo en los últimos años, el número de niños atendidos ha pasado de 82.302 en 1998, a más de 200.000 a principios de 2007. Sus usuarios pertenecen a todos los sectores sociales.

Aunque reciban un importante financiamiento público, los CPE no son una creación del Estado, sino más bien la institucionalización de iniciativas comunitarias que crearon, desde los años sesenta, guarderías comunitarias autogestionarias que funcionaban gracias a una fuerte movilización de sus usuarios. Estas iniciativas conformaron un movimiento que a través de largas luchas, logró progresivamente un reconocimiento público, y aportes financieros que permitieron a las familias el acceso a servicios de guardería de calidad independientemente de sus niveles de ingresos. El movimiento de mujeres ha jugado un papel central en esta la lucha por el financiamiento público a servicios de guardería de calidad, que representan una condición para el acceso de la mujer al mercado de trabajo. Este movimiento ha formado parte de un movimiento social más amplio, que ha combinado las acciones reivindicativas con la creación de servicios autogestionarios: clínicas populares, servicios jurídicos, cooperativas de vivienda, casas para mujeres víctimas de violencia conyugal, casas de jóvenes, guarderías. En este artículo, se presenta el proceso de emergencia de las guarderías comunitarias, su evolución en relación con los movimientos sociales y las políticas públicas en materia de servicios de guardería; luego, se describe brevemente la estructura y el funcionamiento de los CPE y, en una tercera parte, se presentan diversas perspectivas de análisis sobre los CPE a partir de la revisión de algunos estudios quebequenses.

1. El proceso de emergencia de las guarderías populares

En la provincia de Quebec, caracterizada por una fuerte influencia de la Iglesia católica, el trabajo fuera del hogar de la mujer casada con hijos, fue considerado durante mucho tiempo como “un factor de desorganización de la familia, que ataca la sociedad en su fundamento y conlleva los peores desórdenes sociales” (Barry, 1977). El trabajo de la mujer fuera del hogar era aceptado sólo si era inevitable. Las únicas guarderías habían sido iniciativas de comunidades religiosas, destinadas a las madres obreras, y llamadas “salas de asilo” (Lalonde-Gratton, 2002). A inicios de los años veinte, estas salas de asilo habían desaparecido, en parte

porque la Iglesia católica veía en ellas una amenaza para los valores familiares y la estabilidad de la sociedad. (Linteau, Durocher, Robert, 1979). Pero en la década de los sesenta, en Quebec como en el resto de Canadá, el rápido incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo lleva a que muchos niños sean atendidos en forma precaria. En 1967, existían más de 30.000 madres de niños menores de seis años que trabajaban fuera del hogar y que necesitan servicios de guardería (Lalonde-Gratton, 2002).

Los años sesenta marcan un período de profundos cambios culturales en Quebec. Temas como la familia, los roles sexuales, la religión, la educación, el trabajo de la mujer, la natalidad, son objeto de debates y cuestionamientos. Surgen nuevos movimientos sociales, ligados a la emergencia de nuevos valores. Grupos de ciudadanos empezaron a reivindicar la creación de servicios de guardería de calidad, financiados por el Estado y accesibles a todos los padres. Sin embargo, en ese momento, los gobiernos prestan poca atención a estas demandas, y consideran que se trata de un servicio que incumbe a los padres.

1.1. *El contexto de los años sesenta: cambios culturales y movimiento de mujeres*

El movimiento de mujeres surge con fuerza en esa época¹. En 1966 se crea la Federación de Mujeres de Quebec, que agrupa un elevado número de organizaciones de mujeres en toda la provincia. Sus reivindicaciones principales fueron la aplicación de la ley de equidad salarial, la creación de guarderías públicas, el reconocimiento de la autoridad de ambos padres en la familia, la creación de un tribunal de divorcios. En 1966, se crea en el medio rural la Asociación Femenina de Educación y Acción Social (AFEAS), otra organización que va a constituir una importante tribuna de acción social. Al mismo tiempo, en las centrales sindicales, se crearon comités de condición femenina, que fueron muy activos en la promoción de la equidad salarial y el acceso a guarderías para padres y madres trabajadores. El movimiento quebequense se unió a organizaciones de mujeres del resto de Canadá para

¹ Se trata más bien de un resurgimiento, ya que un importante movimiento reivindicativo había existido en décadas anteriores, para lograr el derecho al sufragio de las mujeres, en 1940.

exigir del gobierno canadiense la creación de una Comisión de Investigación sobre la condición femenina. La Comisión Bird², creada en 1967, realizó audiencias públicas en 14 ciudades, pidió 34 estudios sobre puntos particulares, recibió 469 memorias y publicó, en septiembre 1979 un voluminoso informe de 540 páginas. Entre sus principales recomendaciones estaba la creación de guarderías. Las guarderías, no sólo permitían a las mujeres trabajar fuera del hogar, sino que empezaban a ser consideradas como un importante medio de socialización y educación de los niños. Los debates que suscitó la Comisión Bird y las recomendaciones que contenía su informe tuvieron un impacto en las políticas públicas canadienses. Es así como en 1971 el gobierno federal introduce un permiso de maternidad financiado por el Fondo del Seguro de Desempleo. También se aprueban exoneraciones fiscales por gastos en servicios de guardería de los padres que tienen un empleo remunerado (Jenson, 2000).

1.2. Comités de ciudadanos y grupos de servicios: combinar la reivindicación con la creación de servicios

Una forma organizacional importante del movimiento social en los años sesenta fueron los comités de ciudadanos. Calificados por algunos autores como “una forma de sindicalismo del consumo colectivo” (Bélanger y Lévesque, 1992), se desarrollaron en dos direcciones: hacia la acción política, y hacia la creación de servicios autogestionarios: clínicas populares, servicios jurídicos, guarderías, cooperativas de vivienda, etc.

En Quebec, los grupos de servicios se multiplicaron rápidamente: en 1973-74, existían no menos de 138 grupos sólo en la región de Montreal. El mismo fenómeno se produjo un poco más tarde en otras ciudades de Quebec (Godbout y Collin, 1977). Esta nueva orientación hacia la implementación de servicios colectivos de manera autogestionaria se combinó con el movimiento reivindicativo impulsado por los Comités de Ciudadanos. La defensa de los derechos sociales y la reivindicación de nuevos servicios se

² En Canadá, las “Comisiones Reales de Encuesta” constituyen una importante institución. Las crea el Parlamento para llevar a cabo encuestas exhaustivas e imparciales sobre temas que se vuelven problemáticos en la vida colectiva nacional. Las recomendaciones de la comisión son entregadas al gabinete del primer ministro para que se tomen las medidas pertinentes. La Comisión de Encuesta sobre la Condición de la Mujer fue coordinada por la periodista y senadora Florence Bird.

expresa en asociaciones como los movimientos de acción contra el desempleo, las asociaciones de inquilinos, las organizaciones de lucha por el financiamiento público de las guarderías. Estos movimientos, que reivindicaban una mayor intervención del Estado en la prestación de servicios sociales, cuestionaban al mismo tiempo la gestión burocrática, el control centralizado del Estado y el consumo pasivo de los servicios, y proponían una mayor participación de los usuarios.

Las organizaciones comunitarias están en el origen de verdaderas innovaciones sociales. Por ejemplo las clínicas médicas populares realizaron un trabajo de vanguardia en la concientización de los determinantes sociales de la salud y del bienestar, y en el plano de las prácticas democráticas, en particular en el empoderamiento del personal y de los usuarios en la organización del trabajo y los servicios (Vaillancourt et al., 2002).

Para crear las primeras guarderías, sus promotores utilizaron el apoyo financiero de programas de creación de empleos del gobierno federal. Estos programas no estaban destinados específicamente a las guarderías, pero podían servir para diversos tipos de iniciativas locales, con la condición que éstas contribuyeran a reducir el desempleo. Varios grupos de ciudadanos, en particular grupos de mujeres, obtuvieron financiamiento a través de estos programas para crear guarderías.

Como este financiamiento era insuficiente, los padres debían contribuir realizando diversas tareas junto con las personas contratadas como asalariadas. Así, se construía de manera conjunta la oferta y la demanda. Algunas de estas experimentaciones dieron origen a proyectos educativos muy originales. (Lévesque y Vaillancourt, 1998). Las asambleas generales de estas guarderías eran formadas por los padres y los miembros del personal, que elegían los miembros de los consejos de administración: estos eran en su mayoría padres-usuarios. En este período (1970-72), se empezó a utilizar el término de “guarderías populares”, en oposición a las “guarderías privadas”.

La transición desde la experimentación – los diversos proyectos financiados por los programas de creación de empleos - a la

institucionalización, será lenta y difícil. Las principales reivindicaciones eran por un acceso gratuito y universal a los servicios de guardería mediante un financiamiento público, y la cogestión de las guarderías por los padres usuarios y los miembros del personal. Las guarderías populares crearon un comité de enlace (GLGP) para luchar por un financiamiento más importante y continuo. Este comité ha sido muy activo: realizó numerosas manifestaciones callejeras, que junto con las campañas de prensa, lograron sensibilizar a la población al problema del acceso de todos a guarderías de calidad. Presentó un estudio sobre el costo de los servicios de guardería, y propuso una escala de contribuciones de los padres, en función de sus niveles de ingresos.

En julio 1973, el GLGP ocupó las oficinas del Ministerio de Asuntos Sociales (MAS), y en 1974 se creó "SOS Guarderías" un movimiento que radicalizó la lucha por el acceso a servicios de guardería. En su lucha por un sistema nacional de guarderías, el GLGP logró el apoyo de las Centrales Sindicales y de la Federación de Mujeres de Quebec.

En 1974, el gobierno federal puso fin a varios de sus programas de creación de empleos, lo que acentuó las dificultades financieras de las guarderías populares. Para ese momento, existían 70 guarderías populares agrupadas en una federación. En 1971, el Ministerio de Asuntos Sociales de Quebec había formado un comité interministerial encargado de elaborar un informe sobre las guarderías. Este comité planteó que las guarderías debían inscribirse en el marco de una política familiar y social y dirigirse a todos los niños. Recomendaba una formación apropiada y una remuneración justa del personal de las guarderías, con salarios comparables a los de otras profesiones que requieren el mismo nivel de formación y experiencia, un financiamiento público permanente, la participación de los padres en los consejos de administración de las guarderías y la elaboración de una ley para registrar estos centros.

En 1974, respondiendo a las reivindicaciones de las guarderías, el Ministerio quebequense de Asuntos Sociales (MAS) implementó un programa de financiamiento que comprendía dos tipos de aportes: en primer lugar una ayuda financiera a las familias de bajos ingresos beneficiarias del programa de seguridad del ingreso, para que pudieran costear sus gastos de guardería; en segundo lugar, una subvención para la creación de nuevas

guarderías, para el arreglo de los locales, la compra de material, etc. Este modo de financiamiento permitía crear guarderías con clientelas diversas, desde el punto de vista de sus niveles de ingreso, evitando concentrar a los niños desfavorecidos en un tipo especial de guarderías subsidiadas.

La orientación del gasto público hacia las guarderías sin fines de lucro (excluyendo así las guarderías privadas comerciales), y hacia las familias de bajos ingresos, era conforme a las orientaciones del gobierno federal, que autorizaba a las provincias a utilizar parte de los fondos del Régimen de Asistencia Pública del Canadá (RAPC) para financiar guarderías, pero estos fondos sólo podían ser destinados a guarderías sin fines de lucro. Otra condición era que se destinaran a financiar el acceso de familias de bajos ingresos.

En 1979, el gobierno quebequense introdujo una modificación importante en el financiamiento a las guarderías, otorgando una nueva subvención de dos dólares por día y por cupo disponible. A pesar del pequeño monto de esta subvención, representa una modificación en la orientación de las políticas públicas: la ayuda financiera gubernamental ya no está condicionada a la capacidad de pago de los padres. Esto significa que las guarderías ya no se consideran como un programa asistencial, destinado a familias de bajos ingresos, sino como un servicio universal, a partir del principio de la responsabilidad colectiva en la prestación de servicios de guardería a todos los ciudadanos (Vaillancourt *et al.*, 2002).

En 1980, una nueva ley sobre los servicios de guardería establecía el derecho de todos los padres a servicios de guardería de calidad para sus hijos, a partir de tres principios: 1) la participación de los padres en la organización de los servicios; 2) la libertad de elegir entre cuatro tipos de servicios: guarderías, servicios de guardería en medio familiar, guardería en escuelas (para niños de edad escolar, luego de terminada la jornada escolar, y hasta las 18 horas), y una modalidad de cuidado ocasional, llamada “halte-garderie”, con horarios especiales, que corresponden a necesidades particulares de sus padres; y 3) la accesibilidad de los servicios, mediante el incremento en el financiamiento público y en los cupos disponibles. La ley creó también un nuevo organismo de regulación, la Oficina de Servicios de Guardería (*Office des Services de Garde à l’Enfance-OSGE*), organismo

público encargado de la aplicación de la nueva ley. A pesar de estos avances, la demanda superaba con creces la oferta de servicios de guardería en establecimientos subsidiados.

A partir de la Ley de 1980 sobre los servicios de guardería, que reconocía los servicios de cuidado en el medio familiar, las agencias de servicios de cuidado en el medio familiar crearon una asociación con miras a hacer reconocer un estatus profesional y social para las cuidadoras acreditadas (Lalonde-Gratton, 2002).

Durante la década de los ochenta, avanzó el proceso de institucionalización de los servicios de guardería, y el número de cupos se incrementó de manera importante, así como el financiamiento público. La formación de un organismo que agrupa a las guarderías, la Concertación Interregional de las Guarderías de Quebec (CIGC) ha jugado un papel central en el proceso de reconocimiento e institucionalización. Por otra parte, los primeros sindicatos de trabajadores de guarderías se crearon a principios de los ochenta, iniciando así un largo período de reivindicaciones orientadas hacia el mejoramiento de las condiciones salariales y al reconocimiento del trabajo de estas educadoras. Pero todavía a finales de la década de los ochenta, existía poco reconocimiento social del trabajo de las empleadas de guarderías, y de la responsabilidad colectiva hacia los servicios de guardería.

Los años noventa marcan una radicalización de las luchas sindicales de las trabajadoras de las guarderías. Mientras la sindicalización del personal podía parecer incompatible con la accesibilidad de los servicios de guardería para todos los padres, los bajos salarios de las trabajadoras de las guarderías atentaban contra la calidad de los servicios, que exigía un personal bien formado y bien remunerado, y contra el principio de la igualdad de hombres y mujeres en el mercado laboral, ya que la gran mayoría del personal de las guarderías era formado por mujeres. En los años noventa se unieron las asociaciones de guarderías, agrupadas en la CIGC, y las centrales sindicales, para reivindicar una política de guarderías de calidad financiadas por el Estado y accesibles a todos, y una política de igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Se desarrollaron importantes luchas, como en 1993 una huelga nacional de las trabajadoras de las guarderías y

una manifestación frente a la Asamblea Nacional. Estas acciones sensibilizaron a la población frente al tema de las guarderías.

En 1995, una marcha de 850 mujeres de Montreal a Quebec (200 kms) bajo la consigna “Pan y Rosas”, para llamar la atención sobre el hecho de la pobreza de las mujeres y reclamar medidas tendientes a corregirla, fue recibida en Quebec por 15.000 personas frente a la Asamblea Nacional, y contribuyó de manera importante a la implementación de medidas tendientes a la igualdad de las mujeres (Ley sobre la Equidad en los salarios, nueva política familiar y de guarderías, entre otras)

En 1996, el gobierno quebequense convocó una Cumbre sobre la Economía y el Empleo, en la cual participaron, al lado de las organizaciones patronales y sindicales, representantes de las organizaciones de la economía social y de los movimientos sociales, que se habían reunido para conformar el Grupo de Economía Social (*Chantier de l'économie sociale*), coalición que reunía una gran diversidad de organizaciones: empresas sociales de inserción, organizaciones prestadoras de servicios, cooperativas, guarderías populares, etc. Esta Cumbre marca un hito en la evolución de las políticas públicas: en ella la economía social es reconocida como un modo alternativo de actividad económica, con importantes contribuciones en la generación de empleos, en el mejoramiento del bienestar y en la promoción de la democracia y la participación. El Estado creó un fondo para el financiamiento de proyectos de economía social.

En materia de política familiar y de servicios de guardería, en septiembre 1997 el gobierno anunció la creación del Ministerio de la Familia y la Infancia, y la transformación de las guarderías sin fines de lucro en Centros de la Pequeña Infancia (CPE), conservando su carácter autónomo, sin fines de lucro y su administración por sus usuarios y trabajadores. Se garantizaba el acceso a los CPE mediante la fijación de una tarifa única de \$5. por día³ en todas las guarderías sin fines de lucro, y para todos los niños, independientemente del nivel de ingresos de su familia. El Ministerio cancelaba la diferencia entre el costo de la atención y este monto pagado

³ Monto inferior al salario mínimo por hora de trabajo, establecido a un poco más de \$7. por hora.

por los padres. La nueva política llevó a la creación de 6.130 nuevos empleos, en su mayoría ocupados por mujeres, entre 1997 y 1999. (Comeau *et al.*, 2001)

2. La gestión de los CPE: una estructura participativa

Los CPE son organizaciones locales destinadas al cuidado de los niños entre cero y cuatro años (edad en que ingresan a las salas maternas de las escuelas que dependen del Ministerio de Educación). Reciben financiamiento público (que cubre alrededor del 85% de sus costos), y deben respetar normas del Ministerio de la Familia y la Infancia, y de la Ley de CPE, pero son organizaciones autónomas controladas por sus usuarios y sus trabajadores. Administran de manera autónoma los montos otorgados por el Estado. Pueden organizar los servicios de cuidado según diversas modalidades: guarderías, servicios de cuidado en lugares de trabajo, o en hogares familiares. Entonces, pueden formar parte de un mismo CPE varias guarderías y servicios de cuidado en hogares. Las responsables de este último modo de cuidado tienen el estatus de trabajadoras autónomas (no son empleadas del CPE como las educadoras y demás personal de las guarderías), pero el CPE es responsable del apoyo técnico, así como de la vigilancia y control sobre los servicios de cuidado en familias, y del cumplimiento del mismo programa educativo que él desarrollado en las guarderías.

En cada CPE, la asamblea anual, formada por los padres, las(os) trabajadoras(es), y las responsables de los servicios de cuidado en hogares, elige a los miembros del Consejo de Administración (C.A.), que debe incluir 7 miembros, de los cuales cuatro deben ser usuarios de los servicios (padres o madres de los niños atendidos en el CPE). Los demás miembros del C.A. pueden ser trabajadores o responsables de servicios de cuidado en hogares. Los miembros del C.A. eligen un comité ejecutivo (presidente, vicepresidente, secretario-tesorero) en el cual el(la) presidente debe ser un padre o una madre (usuarios de los servicios del CPE). Los miembros del C.A. son nombrados por uno o dos años según el reglamento interno de cada CPE. Trabajan en estrecha colaboración con la directora general del CPE, contratada por el C.A. En cada CPE debe existir un comité de padres, en conformidad con la ley sobre los CPE y otros servicios de cuidado a los

niños. Los CPE ofrecen en promedio más de 10 horas de atención al día: reciben a los niños entre 6.30 y 7.00 en la mañana para cerrar entre las 7 y 7.30 de la noche. Algunos CPE tienen servicios de guardería en lugares de trabajo (empresas, organismos públicos).

Una de las grandes fuerzas de los CPE es la implementación de un programa educativo adaptado a la edad del niño, y que se basa en el juego como eje central del proceso de aprendizaje. Este programa educativo es común a todos los CPE y se aplica tanto en las guarderías como en los servicios de cuidado en hogares. El personal educativo de los CPE debe poseer formación especializada.

El Ministerio de la Familia y de la Infancia otorga a cada CPE un determinado número de cupos, en función de las necesidades detectadas en la comunidad. En general, cada CPE es responsable de la atención a unos 350 niños, en las diversas modalidades de cuidado. En las comunidades urbanas, predominan las guarderías, mientras en el medio rural predomina el cuidado en hogares familiares. Los CPE deben seguir normas del Ministerio de la Familia y la Infancia, que incluyen un programa educativo común para todos los CPE, un ratio relativo al número de niños por educador(a) según el grupo etario de los niños. Si respeta las normas del Ministerio, cada CPE es autónomo para adaptar los servicios a las necesidades de sus usuarios.

Entre 1997 y 2005, el número de niños atendidos en los CPE de Quebec se triplicó, pasando de 55.000 a 200.000. La red de CPE emplea a unas 40.000 personas, siendo el tercer mayor empleador privado de Quebec. Existen unas 14.000 responsables de servicios de cuidado en hogares familiares, y 7.000 padres y madres miembros de consejos de administración (www.aqcpe.com). Los CPE están agrupados en la Asociación Quebequense de CPE (AQCPE).

Se trata de una organización dinámica, con importantes actividades de formación y de investigación y desarrollo. Es así como en 2006, en asociación con una Fundación sin fines de lucro, la Asociación de CPE *Odysée*, cuyos objetivos son la recensión de las iniciativas, herramientas y prácticas ejemplares desarrolladas a lo largo de los años en

los CPE, el análisis, la valorización y la transferencia de estos nuevos conocimientos par suscitar la innovación en la red de CPE. También se quiere identificar necesidades y problemáticas para definir mejor las orientaciones del desarrollo profesional en la educación de la primera infancia. Este proyecto beneficia de un financiamiento de \$4 millones de dólares como aporte de una Fundación⁴, y de una inversión de \$3 millones de la AQCPE.

Otra innovación reciente de la red de CPE es la creación de una cooperativa de compras, que puede generar importantes ahorros mediante el incremento del poder de negociación en relación con los precios y calidad de los productos y servicios. La cooperativa inició sus actividades en agosto de 2006, esta basada en Internet y en una plataforma de transacciones que utiliza las TIC (www.william.coop).

3. Algunas perspectivas de análisis

Una revisión de la literatura revela la existencia de una pluralidad de perspectivas de análisis sobre los CPE, su proceso de surgimiento, sus características como organizaciones, y su proceso de institucionalización.

Algunos autores centran su interpretación en los movimientos sociales. En el surgimiento de asociaciones locales de usuarios para crear las primeras guarderías populares autogestionarias, como en el paso de una etapa de experimentación al reconocimiento por el Estado y a la institucionalización de las guarderías asociativas, el papel de los movimientos sociales fue decisivo. Se produjo una alianza entre el movimiento feminista, el movimiento caracterizado como “sindicalismo de las condiciones de vida” (Bélanger y Lévesque, 1992), y el movimiento sindical, para reivindicar el reconocimiento por el Estado de la necesidad de guarderías, y de las iniciativas que surgieron de grupos de usuarios como guarderías populares. En Quebec, existieron condiciones particulares que diferencian esta provincia de otras regiones de Norteamérica: en

⁴ *Fondation Lucie et André Chagnon*, creada con el objetivo de luchar contra la pobreza y las enfermedades, mediante intervenciones tempranas en la vida de los individuos (www.fondationchagnon.org)

particular, los sindicatos ocupan un lugar más importante, y existen numerosos grupos comunitarios cuya estrategia se ha transformado desde una acción centrada ante todo en la reivindicación, hacia la producción de servicios de manera autogestionaria, sin abandonar la reivindicación por un reconocimiento por parte del Estado.

... *et al.* (2004), analizan el movimiento de las guarderías desde el punto de vista del sindicalismo. Marcan su diferencia de algunos autores que tienen una visión pesimista sobre el futuro del sindicalismo (por ejemplo Rosanvallon, 1998), al constatar una pérdida de terreno del sindicalismo a nivel mundial, por factores como la globalización de los mercados, las nuevas tecnologías, los cambios en los tipos de empleos, las estrategias empresariales (reestructuraciones, deslocalizaciones); proponen, a partir del caso de las luchas sociales por las guarderías en Quebec, la tesis de un nuevo desarrollo del sindicalismo, mediante alianzas con otros movimientos sociales, creando coaliciones para lograr políticas públicas favorables.

En el movimiento de creación de guarderías populares, en la lucha por su reconocimiento por el Estado, y por remuneraciones adecuadas para el personal, las centrales sindicales de Quebec, asociadas al movimiento de mujeres, han contribuido a una amplia movilización social a favor de la implementación de una nueva política familiar que crea una red universal de servicios de guardería, accesibles desde el punto de vista financiero, y controlados por sus usuarios. Esta alianza se dio a pesar de algunas tensiones debidas al carácter novedoso, para el movimiento sindical, de situaciones de cogestión entre trabajadores y padres-patronos, en organizaciones como las guardería populares dotadas de una estructura organizativa poco jerárquica.

Algunos autores estudiaron la evolución de los movimientos sociales desde la reivindicación hacia la producción de servicios (Lévesque y Vaillancourt, 1998), enfatizado las transformaciones que se produjeron en los movimientos sociales quebequenses, a través de un proceso que pasa de la reivindicación a la coparticipación con el Estado (“partenariado”).

En esta última fase de coparticipación con el Estado, se habla de un nuevo modelo de desarrollo (Vaillancourt y Favreau, 2000), que se distingue a la vez del modelo fordista-keynesiano, y del modelo neoliberal. En el primero, el Estado asume la prestación de servicios sociales en apoyo al

desarrollo de la producción y el mercado interno. En el modelo neoliberal, se produce una retracción del Estado y una disminución del gasto público, así como una privatización de los servicios públicos y sociales. En el modelo neoliberal, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se especializan en el tratamiento de los efectos de la dualización y de la desintegración social, al dirigir sus servicios hacia los sectores más pobres. Las OSC permiten una gestión más eficiente y eficaz, y menos costosa de los problemas sociales, pero no contribuyen a aumentar el control de los ciudadanos sobre las decisiones que moldean la sociedad en la que viven, las grandes decisiones sobre la economía y el modelo de desarrollo. En un modelo de economía solidaria, es decir abierto a la democratización de la economía y los servicios colectivos, el Estado permanece como principal instancia de regulación y redistribución, pero la economía social puede asumir la producción de ciertos servicios no ofrecidos por el Estado, en condiciones de participación de trabajadores y usuarios. Este modelo se caracteriza por una ampliación de la democracia: las alianzas con el Estado permiten la creación de un nuevo espacio de poder donde las comunidades participan en las decisiones relativas a su marco de vida. En esta perspectiva, las reglas que presiden al desarrollo local y a la gestión de los servicios públicos no son definidas desde arriba sino mediante la concertación y el compromiso entre diversos actores que tienen puntos de vista e intereses diferentes. Este nuevo modelo de desarrollo requiere una movilización social, para que pueda existir negociación (Bélanger y Lévesque, 1992).

En varios estudios sobre los CPE el concepto de economía social y solidaria ocupa un lugar central. Designa organizaciones de producción de bienes y servicios cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades de sus miembros o de la sociedad en general, antes que la obtención de beneficios sobre un capital invertido. Son organizaciones de gestión democrática, que otorgan prioridad a las personas por sobre el capital. Forman parte de la economía social las cooperativas, mutuales y asociaciones sin fines de lucro. El concepto de economía solidaria, introducido por Jean-Louis Laville en la década de los noventa (Laville, 1994), se refiere a nuevas actividades que se desarrollan en el contexto de la crisis del empleo y del Estado de bienestar: estas iniciativas surgen a partir de un impulso solidario y gracias a una hibridación de recursos provenientes del voluntariado, de financiamientos públicos y del mercado (pago por los usuarios). Estas

iniciativas combinan diversos principios económicos (Polanyi⁵): funcionan en base al principio de reciprocidad (dependen en parte del trabajo voluntario de sus miembros, y/o de donaciones), al principio de mercado (existe venta de bienes y/o servicios a usuarios o clientes), y redistribución (reciben financiamiento público).

Algunos autores (Briand, Bellemare y Gravel, 2004) se preguntaron si el aumento considerable del financiamiento público a las organizaciones comunitarias como los CPE, podía resultar en un mayor control del Estado sobre sus actividades y resultados, y en una pérdida de autonomía de estas organizaciones. Su investigación los lleva a concluir que el desarrollo de la red de CPE ha descansado en una importante inversión del Estado, pero que los CPE conservan un importante nivel de autonomía. La imputabilidad en relación a la utilización de fondos públicos impone prácticas de control y vigilancia, pero estas medidas no son impuestas unilateralmente por el Estado, sino que son objeto de una construcción conjunta por el Estado y por los usuarios y trabajadores. Más que relaciones de tutela, las relaciones que existen entre el sistema de los CPE y el Ministerio de la Familia y la Infancia son alianzas en función de objetivos comunes que son objeto de acuerdos negociados.

Conclusión

El modelo quebequense de servicios de atención a la infancia es un modelo original, que combina la prestación de servicios por organizaciones autónomas de la sociedad civil, controladas por sus usuarios y trabajadores, con un importante financiamiento público, que permite un acceso universal a servicios de calidad, así como la sindicalización del personal y niveles adecuados de remuneraciones. Este modelo es el resultado de un proceso que se inició en la década de los sesenta, con iniciativas de grupos de padres. Las décadas de los sesenta y los setenta significaron un período de gran efervescencia social y cultural, con la creación de numerosos grupos

⁵ Karl Polanyi, en su libro *La gran transformación*, define cuatro grandes principios que rigen las economías en diversos sistemas sociales: a economía doméstica, la reciprocidad, la redistribución y el mercado. En las sociedades contemporáneas, predomina el principio del mercado, pero las otras lógicas siguen vigentes en un gran número de actividades, y contribuyen de manera importante a la producción nacional.

comunitarios, en particular grupos de mujeres, comités de ciudadanos, cooperativas de vivienda, etc. Existió en esa época un contexto favorable para el desarrollo de un movimiento de reivindicación por guarderías accesibles y de calidad, que se insertaba en luchas sociales por los derechos de la mujer (derecho al trabajo y a la equidad salarial, conciliación entre trabajo y familia).

Desde sus inicios, las guarderías populares, como se llamaban antes de la creación de los Centros de la Pequeña Infancia (CPE), en 1997, formaron agrupaciones a nivel regional y nacional, para hacerse reconocer, y mejorar sus servicios mediante el apoyo mutuo.

A mediados de la década de los noventa, una nueva ley sobre la familia y la infancia marca una etapa importante en la alianza entre el Estado y el movimiento de las guarderías sin fines de lucro. Según algunos autores esta alianza forma parte de un nuevo modelo de desarrollo, más solidario, que combina la democratización de la economía y los servicios colectivos con la permanencia del Estado como principal instancia de regulación y redistribución.

Referencias Bibliográficas

Barry, Francine (1977), *Le travail de la femme au Quebec : l'évolution de 1940 à 1970*. Les Presses de l'Université du Quebec, Ste Foye.

Bélanger, Paul R. y Lévesque, Benoît (1992), « Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992) », en Daigle, Guy y Rocher, Guy (dir.), *Le Quebec en jeu : comprendre les grands défis*. Presses de l'Université de Montréal, Montréal, p. 713-747.

Bellemare, Guy, Briand, Louise, Gravel, Anne-Renée (2002), « La qualité des services de garde à l'enfance : un bilan de la littérature », Cahier de l'ARUC-ES (www.aruc-es.uqam.ca)

Briand, Louise, Bellemare, Guy y Gravel, Anne-Renée (2004), « L'évolution des rapports de contrôle et de surveillance entre le Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE) et les Centres de la Petite Enfance (CPE) », Cahier

du CRISES, No ET 0413, UQAM (www.crisis.uqam.ca).

Comeau, Yvan, Beaudoin, André, Chartrand-Beauregard, Julie, Harvey, Marie-Ève, Maltais, Daniel, Saint-Hilaire, Claude, Simard, Pierre y Turcotte, Daniel (2001), *L'économie sociale et le plan d'action du Sommet sur l'économie et l'emploi. Synthèse*. Centre de recherche sur les services communautaires, Université Laval y École Nationale d'Administration Publique, Quebec.

Gouvernement du Canada, Secrétariat aux coopératives (2004), *Coopératives et économie sociale*. <http://coop.qc.ca>

Jenson, Jane (2000), « Le nouveau régime de citoyenneté au Canada : investir dans l'enfance », *Lien Social et Politique – RIAC*, no 44, p. 11-23.

Lalonde-Gratton, Micheline (2002), *Des salles d'asile aux CPE*. Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, Quebec.

Laville, Jean-Louis (dir.) (1994), *L'économie solidaire : une perspective internationale*. Desclée de Brouwer, Paris.

Linteau, Paul-André, Durocher, René, Robert, Jean-Claude (1979), *Histoire du Québec contemporain*. Boréal Express, Montréal.

Parra, Matilde y La Cruz, Tito, con la asesoría de Alberto Gruson, (2003), *Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela. Caso de los Multihogares de Cuidado Diario*. Proyecto Observatorio Social, CISOR, Caracas (disponible en www.acuerdosocial.com, consultado el 10 de marzo de 2007).

Polanyi, Karl (1983), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps* (traducción francesa). Gallimard, Paris.

Rosanvallon, Pierre (1998), *La question syndicale*. Hachette, Paris.

Vaillancourt, Yves y Favreau, Louis (2000), *Le modèle québécois d'économie*

Las guarderías en Quebec: de la experimentación ,... Madeline Richer. AGORA- Trujillo. Venezuela.
ISSN 1316-7790-AÑO 11- N° 22-JULIO - DICIEMBRE - 2008

sociale et solidaire, Cahiers de la Chaire de Recherche en Développement Communautaire (CRDC), Université du Québec en Outaouais (UQO), Serie Recherche No 18, documento disponible en la página web del Observatorio en economía social y desarrollo regional (www.uqo.ca/observer/).

Vaillancourt, Yves, Aubry, François, Jetté, Christian, Tremblay, Louise (2002), *El caso de Quebec : la fragil emergencia de una nueva regulación solidaria*. Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Universidad de