

CAPÍTULO 7

Guarderías informales en la primera infancia: experiencias internacionales y una propuesta para Chile

MARIGEN NAREA

Escuela de Psicología UC

ERNESTO TREVIÑO

Facultad de Educación UC

SAMANTA ALARCÓN

MARÍA JESÚS LÓPEZ

PAMELA SOTO

Centro de Justicia Educacional UC

Guarderías informales en la primera infancia: experiencias internacionales y una propuesta para Chile

INVESTIGADORES

MARIGEN NAREA

Escuela de Psicología UC

ERNESTO TREVIÑO

Facultad de Educación UC

SAMANTA ALARCÓN**MARÍA JESÚS LÓPEZ****PAMELA SOTO**

Centro de Justicia Educacional UC

Resumen¹

Chile cuenta con políticas públicas sólidas en la cobertura de educación infantil formal, pero aun así algunas familias buscan opciones alternativas de cuidado no parental para satisfacer sus necesidades. Los arreglos de cuidado incluyen cuidadores no familiares remunerados o entornos grupales informales, especialmente entre mujeres migrantes que no cuentan con redes familiares. Estas actividades carecen de regulación y supervisión, generando preocupaciones sobre la calidad del cuidado que reciben los niños y niñas.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es proponer un sistema para regular el cuidado informal de niños de cero a tres años. Para ello realizamos un análisis comparativo de nueve casos internacionales con diversos sistemas de cuidadores, examinando la gobernanza y formas de garantizar la calidad. Además, realizamos estudios de casos de iniciativas específicas en Chile -en las comunas de Independencia y Estación Central- para identificar desafíos de implementación y levantar recomendaciones desde estas experiencias. Complementamos esta información con entrevistas a actores claves de los sectores de educación parvularia y niñez. Finalmente, el estudio enfatiza la

¹ Esta propuesta fue presentada por sus autores en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 4 de diciembre de 2023, en el cual participaron como panelistas Verónica Silva, subsecretaria de la Niñez; Evelyn Sánchez, directora ejecutiva de la Corporación para la Infancia de Santiago; y Analía Jaimovich, especialista senior en educación del Banco Interamericano de Desarrollo.

necesidad de un enfoque integral para regular el cuidado informal de niños y niñas, y propone lineamientos que consideran aspectos de gobernanza, culturales y legales.

1. Antecedentes y relevancia del problema público a abordar

En Chile, el cuidado de los niños y niñas pequeños ha sido fundamentalmente una tarea de las familias, realizada principalmente por madres o por familiares directos, especialmente las abuelas (ONU, 2022). Un 40% de las personas mayores declara cuidar nietos(as) (Centro de Estudios de Vejez y Envejecimiento UC, 2013); no obstante, la creciente entrada de las mujeres al mercado laboral y las modificaciones en la estructura de los hogares y familias requiere buscar nuevas fórmulas para proporcionar los cuidados. Como respuesta a esta demanda, la política pública que Chile ha impulsado con más fuerza es el aumento de la cobertura de la educación parvularia, que implica cuidar a niños y niñas en entornos regulados y donde puedan acceder a aprendizajes significativos. Pese a ello, algunas familias han buscado formas alternativas de cuidado no parental que se ajusten a sus necesidades, preferencias y que estén disponibles a sus realidades. Lo anterior se articula con una estrategia de inserción laboral de mujeres, por lo que la legislación chilena establece que las empresas que ocupan 20 o más trabajadoras de cualquier edad o estado civil deben tener salas cuna (anexas e independientes del local de trabajo). Sin embargo, el aumento de la provisión de salas cuna no necesariamente ha implicado una mayor participación laboral de las madres, debido a ciertos factores culturales y estructurales que aún limitan el ingreso de las mujeres al mercado laboral (Encina y Martínez, 2009). De acuerdo con la Encuesta Casen 2022 (MDSF, 2022), un 64,8% de los niños y niñas menores de cinco años no asiste a algún establecimiento educacional; la razón que declaran es que “no es necesario porque lo cuidan”.

Para poder incorporarse al mundo laboral, las mujeres buscan distintas estrategias para el cuidado de sus hijos e hijas. Una alternativa es el cuidado informal pagado a cargo de no familiares, ya sea de manera individual a través de una niñera que va al hogar, así como también en modalidad grupal, en el cual varios niños y niñas quedan a cargo de un cuidador. Esta última modalidad se vuelve fundamental ante la ausencia de redes familiares y dificultades para pagar servicios de cuidado, como es el caso de las mujeres migrantes. Las guarderías informales permiten encontrar el apoyo necesario para cuidar a niños y niñas, y poder asumir ocupaciones remuneradas (Narea et al., 2021). Es importante tener claro que no se cuenta con estadísticas sobre cuántas son las familias que escogen este tipo de cuidado en el país, pero por algunos datos de encuestas o estudios se calcula que estamos hablando de un 8% (MDSF, 2017).

La OCDE identifica como un tipo de trabajador de cuidado y educación de la primera infancia a aquellas personas que prestan un servicio de cuidados familiares (Family Day Care - FDC) o en un entorno de atención domiciliaria (Home-Based Child Care - HBCC). Estos se dan en un entorno doméstico, ya sea el hogar del cuidador o el hogar del niño(a). Este último es el tipo de cuidado más común antes de la etapa preescolar, es decir, hasta los tres años (OCDE, 2012).

En Chile, este tipo de cuidados no forma parte de la oferta formal y no está regulado. Comprendiendo que las políticas públicas son “todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer” (Dye, 1975), sumado a que las guarderías informales son un fenómeno que existe, la decisión de no regularlas es problemática. Los cuidados de niños y niñas deberían promover el derecho de madres y padres que trabajan, así como también el derecho de los niños y niñas a alcanzar un desarrollo integral, algo que cobra aún más relevancia al considerar la contundente evidencia que indica que los primeros años de vida de una persona son fundamentales para su posterior desarrollo (Shonkoff, 2010; Thompson, 2016).

2. Diagnóstico de la situación nacional

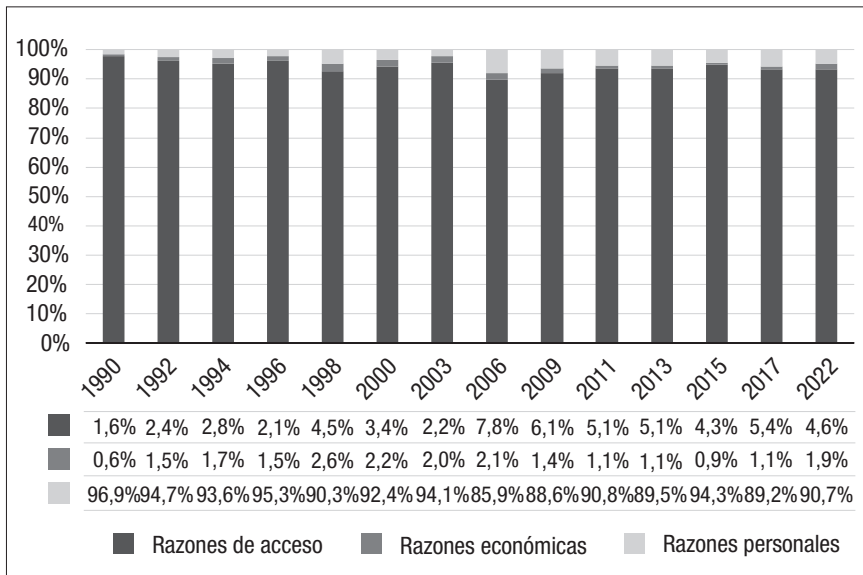
Nuestro país ha aumentado de manera sostenida la cobertura de la educación parvularia y actualmente esta bordea el 50%. Del total de niños y niñas en edad de asistir a este nivel, la mitad se encuentra matriculado(a) en algún establecimiento; no obstante, solo el 20% de los niños menores de dos años asistía a centros de cuidado en el año 2018 (Narea y Godoy, 2020), es decir, tres de cada 20 infantes se encuentran matriculados (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2021). La pandemia, a su vez, redujo la matrícula en un 9% entre los años 2019 y 2021 (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2021).

En términos de la asistencia a un establecimiento, si bien esta se ha más que duplicado en los últimos diez años en Chile (OCDE, 2015), sigue siendo menor a la de los países OCDE en los menores de tres años. Según la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI) y la Encuesta Casen (MDSF, 2017), ambas del año 2017, los niños y niñas de hogares pertenecientes a los quintiles de más bajos ingresos presentan tasas inferiores de asistencia a las salas cuna y jardines infantiles. Según ELPI (MDSF, 2017), los niños y niñas menores de cuatro años que no están matriculados en un centro educacional, generalmente son cuidados por algún integrante de la familia con la que viven (83,2%), aunque también son cuidados por personas externas, ya sean familiares (6,3%) o no (2,5%). Entre las principales razones que dan las familias para no llevarlos a un centro educacional es que no lo consideran necesario porque lo cuidan en casa (60,3%), o no consideran necesario que

asista a esa edad (9,1%); también hay quienes afirman que no hay vacantes (7,4%). En la misma dirección, las familias que son parte del estudio longitudinal Mil Primeros Días del Centro de Estudios Avanzados en Justicia Educativa (CJE) mencionan como principal razón el temor a que se enfermen: 22,8% en el año 2019 (CJE, 2020) y 41,9% en 2021 (CJE, 2022). Por otra parte, también hay que considerar que cuando los niños y niñas tenían un año de vida en 2019, sus familias manifestaban desconfiar del cuidado que recibirían (22,5%) (Narea et al., 2022). Finalmente, otra de las razones para no enviar a centros educativos es la rigidez de los horarios y las modalidades que no se adaptan a los tiempos laborales de los padres (Treviño et al., 2014).

Si resumimos las razones para no usar el sistema formal de educación inicial, cerca del 90% de los hogares reporta motivos personales para explicar su decisión. Esta cifra se mantiene prácticamente constante desde el año 2011, como se aprecia en la Figura 1. La falta de acceso a la educación parvularia alcanza un 4,6% en el año 2022 y las razones económicas representan el 1,9% de los hogares en ese mismo año. Se entienden como razones personales principalmente: “no es necesario porque lo cuidan en la casa” o “no me parece necesario que asista a esta edad”, respuestas que se distribuyen homogéneamente según los distintos deciles socioeconómicos (Educación Inicial 2030, 2023).

Figura 1. Razones de la no asistencia a la educación inicial de la población entre los cero y seis años (1990-2022)



Fuente: Educación Inicial 2030, 2023.

Dentro del diagnóstico de la situación actual es importante resaltar el papel que cumplen las familias, pues finalmente son estas las que deciden acerca del cuidado de sus niños y niñas. Por lo mismo, aumentar la cobertura del sistema parvulario no resuelve totalmente las necesidades de educación y cuidado. Por otra parte, hay dimensiones culturales involucradas. En Chile, son las madres quienes asumen la mayor cantidad de labores de este tipo. De acuerdo con un informe del Observatorio de Niñez y Adolescencia (ONA, 2020), siete de cada diez niños y niñas son cuidados por sus madres fuera del horario escolar, seguido por sus abuelas. Por consiguiente, la idea de aumentar la oferta de cuidados regularizados puede ayudar a abrir las alternativas y al mismo tiempo, promover el derecho de las mujeres a trabajar. Es importante tener en cuenta que la educación y los cuidados de la primera infancia son cruciales tanto para el desarrollo y el bienestar de los niños, así como para la capacidad de sus padres de regresar al trabajo.

La Ley N° 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia (o Ley de Garantías, aprobada en marzo del año 2022) establece el derecho y deber preferente de los padres y/o madres a educar y cuidar a sus hijos (artículo 10) como uno de los principios base de la ley, además de 33 derechos, entre los cuales está el derecho a un nivel de vida, desarrollo y entorno adecuados, el derecho a la educación, y el derecho a la seguridad social. Esta ley establece también que es responsabilidad de las familias, el Estado, la sociedad y las organizaciones relacionadas con la niñez, garantizar la protección y el cuidado adecuado de las niñas, niños y adolescentes.

A nivel educacional, la Ley General de Educación (Ley N° 20.370) establece que la educación parvularia es el nivel que atiende integralmente a niños y niñas desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica. En el año 2011, con la Ley N° 20.529, se creó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad para todos aquellos jardines infantiles y salas cuna que reciben aportes estatales y obtienen reconocimiento oficial del Estado. En ellos se establecen ciertos mínimos exigibles relacionados con la infraestructura, condiciones sanitarias, proyecto educativo institucional, reglamento interno y de convivencia, mobiliario, equipamiento, recursos educativos, coeficiente técnico e idoneidad docente, entre otros. En esta misma línea, en el año 2015 (Ley N° 20.832) se creó la autorización de funcionamiento de establecimientos de educación parvularia, certificación del Ministerio de Educación que verifica el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos para su implementación. Sin embargo, aquello que no es parte de la oferta formal no cuenta con este tipo de exigencias y pone en riesgo el desarrollo integral de niños y niñas.

No enviar a niñas y niños a establecimientos educacionales es problemático, al menos, en tres sentidos. En primer lugar, se requiere que alguien asuma estos cuidados. No son los establecimientos educacionales los que están asu-

miendo esta labor, y la evidencia apunta a que son asumidos principalmente por mujeres (Yelincic y Cárcamo, 2021). En segundo lugar, dado que las mujeres requieren ingresar al mercado laboral y sus hijos e hijas no se encuentran matriculados en establecimientos educacionales, se deberán buscar arreglos de cuidados alternativos que probablemente no se encuentran regulados. Y en tercer lugar, ante las respuestas informales de cuidado que emerjan, los niños y niñas se desarrollarán en una etapa fundamental para su desarrollo en entornos desprotegidos.

Recientemente se ha constituido en Chile el Sistema Nacional de Cuidados para asegurar que quienes requieran cuidados lo reciban, y además, garantizar los derechos de las personas que cuidan (Ministerio de Desarrollo Social, 2022). Esta acción abre una oportunidad para que las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de dependencia por curso de vida sean incorporados en su estructura.

3. Objetivos del proyecto

El objetivo general del proyecto es proponer un sistema para regularizar los cuidados informales de niños y niñas entre los cero y tres años, que cuente con gobernanza y un sistema de aseguramiento a la calidad.

Para ello será necesario considerar los siguientes objetivos específicos:

- 1) Sistematizar y analizar la evidencia de otros países que cuentan con sistemas de cuidado proporcionados por cuidadores certificados que realizan el servicio en hogares o centros comunitarios, considerando la gobernanza y sistema de aseguramiento de la calidad.
- 2) Identificar facilitadores y obstaculizadores de iniciativas que han buscado formalizar experiencias alternativas de cuidado de niños y niñas en Chile, y del marco legal vigente.
- 3) Proponer directrices para regular el servicio que podrían proporcionar cuidadoras certificadas en Chile para niños y niñas.

4. Metodología utilizada

Para abordar el primer objetivo se realizó una selección de nueve casos que presentaron distintos diseños y arreglos institucionales de sistemas de cuidado que coexisten con la oferta formal. Se optó por revisar modelos diversos como criterio de inclusión. La información se recopiló a través de la revisión de fuentes secundarias y posteriormente, esta información fue sistematizada en dos dimensiones: (i) gobernanza (modalidades de servicio, población objetivo, institución reguladora y financiamiento) y (ii) aseguramiento de la calidad (horarios, ratio adulto/niño, perfil y capacitación de los proveedores del servicio, características de los espacios utilizados, sistema de monitoreo, estándares de aprendizaje y desarrollo infantil, y evaluación del servicio).

Paralelo a la revisión sistemática de casos se realizaron entrevistas a actores claves de los sectores de educación parvularia y niñez (cuatro en total). También se consideró la normativa vigente con el objetivo de entender las oportunidades y brechas que se enfrentan en el cumplimiento de los derechos de niñas y niños. Para alcanzar el segundo objetivo se analizaron dos casos: el plan piloto de intervención municipal Servicio de Cuidadoras Familiares en la comuna de Independencia y el Programa de Guarderías Comunitarias en Estación Central. El primero tenía por objetivo regularizar y mejorar las condiciones de desarrollo de las actividades remuneradas de cuidado en casas particulares. En el caso de Estación Central, el programa se gesta para fomentar la inserción laboral de mujeres mediante talleres y capacitaciones, mientras sus hijos son cuidados por profesionales voluntarias. El análisis de estos casos se centró en identificar los facilitadores y obstaculizadores observados en su diseño e implementación, y las condiciones que imposibilitaron, en ambos casos, su sostenibilidad.

Para responder al tercer objetivo se identificaron costos y beneficios de la propuesta de política para los actores involucrados, además de realizar un análisis de factibilidad de la implementación de la política de cuidadoras certificadas.

5. Experiencias internacionales de guarderías

Para conocer la experiencia en otros países se seleccionaron casos que presentaran distintos diseños y arreglos institucionales de sistemas de cuidado y que coexistieran con la oferta formal. Se analizaron nueve casos: Inglaterra, Escocia, Francia, Finlandia, Iowa (Estados Unidos), Quebec (Canadá), Australia, Colombia y Uruguay (ver Tabla 1).

Tabla 1. **Identificación de los casos de estudio**

País	Nombre del servicio o programa	Año de origen
Finlandia	Family Day Care	1951
Australia	Family Day Care	1975
Francia	Assistants Maternels	1977
Colombia	Hogares Comunitarios de Bienestar	1986
Inglaterra	Childminding	1990
Iowa (Estados Unidos)	Child Development Home (CDH)	1993

Quebec (Canadá)	Service de Garde en Milieu Familial	1997
Escocia	Early Learning and Childcare	2002
Uruguay	Casas Comunitarias de Cuidado	2015

Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia en la Tabla 1, cada servicio es nombrado de distintas maneras, pero todos se basan en la idea de que una persona ofrece cuidados para niños y niñas, ya sea en modalidad individual o colectiva, y que son regulados, en mayor o menor medida, por el Estado. En la actualidad, los sistemas estudiados son regulados y reconocidos por el Estado, además de ser una oferta complementaria al cuidado infantil en los centros escolares.

5.1 Gobernanza de los sistemas

De acuerdo con Pierre y Peters (2000) y Meuleman (2009), la gobernanza es entendida como las posibles combinaciones de coordinaciones que varían de acuerdo con las características sociales, políticas y administrativas de cada país (Zurbriggen, 2011). Por lo mismo, en este apartado se presenta información de la revisión internacional acerca de: (i) modalidades en las que se ofrece el servicio; (ii) población objetivo; (iii) instituciones reguladoras; (iv) provisión, financiamiento y costos.

a. Modalidades en las que se ofrece el servicio

Todos los países estudiados ofrecen un tipo de servicio en el cual un niño o un grupo de ellos es cuidado por un adulto en un hogar, ya sea el del niño o el del cuidador². Sin embargo, cerca de la mitad de los casos estudiados ofrece modalidades en las que dos o más cuidadores se agrupan para ofrecer cuidados en un lugar acondicionado para recibir a un grupo de niños y niñas; estos lugares por lo general corresponden a espacios comunitarios, tales como sedes sociales³.

En el caso de Inglaterra, el programa de cuidado infantil Childminding permite ejercer cuidados en la modalidad de guardería comunitaria en una casa particular o designada para fines de cuidado. Irlanda del Norte, por su parte, cuenta con un programa del mismo nombre, que en este caso se enfoca en la modalidad familiar, en la cual un cuidador o una cuidadora ejerce labores de cuidado de niños o niñas en la casa de un familiar. En términos

² Entre los países que solo ofrecen la modalidad de un cuidador por uno o más niños, se encuentran: Inglaterra (Childminding UK, 2023), Escocia (Scottish Government, s.f) y Australia.

³ Aquellos países que cuentan con modalidad comunitaria son: Francia (République française, 2016), Finlandia (InfoFinland, 2022), Colombia (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2021) y Uruguay (Sistema de cuidados, 2019). En los casos de Iowa (State of Iowa Department of Health and Human Services, 2023) y Quebec (Ministère de la Famille, 2021), el cuidador puede contratar a un asistente para cuidar a un número mayor de niños y niñas.

de registro, existe una institución encargada del registro público de todos los proveedores de cuidado infantil (registrados y aprobados). En el caso de Escocia, existe el Programa Aprendizaje Temprano y Cuidado de Niños (ELC). Este programa habilita centros donde se proporciona cuidado y educación temprana para niños y niñas, los que pueden ser de propiedad privada o del gobierno local.

En Francia se identifican múltiples programas de cuidado infantil. Uno de ellos es el programa *Assistante Maternelle*, un servicio de cuidado ofrecido por individuos capacitados y certificados por el Estado para atender a niños y niñas y que se proporciona de manera individual o en grupos pequeños en residencias diferentes a las de los niños atendidos, conocidas como casas de asistentes maternas (MAM). El modelo distingue cuatro funciones principales del cuidador de niños y niñas: (i) la función materna (fomentar el desarrollo del niño, asegurando su seguridad emocional al proporcionar respuestas de calidad a sus necesidades vitales), (ii) seguridad (garantizar la protección física de los niños, adaptando el entorno a sus requerimientos); (iii) el soporte a los padres (crear un ambiente acogedor para el niño) y (iv) la función educativa (organizar aprendizajes en colaboración con los padres, transmitiendo valores sociales). Francia también ofrece otros modelos de cuidado grupal, como las *crèche collective* (guarderías colectivas) y *crèche parentale*. Las guarderías colectivas, con capacidad para hasta 60 niños, son administradas por autoridades locales o entidades privadas bajo la supervisión del servicio departamental de protección materno infantil (PMI), velando por la salud, seguridad y bienestar de los niños. *Crèche parentale* corresponde a una iniciativa que surge de padres que buscan alternativas colectivas de cuidado, y en la actualidad ofrece un entorno grupal de cuidado para máximo 24 niños. Esta guardería es creada y administrada por los propios padres bajo supervisión de la PMI y autorización del Servicio de Protección Materno-Infantil (MCH). Finalmente, las *crèche familiale* (guarderías familiares) y *halte-garderie* (guardería tradicional) son cuidadores autorizados que acogen a pocos niños en sus hogares y promueven la socialización. Estas guarderías son gestionadas y supervisadas por autoridades locales o entidades privadas bajo la PMI.

En el caso de Uruguay, observamos las Casas Comunitarias de Cuidado (CCC) que se desarrollan en modalidad domiciliaria y territorial desde el año 2015. Esta oferta se caracteriza por ser flexible, con una diversidad de franjas horarias de atención acordes a las necesidades de cuidado de las familias; una persona podrá tener bajo su responsabilidad hasta dos niños en forma simultánea en el caso de las CCC domiciliarias. En espacios comunitarios que se organizan a partir de hasta cuatro cuidadoras, formadas por el Centro de Formación y Estudios del INAU (Cenfores), y habilitados por INAU, podrán tener bajo su responsabilidad hasta tres niños en forma simultánea por cada cuidadora; la suma total no podrá superar las 12 plazas, con una carga hora-

ria semanal de hasta 40 horas. Integra al equipo también a una asistente del centro y una auxiliar de servicio.

En el caso de Colombia, se observó el programa Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB). A fines del año 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobó este proyecto para atender a la población infantil más pobre de zonas urbanas y núcleos rurales. Esta iniciativa beneficia a niños y niñas desde los seis meses y hasta los cinco años de edad, y funciona en tres modalidades: (i) los Hogares Comunitarios de Bienestar Tradicional, que corresponden a una madre comunitaria que en su casa abre un espacio para atender entre 12 y 14 niños; (ii) los Hogares Comunitarios de Bienestar FAMI, que atienden a madres gestantes y lactantes, y a niños de hasta dos años, y (iii) los Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados, donde hasta cuatro HCB tradicionales se agrupan en una infraestructura que generalmente es de propiedad del municipio y atienden en espacios más grandes y mejor adecuados.

b. Población objetivo

Los programas y servicios atienden a una población principalmente en el tramo etario de cero a seis años. Sin embargo, hay casos en los que el rango es mayor. En Iowa, la asistencia para el cuidado infantil está disponible para niños menores de 13 años y menores de 19 años si presentan alguna necesidad especial (State of Iowa Department of Health and Human Services, 2023), mientras que, en Australia, los niños pueden tener hasta 12 años y por lo general el servicio es utilizado fuera del horario escolar (State of Queensland, 2023).

c. Instituciones reguladoras

El Estado interviene en la regulación de los proveedores de cuidado a través de más de una institución, ya que la mayoría de los países estudiados considera varias funciones asociadas, entre las cuales se puede mencionar:

- Capacitar a las personas para habilitarlas como proveedores del servicio.
- Registrar a las personas que cumplen con los requisitos para ser cuidadores.
- Inspeccionar los espacios destinados para el cuidado.
- Realizar visitas de supervisión y seguimiento.
- Tramitar eventuales denuncias.
- Establecer estándares para el aprendizaje, desarrollo y cuidado de los niños.
- Garantizar el cumplimiento de los estándares.
- Brindar información a las familias acerca de los distintos proveedores de servicios del cuidado infantil.

Como se aprecia en la Tabla 2, en varios países interviene más de un ministerio y/o representaciones locales de estas instituciones.

Tabla 2. **Instituciones que registran, inspeccionan, capacitan y definen estándares de aprendizaje y desarrollo**

País	Registro	Inspección	Capacitación	Estándares de aprendizaje y desarrollo
Inglaterra	Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) (Childminding UK, 2023).	Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) (Department for Education, 2023).	Childminding UK, curso online aprobado por Ofsted, cumple con todos los requisitos de la EYFS (Childminding UK, 2023).	EYFS (Early Years Foundation Stage) (Childminding UK, 2023).
Escocia	Scottish Social Services Council Registration (Scottish Social Services Council, s.f.).	Care Inspectorate (Care Inspectorate, s. f.).	Universidades y centros de formación.	National Standard for Early Learning and Childcare (Scottish Government, 2017).
Francia	Protección materno-infantil (PMI) (Département de la Réunion, s.f.).	Protección materno-infantil (PMI) (République française, s.f.).	Consejo departamental o un centro de formación con el que el consejo departamental llega a acuerdo (Ministre du Travail, 2022).	No aplica.
Finlandia	Agencia Nacional de Educación Municipios (Kumpulainen, 2018).	Municipios (Ministry of Education and Culture, 2018).	Universidades y centros de formación.	Agencia Nacional de Educación (Kumpulainen, 2018).
Iowa (Estados Unidos)	Iowa Department of Health and Human Services (State of Iowa Department of Health and Human Services, 2023).	Iowa Department of Health and Human Services (State of Iowa Department of Health and Human Services, 2023).	Organizaciones de desarrollo profesional aprobadas (State of Iowa Department of Health and Human Services, 2023).	No aplica.
Quebec (Canadá)	Bureaux Coordonnateur (BC) (Entidad territorial del Ministerio de la Familia) (Ministère de la Famille, 2021).	Bureaux Coordonnateur (BC) (Entidad territorial del Ministerio de la Familia) (Ministère de la Famille, 2019b).	Centros de formación autorizados por la Comisión de Socios del Mercado Laboral (Ministère de la Famille, 2023).	Ministerio de la Familia (Ministère de la Famille, 2019a).

Australia	Autoridad reguladora o territorial (Australian Children's Education and Care Quality Authority, 2023).	Autoridad reguladora estatal o territorial.	Universidades y centros de formación (Australian Children's Education and Care Quality Authority, s.f.).	Australian Children's Education and Care Quality Authority.
Colombia	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (Instituto de Bienestar Familiar, 2021b).	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (Ministerio del Trabajo, 2014).	Centro Zonal del ICBF en vinculación con universidades (Instituto de Bienestar Familiar, 2014).	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
Uruguay	Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU) (Sistema de Cuidados, 2019).	Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU) (Sistema de Cuidados, 2019).	Cursos habilitados por el Sistema de Cuidados (Sistema de Cuidados, 2019).	Sistema Nacional de Cuidados (Sistema de Cuidados, 2019).

Fuente: elaboración propia.

d. Provisión, financiamiento y costos

La provisión de los servicios tiende a ser privada y el financiamiento lo realizan mayoritariamente las familias. Los Estados ofrecen distintos tipos de apoyos para aminorar los costos en los que incurren las familias. En Francia existe el “complemento de libre elección para el cuidado” (*le complément de libre choix du mode de garde*⁴) (Caisse d'allocations familiales, s.f.); en Australia el Child Care Subsidy (Australian Government, 2023); en Iowa la “Asistencia de Cuidado Infantil” (Child Care Assistance⁵) (Iowa Department of Health and Human Services, 2023); y en Quebec una contribución reducida mediante una subvención (*Contribution Réduite*⁶) (Quebec, 2023). El ingreso familiar es una de las variables que se consideran para la obtención de los subsidios, pero también en varios de ellos se exige que el proveedor del servicio esté reconocido. Además, en Francia se ofrece un crédito fiscal de impuesto a la renta equivalente al 50% de los gastos incurridos en el cuidado del niño (*impôt sur le revenu*), (République française, 2023). En Inglaterra y Escocia se ofrece una cantidad de horas anuales de cuidado gratuito: 570 y 1.140, respectivamente (HM Government, s.f.; Scottish Government, s.f.).

En los casos latinoamericanos revisados, el servicio es financiado en su to-

4 El complemento funciona para el cuidado de hijos menores de seis años. El monto se asigna dependiendo del número de niños a cargo, los recursos del hogar y el costo del cuidado del niño, además del tipo de cuidado elegido y la edad de los niños.

5 Subsidio al que solo pueden postular aquellas familias que tengan un niño menor de 13 años (19 si tiene necesidades especiales); trabaja (o busca trabajo) o estudia y recibe ayuda del Family Investment Program (FIP).

6 Subvención de \$8,85 dólares canadienses por día para ser utilizado en un proveedor reconocido.

talidad por el Estado, con criterios de focalización. En Colombia solo se admiten los niños y niñas cuyos hogares hayan obtenido un puntaje Sisben⁷ igual o inferior a los puntos de corte definidos para la primera infancia. De manera similar, en Uruguay los cupos se priorizan para las familias más vulnerables.

Un caso excepcional es el de Finlandia. Las guarderías no son parte de la educación obligatoria, pero todos los niños tienen una plaza garantizada en una guardería municipal (InfoFinland, 2022), y el precio de esta dependerá de los ingresos familiares, de la cantidad de integrantes y del número de horas que el niño asiste a la guardería. Una familia de bajos ingresos puede optar a la gratuidad (City of Helsinki, 2023; Turku, s.f.). Además, las familias que optan por guarderías privadas pueden obtener una contribución de apoyo mediante el *private day care allowance*⁸ (Kela, s.f.).

5.2 Aseguramiento de la calidad

Para el análisis de los casos del presente estudio recolectamos información relacionada con las dimensiones de calidad estructural y de los procesos. Para la calidad estructural consideramos el horario, la ratio adulto/niño, el perfil de los proveedores, la capacitación y las características de los espacios utilizados. Algunos elementos de la calidad del proceso están presentes en los sistemas de monitoreo, estándares de aprendizaje y desarrollo infantil, además de la evaluación del servicio.

a. Horario

En casi la totalidad de los casos estudiados el horario es flexible, y la hora de inicio y término se acuerda entre el proveedor del servicio y las familias. Cabe señalar que hay países que estipulan una cantidad máxima de horas semanales o diarias, por ejemplo, en Francia son 45 horas y 48 en casos excepcionales (République française, 2022a); en Finlandia suelen ser de ocho a nueve horas diarias (Kumpulainen, 2018); y en Uruguay, entre cuatro y ocho horas diarias. En Colombia, en tanto, la regulación estipula algo más fijo, señalando que el servicio se ofrece de lunes a viernes, por ocho horas diarias y 200 días del año (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2021a).

b. Número de niños y niñas por adulto

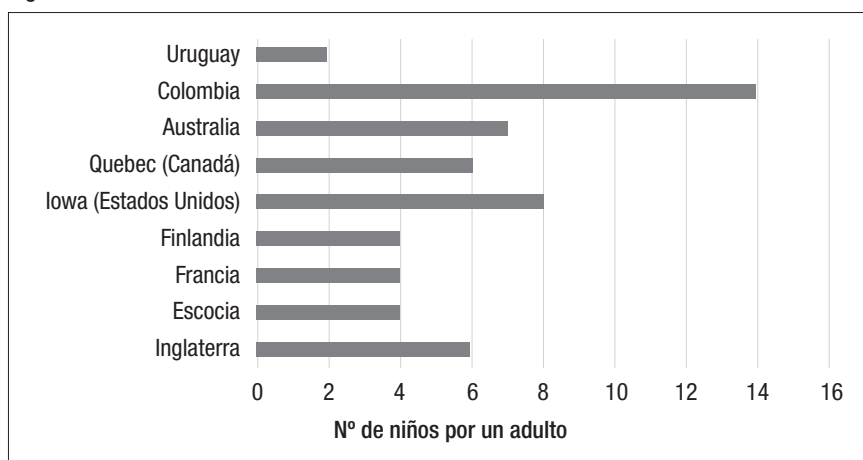
La proporción entre niños y adultos se encuentra regulada en todos los servicios revisados. El número máximo de niños tiende a distinguirse en función de su edad: a menor edad del niño, menor es la ratio de ellos por adulto. Por lo general, se indica que un adulto cuida a un máximo de cuatro o seis niños (ver Figura 2). Los dos casos de América Latina representan los extremos, ya que, por un lado, Uruguay -en su modalidad domiciliar individual- estipula

7 Sisben es el sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales, que permite clasificar a la población de acuerdo con sus condiciones de vida e ingresos.

8 Este incluye: subsidio al cuidado, suplemento de cuidado y posible suplemento municipal. El subsidio para guardería privada puede ser solicitado por uno de los padres o por otros tutores.

que un adulto puede cuidar a un máximo de dos niños, y en Colombia, un adulto puede llegar a cuidar de manera simultánea a 14 niños. Cabe destacar que en Iowa la cantidad de niños por adulto depende de la categoría del CDH, pero el rango oscila entre los seis y ocho niños por adulto.

Figura 2. **Ratio adulto / niño**⁹



Fuente: elaboración propia.

La mitad de los casos estudiados presenta una modalidad grupal del servicio, entendida como la posibilidad de que dos o más cuidadores puedan trabajar en conjunto en un mismo espacio y recibir una mayor cantidad de niños. No obstante, la ratio adulto/niño tiende a mantenerse.

c. Requisitos para ser un proveedor del servicio reconocido

La mayoría de las regulaciones de los servicios estipula la obligatoriedad del registro de proveedores (Childminding UK, 2023; Scottish Government, 2017; Département de la Réunion, s.f.). Solo en Iowa y Quebec el registro no es obligatorio, sin embargo, existen ciertos lineamientos. Por ejemplo, en Iowa solo aquellos proveedores que cuidan a cinco o menos niños en sus propios hogares no están obligados a registrarse, pero tienen la opción de hacerlo y recibir ciertos beneficios (State of Iowa Department of Health and Human Services, 2023). En Quebec es posible que una persona ofrezca servicios de cuidado de niños en una residencia sin ser reconocido por un BC. No obstante, esta persona deberá respetar las condiciones específicas previstas en la ley y sus reglamentos.

⁹ Es importante considerar que hay casos en los que la ratio depende de la edad. Francia: 1/4 (menores de tres años) y 1/6 (menores de 11 años); Escocia: 1/4 para menores de dos años y 1/8 para entre los de tres a cinco años. Además, en Iowa la ratio depende del tipo de CDH (CDH-A 1/6, CDH B y C 1/8). En Uruguay la ratio depende de la modalidad, ya sea domiciliaria (1/2) o territorial (3/12).

Ahora bien, para que una persona pueda registrarse debe cumplir ciertas condiciones que incluyen tanto aspectos de la persona como del espacio que se destinará para prestar el servicio. Entre los requisitos más frecuentes se encuentra no contar con antecedentes penales, tener conocimiento de primeros auxilios, contar con una salud compatible con la labor y, por último, algunas exigencias respecto a la escolaridad y/o la realización de capacitaciones específicas. En todos los países se estipula algún nivel de escolaridad y/o capacitación como una condición indispensable para ser un proveedor registrado. Hay países que solicitan alcanzar un determinado nivel de escolaridad, otros piden realizar una capacitación específica, mientras que hay otros que admiten ambas opciones como viables. Un resumen en mayor profundidad de los casos estudiados se puede revisar en el Anexo 1.

d. Características de los espacios utilizados

En cuanto a las condiciones que deben cumplir los espacios se estipulan requisitos de infraestructura, seguridad, salud, higiene y equipamiento. Por ejemplo, en Inglaterra se indica que el interior de un hogar debe tener entre 2,3 m² a 3,5 m² por niño (Department for Education, 2023). En Inglaterra, Iowa y Australia se señala que el espacio debe poseer una zona al aire libre (Department for Education, 2023; Australian Children's Education and Care Quality Authority, 2023).

En temas de seguridad, Iowa establece que el lugar debe contar con accesos y vías de evacuación, utilizar puertas de seguridad en escaleras, barreras para las estufas, extintor y detectores de humo. En cuanto a la salud e higiene, en varios casos se indica que no se pueden administrar medicamentos sin autorización de padres o médicos. Asimismo, se establecen regulaciones para la manipulación de los alimentos. Respecto del equipamiento, en algunos casos mencionan que el lugar debe contar con botiquín de primeros auxilios, asegurar que el niño duerma en una cama adecuada acorde a su edad y tener teléfono, entre otros elementos (Department for Education, 2023; Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, 2009; State of Iowa Department of Health and Human Services, 2023).

e. Sistemas de monitoreo

Los prestadores de servicio de cuidado son usualmente monitoreados mediante visitas en terreno (Department for Education, 2023; République française, s.f.; State of Iowa Department of Health and Human Services, 2023). En Finlandia y Colombia las instituciones respectivas están autorizadas a cursar órdenes que busquen eliminar ciertas irregularidades, imponer multas y/o suspender los servicios de cuidado (Ministry of Education and Culture, 2018; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2014). En Australia también se pueden tomar este tipo de acciones, pero el sistema se basa en la evaluación de estándares en los que se analiza la práctica educativa, promoviendo la sa-

lud, seguridad, aprendizaje y desarrollo, relaciones cálidas y respetuosas con los niños, y una vinculación con sus familias (Australian Children's Education and Care Quality Authority, 2021a).

f. Estándares de aprendizaje y desarrollo

En algunos casos identificamos la presencia de un plan de estudio o programa educativo a nivel nacional que debe ser adaptado al contexto de cada cuidador o bien servir de marco para elaborar uno propio. En otros casos se definen orientaciones pedagógicas.

Tabla 3. Países que definen estándares y orientaciones pedagógicas

País	Descripción
Inglaterra	Existe un marco que establece estándares para el aprendizaje, el desarrollo y el cuidado de los niños desde el nacimiento hasta los cinco años, y que es obligatorio desde el año 2021 para todos los proveedores (Department for Education UK, 2021).
Escocia	Existen orientaciones pedagógicas para los cuidadores.
Finlandia	La Agencia Nacional de Educación elabora y decide sobre el plan de estudios básico nacional para la educación y cuidado de la primera infancia. Los centros y las guarderías familiares deben crear un plan individual de educación y atención a la primera infancia para cada niño, que sea coherente con la norma.
Quebec (Canadá)	El programa educativo define pilares básicos que se deben tener en cuenta, tales como la importancia de la colaboración entre el servicio de cuidado y los padres, el aprendizaje a través del juego, el niño como protagonista de su propio desarrollo, la visión de que cada niño es único en su singularidad y que el desarrollo infantil sea considerado como un proceso holístico e integrado. Además, define cuatro áreas específicas del desarrollo: físico-motor, cognitivo, del lenguaje y socioemocional.
Australia	El Marco Nacional de Calidad formuló en el año 2012 un nuevo estándar para mejorar la educación y el cuidado en los servicios de cuidado diurno prolongado, diurno familiar, preescolar/jardín de infantes y fuera del horario escolar (Australian Children's Education and Care Quality Authority, 2021b).
Uruguay	Existen orientaciones pedagógicas para los cuidadores.

Fuente: elaboración propia.

g. Evaluación

En general existe poca información disponible acerca de la evaluación de estos sistemas y sus efectos en el desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas. Un estudio longitudinal midió el desarrollo cognitivo y emocional de 4.583 niños y niñas a los tres años, comparando los resultados obtenidos entre diferentes tipos de cuidados recibidos a los dos años (formales: centros educativos y *childminder*; informal: amigos y familiares). Controlando las variables del

entorno del hogar y factores demográficos se encontraron ciertas asociaciones. En el caso específico de aquellos niños y niñas que son cuidados por un *childminder*, se encontró que a más horas recibiendo este tipo de cuidado durante los dos años, a los tres años presentan un mayor desarrollo cognitivo (capacidad verbal) y una autorregulación conductual positiva (Melhuish et al., 2017).

En el caso de Colombia se han realizado al menos dos evaluaciones que muestran cierto efecto positivo de los Hogares de Bienestar Comunitarios en la estatura de los niños (Attanasio et al., 2013), así como en el desarrollo cognitivo y socioemocional asociados con una larga exposición al programa (Bernal y Fernández, 2013). Sin embargo, también se reportaron severas deficiencias en la calidad de la atención ofrecida. A pesar de lo anterior, ambas evaluaciones arrojaron que la exposición prolongada al programa mejoró significativamente la condición de los niños más desfavorecidos, probablemente debido a entornos de aprendizaje muy deficientes en el hogar.

La revisión realizada por Paulsell, Portero y Kirby (2010) revela que, en general, el cuidado infantil en el hogar (HBCC) es de calidad mala a moderada. Algunos estudios indican que la calidad promedio es mínima a buena, con puntajes entre tres y cinco (en una escala de siete puntos) en Fdcrs o Fccers¹⁰. En la revisión de Paulsell et al. (2010) hay estudios en los cuales la calidad promedio es inadecuada, con puntajes de uno a tres en el Fdcrs. En la misma revisión, los autores constataron que los cuidadores tienden a no involucrar a los niños en las conversaciones y el uso de la televisión es muy común, afectando así la estimulación cognitiva. A pesar de lo anterior, la investigación muestra consistentemente que la calidad del cuidado infantil familiar regulado tiende a ser de más alta calidad que la del cuidado de familiares, amigos y vecinos. Por otra parte, hay estudios que muestran que muchos cuidadores se involucran positivamente con los niños y brindan entornos seguros y saludables (Paulsell et al., 2010).

6. Experiencias nacionales de cuidados informales

6.1 Casos de cuidados informales

Quisimos ahondar en algunos casos recientes de cuidados informales en Chile. Estas experiencias nos pueden dar luces de las dificultades con que se enfrentan este tipo de cuidados. Analizamos el caso de las comunas de Independencia y Estación Central.

10 Ambas son escalas para evaluar programas de cuidado infantil familiar. Family Day Care Rating Scale (Fdcrs) considera como dimensiones: espacio y mobiliario, cuidados básicos, uso del lenguaje y razonamiento, actividades de aprendizaje y desarrollo social. Mientras que Family Child Care Environment Rating Scale (Fccers) evalúa las disposiciones del ambiente y las interacciones entre el profesional encargado y el niño que contribuyen con el aprendizaje y el desarrollo del lenguaje, cognitivo, socioemocional y físico, así como las preocupaciones por la salud y la seguridad.

a. Caso comuna de Independencia

Independencia es la tercera comuna más pobre de la Región Metropolitana (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022), y la segunda con mayor proporción de población migrante (40,6%) (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020). Ante la necesidad de acceder a servicios de cuidado para niños y niñas, la comunidad autogestionó una solución articulando redes de cuidado informales. En el año 2018, la municipalidad de Independencia implementó un plan piloto de intervención municipal llamado Servicio de Cuidadoras Familiares, cuyo objetivo era regularizar y mejorar las condiciones de desarrollo de las actividades de cuidado de niñas y niños al interior de las casas. Con posterioridad a su implementación, el servicio fue evaluado (n=54) en el mes de octubre del mismo año. El principal hallazgo de esta evaluación es la importancia del territorio para los cuidados; la principal razón para optar a estos cuidados es la cercanía a su hogar. Por otra parte, el 37,8% de los cuidadores principales encuestados declara haber postulado a su hijo o hija a un servicio Junji o Integra y estar en lista de espera.

En mayo del año 2019 el municipio de Independencia propuso la implementación de la Ordenanza de Cuidadoras Familiares, con el objetivo de avanzar en el apoyo a quienes cuidan, a las familias que requieren de servicios de cuidado, y a los niños y niñas que los reciben. Para la articulación del programa, el municipio generó alianzas con la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile para que dictaran cursos de primeros auxilios a estas cuidadoras. Dentro de la implementación del piloto se incorporó el acondicionamiento de espacios de cuidado en los domicilios de las cuidadoras, resguardando la seguridad de niñas y niños. Si bien una vez terminado este proceso las cuidadoras recibieron certificados de participación, no lograron obtener una certificación como cuidadoras. Esta certificación -esperada sobre todo para formalizar su trabajo- presentó reticencias relacionadas con quién asume las funciones de establecer parámetros, autorizar y fiscalizar.

b. Caso comuna de Estación Central

En el caso de Estación Central se generó un piloto de guardería comunitaria que no respondía a la formación de cuidadoras para crear una guardería por su cuenta. El proyecto Guardería Comunitaria corresponde a una iniciativa conjunta de la Municipalidad de Estación Central, Fundación América Solidaria y Centro Ideactiva, y estaba orientado a incentivar la inserción laboral de mujeres de la comuna mediante su formación en talleres y capacitaciones mientras sus hijos e hijas son cuidados por profesionales voluntarias (América Solidaria, 2022). Además, la iniciativa velaba por la existencia de un programa de actividades orientadas al desarrollo de niñas y niños.

La guardería comunitaria evolucionó con el tiempo, y se requirieron más horas de cuidado. Incluso, algunas de las mujeres que pasaron por los proce-

Los cursos de capacitación fueron posteriormente contratados para cuidar a niñas y niños. Esta situación generó una externalidad positiva que permitió a las madres poder trabajar y cuidar de sus hijos(as) de forma simultánea. Sin embargo, la guardería en la actualidad no se encuentra funcionando.

Factores de éxito identificados en los casos nacionales

- Generación de alianzas con instituciones que permitan otorgar capacitación a cuidadoras a bajo costo o sin costo.
- Orientación de la formación no solo hacia los cuidados sino hacia la inserción laboral general de mujeres.
- Establecimiento de mínimos de seguridad exigibles a quien ejerce los cuidados.
- Tanto en el caso de la comuna de Independencia como en el de Estación Central se presenta un gran número de mujeres extranjeras para quienes la red local que se forma se constituye en su red familiar de cuidados.

Factores de riesgo identificados en los casos nacionales

- Falta de certificación adecuada y gestionada a nivel nacional de las cuidadoras.
- No está claro quién cumple el rol de fiscalizador en estos casos.
- Indefinición en torno a qué determina los mínimos exigibles para ejercer labores de cuidado de niñas y niños.
- En el caso de la comuna de Independencia no se incorpora el componente educativo, que en Estación Central se aborda mínimamente.
- Dificultad para asegurar la sostenibilidad económica de los proyectos.

6.2 Entrevistas con colaboradoras(es)

Dentro de las actividades sostenidas para el cumplimiento de los objetivos de esta investigación se realizaron entrevistas a actores claves de los sectores de educación y desarrollo social, a nivel central y local, quienes decidieron colaborar de forma voluntaria. De estas entrevistas emergen aspectos relevantes que se refieren a lo organizacional, lo social y cultural que deben ser considerados al pensar en la implementación de políticas públicas.

En primer lugar, es evidente que existen posturas distintas entre quienes se desarrollan en educación y desarrollo social en torno a la potencial regularización de las guarderías informales. Estas posturas giran en torno a dos conceptos fundamentales: proyecto educativo y cuidados.

“(…) y aquí se entrecruzan en educación parvularia sobre todo dos factores, está el factor educativo y está el factor de los cuidados como mucho más fuerte que a lo mejor lo que uno podría pensar en la educación básica. Porque hay ahí una relación media lógica entre el espacio de las salas cuna, el jardín

infantil es un espacio de cuidado, pero al mismo tiempo, desde las que son educadoras, hay un componente educativo que es distinto de lo que se hace en la guardería informal” (Entrevistada 1, sector educación parvularia).

Esta controversia, por supuesto, también se relaciona con las condiciones históricas dentro de las cuales el sector de educación parvularia ha debido luchar por posicionarse en el ámbito educativo general:

“Ellos como gremio, los parvularios, han trabajado durante años porque se les reconozca como una profesión efectivamente. Y, por lo tanto, que les digan cuidadoras o que esto es cuidado es como que es retroceder no sé cuántos años de lucha social” (Entrevistada 2, sector desarrollo social).

En este sentido, una entrevistada nos advierte que el concepto de guarderías informales es en sí mismo controversial y que potencialmente podría ser reemplazado por otro, en consenso con los sectores de educación y desarrollo social:

“(…) porque yo creo que es algo que el nivel ya se legitimó, entonces sacar ese rol y hablar de guarderías es un concepto que también a la educación le duele mucho” (Entrevistada 3, sector educación parvularia).

Dado que en ambos casos se considera el bienestar de niñas y niños, sin duda existen espacios de encuentro para que se puedan regularizar sus cuidados informales y las prestaciones educativas formales. En la actualidad, de hecho, existen instancias que combinan desde lo educativo, la flexibilidad requerida por madres, padres y tutores: las modalidades no convencionales:

“(…) las no convencionales, que uno pudiese pensar en una modalidad no convencional que fuese como guardería y que a lo mejor tuviese ciertas características de seguridad, pero que permitiese además hacer esta esta conversión más local” (Entrevistada 1, sector educación parvularia).

Por último, es importante considerar las particularidades de cuidado y educativas requeridas por niñas y niños durante la primera infancia, que difieren de las necesidades de otras etapas de su vida. En este sentido, es indudable que el sector de educación parvularia tiene un nivel de experiencia que debe ser reconocido.

6.3 Marco normativo para regularizar y monitorear las guarderías

Existe una serie de instituciones, normativas y leyes importantes a tener en cuenta al momento de pensar cómo Chile podría regularizar el cuidado en guarderías. Aquí expondremos las que nos parecen son relevantes para la discusión.

a. Ley de Garantías

La Ley N° 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia (o Ley de Garantías), aprobada en marzo del año 2022,

establece la obligatoriedad del Estado de cumplir con los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Se incluyen 33 derechos que se articulan en 16 principios, y destacan dentro de estos que niñas, niños y adolescentes son sujetos de derecho (artículo 6), que estos derechos se deben prestar en igualdad y sin discriminación arbitraria (artículo 8), fortaleciendo el rol protector de la familia (artículo 9), velando por el derecho y deber preferente de los padres y/o madres a educar y cuidar a sus hijos (artículo 10), con perspectiva de género (artículo 13) y bajo un principio de intersectorialidad (artículo 21), que implica que las instituciones deben actuar organizada y coordinadamente para asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Asimismo, se regula la obligatoriedad del Estado de garantizar que los niños y niñas reciban servicios que aseguren su seguridad y bienestar, respetando las preferencias de los padres. Para ello, se crean a nivel nacional las Oficinas Locales de la Niñez (OLN), como instituciones encargadas de la promoción y protección de derechos y la prevención de situaciones de riesgo y vulneraciones de los niños, niñas y jóvenes a nivel local. Su principal desafío de implementación es instalarse en todo el territorio y lograr un alto nivel de acción intersectorial, en cuanto su rol es detectar riesgos y derivar a la oferta sectorial disponible, sin contar con oferta propia.

b. Sistema Nacional de Cuidados

En la cuenta pública presidencial del año 2022 se anunció la implementación del Sistema Nacional e Integral de Cuidados (SNC), que busca (i) asegurar que quienes requieran cuidados, lo reciban, y (ii) garantizar los derechos de las personas que cuidan, aunque todavía se está trabajando en el diseño de la ley (Ministerio de Desarrollo Social, 2022). La política de cuidados ha sido trabajada desde un consejo asesor, del que se espera desarrollar una propuesta de ley marco del Sistema Nacional de Cuidados para este año (Ministerio Desarrollo Social y Familia, 2023). Dentro de este sistema se espera incorporar los cuidados de niñas y niños de entre cero y 12 años. La instalación de las Oficinas Locales de la Niñez (OLN) implica una oportunidad para poder hacer seguimiento a niñas y niños y ejecutar estrategias conjuntas para garantizar sus cuidados.

c. Educación

La educación parvularia se rige por la Ley General de Educación N° 20.370. En 2015, la Ley N° 20.835 estableció la Subsecretaría y la Intendencia de Educación Parvularia, siendo la primera de ellas la encargada de diseñar y gestionar las políticas públicas para este nivel educativo, y la segunda, de proponer criterios técnicos para fiscalizar centros de educación parvularia.

Esta educación se encuentra regulada además por la Ley N° 20.832 (2015), que crea una certificación del Ministerio de Educación para verifi-

car el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos, y la Ley N° 20.529, que crea el Sistema de Aseguramiento de la Calidad para todos aquellos jardines infantiles y salas cuna que reciben aportes estatales. Ambas apuntan a la idea de los mínimos exigibles relacionados con infraestructura, condiciones sanitarias, proyecto educativo institucional, reglamento interno y de convivencia, mobiliario, equipamiento, recursos educativos, coeficiente técnico e idoneidad docente. Las guarderías informales quedan fuera del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y de toda la normativa mencionada.

La educación parvularia en Chile provee cuidados en un espacio educativo. Estos espacios presentan modalidades convencionales y no convencionales. Las modalidades no convencionales tienen como propósito que niñas y niños menores de cinco años que no pueden acceder a un servicio de educación inicial convencional cuenten con una oferta que les permita acceder a un programa educativo adecuado a las condiciones del contexto en el que viven. Las modalidades no convencionales nos dan una idea de cómo ampliar las alternativas de educación y cuidado en primera infancia más allá de las salas cuna y jardines infantiles.

El sistema educativo chileno está en transición debido a la Ley N° 21.040, que transfiere la administración de establecimientos educativos a los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP). Estos son entes descentralizados responsables de la gestión educativa y del soporte técnico-pedagógico, y se organizan en áreas de apoyo pedagógico, planificación y administración. Parte de la educación preescolar se integrará gradualmente en este nuevo esquema. Los SLEP son definidos por ley como servicios públicos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo único rol es prestar el servicio educacional en los niveles y modalidades que correspondan, convirtiéndose en los nuevos sostenedores.

Hoy en Chile, existen *after school* o guarderías que funcionan en horario posterior al de los establecimientos educacionales, sin reconocimiento oficial. Estos lugares no se encuentran regulados por la Ley N° 20.832 ni por el Decreto N°128/2018, que regula la educación de párvulos en Chile, sino que requieren de una patente municipal para su funcionamiento. En la medida en que estos establecimientos no cumplan con el estándar descrito en el artículo 1 de la Ley N° 20.832 y que tengan patente municipal, no pueden ser sancionados en el marco de la Ley General de Educación, del Decreto 128/2018 de Educación, ni de la Ley N° 20.529, salvo que se publiciten como establecimientos de educación de párvulos.

Las guarderías pueden ser clasificadas como un servicio, para el cual son aplicables las normas de habitabilidad, seguridad y estabilidad contenidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) (Minvu, 2017). Para la creación de la empresa se debe contar con iniciación de acti-

vidades y obtener patente municipal conforme a lo establecido en el artículo 23 del Decreto Ley N° 3036/7 sobre rentas municipales, así como se debe cumplir con las leyes laborales y previsionales vigentes. En la actualidad no se ejercen labores de fiscalización sobre los cuidados que reciben niñas y niños en estos establecimientos. Al margen de esta normativa, se encuentran, además, las guarderías informales, que no cuentan ni siquiera con patente municipal para su funcionamiento.

Existe una tensión entre el cumplimiento de la Ley de Garantías, en el marco de la provisión de cuidados y educación. Por un lado, en Chile las normas permiten la existencia de guarderías, y estas no se encuentran reguladas ni son fiscalizadas desde la perspectiva de garantizar el bienestar de niñas y niños. Por otro lado, dado que la educación en Chile es solo obligatoria desde los seis años cumplidos, no es posible exigir que niñas y niños sean matriculados en establecimientos educacionales. Los datos presentados previamente en este capítulo dan cuenta de que efectivamente los menores de cinco años no asisten a la sala cuna o a jardines infantiles, y que esta retención a matricularlos se debe a razones personales. Ante la existencia de guarderías (que cuentan con patente municipal o no) resulta fundamental respetar el derecho y deber preferente de madres y padres de elegir la educación de sus hijos e hijas, pero también garantizar su desarrollo pleno e integral. Con todo, es primordial el diseño de un sistema que permita garantizar el desarrollo integral y seguro de niñas y niños que asisten a estos establecimientos, así como incentivos para que las guarderías busquen acreditarse bajo este sistema.

7. Presentación de la propuesta

A continuación, se presenta la propuesta para buscar atender las necesidades descritas en el diagnóstico, tomando en consideración las características institucionales del país. Cabe mencionar que más allá de proponer una solución de talla única, se avanza en una propuesta que implica abordar el problema sistemáticamente y sobre la base de directrices claras que apunten sinérgicamente al doble desafío de proteger a la primera infancia y ofrecer servicios de cuidado, que den la seguridad y flexibilidad necesarias para que las mujeres madres de familia y/o jefas de hogar puedan ingresar al mercado laboral.

La propuesta que se presenta se organiza en torno a tres ejes que deben estar interconectados para responder a las necesidades de cuidado infantil y de facilitación de inserción al mercado laboral. En primer lugar, se parte de la base que el desarrollo integral de los niños y niñas durante la primera infancia debe conceptualizarse en torno al cuidado y a la educación; esto quiere decir que los servicios de cuidado deben incorporar componentes educativos, y viceversa. En segundo lugar, la propuesta supone la sinergia completa entre los servicios de cuidado y los de educación, superando la lógica sectorial,

para que las familias reciban una oferta integral y complementaria, y de esta manera puedan elegir las fórmulas que mejor se acomodan a las necesidades de niños y niñas y de las madres. En tercer lugar, la propuesta también asume que no hay una solución única para atender las necesidades de cuidado que, a su vez, satisfagan las necesidades de hogares monoparentales o biparentales donde los adultos deben trabajar.

7.1 Orientaciones respecto de la implementación y factibilidad de la propuesta

Una propuesta que permita ofrecer cuidados y educación para el desarrollo integral de la primera infancia debe responder a distintos criterios para satisfacer la complejidad de la demanda por estos servicios con una perspectiva de calidad. Como primer criterio, es indispensable avanzar en la configuración de **una oferta de servicios de calidad e integrada**, que la oferta sea intersectorial, es decir, que exista una coordinación entre los servicios de educación y de cuidados, independientemente del sector o ministerio a cargo, y que asimismo promueva el desarrollo integral de niños y niñas. Esta modalidad mixta involucra al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, poniendo el foco en los cuidados, y al Ministerio de Educación, para incentivar el ingreso a las salas cunas, de existir matrículas disponibles en la cercanía del hogar o trabajo del cuidador principal.

El concepto de calidad ha sido ampliamente discutido en educación, y en el caso de la educación inicial, se refiere a un concepto que varía en la medida que se va desarrollando (Ministerio de Educación, 2020). Un riesgo identificado en este proceso es la potencial pérdida de identidad de la educación inicial, aceptando la incorporación de los objetivos de los niveles de enseñanza básica mediante una lógica instrumental, que prepara a niñas y niños para sobrellevar las presiones y desafíos de los niveles superiores (Fabello et al., 2018).

En segundo lugar, la oferta debe estar integrada y coordinada entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Educación para facilitar la provisión de esta oferta. Sería ideal contar con un **sistema único de admisión para educación y cuidados de la primera infancia** (educación parvularia y cuidados) para responder a las diferentes necesidades de las familias. De esta forma, también, se podría dimensionar la magnitud, caracterización y dinámica de la oferta a lo largo de los territorios. Esto implica tener también un sistema integrado de georreferenciación de la oferta de ambas entidades y el estudio conjunto de la demanda de manera compartida para atender mejor las necesidades, evitando duplicidades y fortaleciendo las complementariedades de la oferta en relación con las necesidades de los niños y niñas, además de los hogares, en especial los monoparentales.

En tercer lugar, la **flexibilidad** debe ser otro criterio relevante que considere diferentes modalidades de prestación de los servicios, diversidad de infraestructura, diferentes formatos y colaboración público-privada.

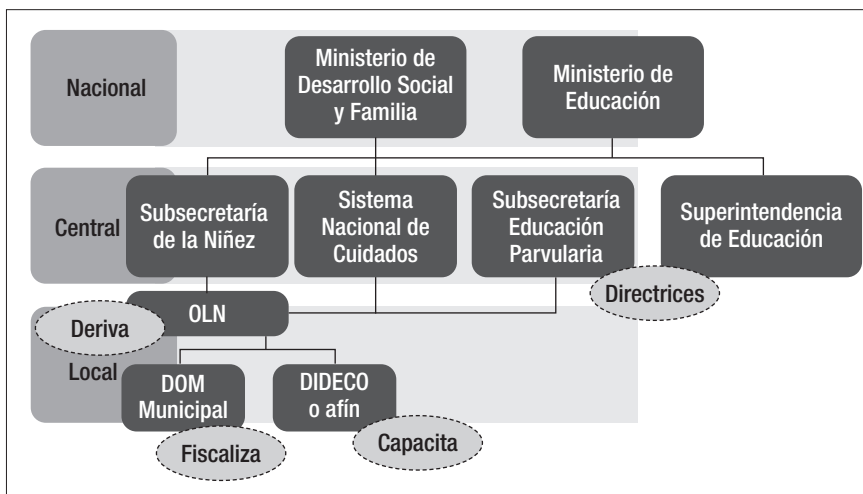
Vale la pena mencionar que los tres criterios mencionados mantienen tensiones entre sí. Por una parte, es complejo conciliar la flexibilidad con la calidad, dado que las distintas modalidades e infraestructuras requieren de perspectivas de calidad con exigencias diferenciadas para ser pertinentes a los contextos, pero que promuevan resultados similares en términos de desarrollo infantil y atención a las demandas de los hogares. Por otra parte, la flexibilidad asociada a la expansión de servicios a lo largo del país tiene el desafío de contar con profesionales y mecanismos de apoyo en zonas geográficamente aisladas, donde el uso de las tecnologías (desde la televisión, la radio, o hasta la inteligencia artificial) podrían servir de vehículos para generar los apoyos.

Dado que actualmente el Ministerio de Educación ya cuenta con regulaciones sobre los servicios educacionales para la primera infancia, es necesario que el **Ministerio de Desarrollo Social diseñe estándares de calidad que apunten a la seguridad en diferentes tipos de infraestructura, requisitos de las personas y/o profesionales que colaboren en los servicios de cuidado**, así como en los objetivos de desarrollo integral infantil que deben perseguir los servicios de cuidado. Idealmente, estos deben tener sinergia con los objetivos de desarrollo infantil generales planteados por los servicios educativos y de salud.

El establecimiento de un sistema de cuidados para la primera infancia complementario al educativo requiere de una estructura de monitoreo y apoyo a nivel local. En este sentido -y dado que la ley ya propone la instalación de **Oficinas Locales de Niñez (OLN)**-, se propone que estas sean las que se encarguen del registro, monitoreo y apoyo de los servicios de cuidado. De esta forma se evitará la duplicidad de estructuras institucionales; sin embargo, esto requerirá incluir nuevas funciones y presupuesto a estas oficinas. Las OLN se orientan a la promoción, prevención y protección general de niñas, niños y adolescentes. En el ámbito de la prevención, se espera que estas puedan detectar oportunamente los riesgos de vulneraciones de derechos, a través del Sistema de Alerta Niñez. Una experiencia previa en una modalidad similar en el país es el Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo del Sub-sistema Chile Crece Contigo. En este caso, profesionales en terreno registran requerimientos que luego son derivados a las prestaciones locales disponibles. En el caso de las OLN corresponde a su último ámbito de acción -protección general- la derivación de niñas, niños y adolescentes y sus familias para que puedan acceder a la oferta necesaria mediante una coordinación intersectorial, así como el monitoreo y seguimiento de las acciones. Las OLN

se vinculan directamente con los servicios que se prestan en cada territorio, por lo que es fundamental en esto el rol de los municipios, sobre todo en la estructura donde actualmente se encuentran las acciones dirigidas a los niños y niñas, que por lo general se encuentran en la Dirección de Desarrollo Comunitario (Dideco), o la Dirección de Desarrollo Social (Dideso) (Subsecretaría de la Niñez, 2020), donde se pueden registrar los requerimientos de cuidados de familias y sus preferencias. Por otra parte, niñas y niños podrán ser derivados a guarderías registradas, información que deberá ser provista por la Dirección de Obras Municipal (DOM) que en la actualidad se hace cargo del otorgamiento de patentes a guarderías y servicios relacionados, tales como los *after school*.

Figura 3. Posible organograma del sistema de guarderías formales



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el **financiamiento** de un sistema de cuidados también debería considerar criterios específicos y algunas medidas que hagan más eficaz la acción del Estado en la educación y cuidados de la primera infancia. De acuerdo al análisis costo-efectividad de la literatura reciente, es posible adelantar que la propuesta de este documento debería ser un costo efectivo para fomentar el desarrollo infantil, considerando que se contrastan niños y niñas que reciben los servicios con aquellos que no los reciben. Para que se materialice el costo efectividad es indispensable que se cumplan criterios de focalización, pertinencia y calidad, tales como el nivel socioeconómico de las madres y a las condiciones del hogar, permitiendo que la población de nivel socioeconómico más bajo reciba el servicio de forma gratuita. Tal como se ha desarrollado en otros ámbitos orientados a la formalización (por ejemplo, Corfo), se pueden asociar posibilidades de financiamiento compartido a quie-

nes cumplan con requerimientos de certificación asociados a la seguridad de niñas y niños. Esto implica un doble beneficio, pues permite formalizar centros de cuidado que funcionan en la informalidad y también funciona como un incentivo para la formalización y regularización de ámbitos de la seguridad de la infraestructura y cuidadoras de niñas y niños.

Asimismo, podría desarrollarse un sistema de elección por parte de las madres trabajadoras al proveedor que mejor se acomode a sus necesidades, y que el financiamiento correspondiente a la sala cuna durante el periodo postnatal se destine directamente a las instituciones del sistema de educación y cuidados que reciben a los niños y niñas.

Finalmente, es necesario acotar que, si bien Chile cuenta con un Sistema de Garantías y Protección Integral a los Derechos de la Niñez y Adolescencia (Ley 21.340), la entrada en vigor de esta ley en el año 2022 no ha traído aparejada un fortalecimiento financiero que permita materializar la protección y garantías a través de la modernización y provisión de nuevos servicios. Sin el compromiso presupuestario para contar con un sistema sólido de educación y cuidados de la primera infancia, tanto la ley como las propuestas de política serán solo ideas interesantes sin la capacidad de garantizar los derechos de la infancia.

7.2 Requisitos mínimos de la implementación de servicios de cuidado de la primera infancia

En la sección anterior se plantean las condiciones estructurales que una política pública para proveer cuidados en la primera infancia debe cumplir para alinearse con el sistema de garantías y con la diversidad de necesidades de cuidados que experimenta un porcentaje de familias a lo largo de Chile. El presente apartado se concentra en seis decisiones claves para definir requisitos mínimos al momento de fortalecer el sistema de cuidados de la primera infancia, diversificando su oferta para atender mejor la demanda. En el caso específico de esta propuesta, se trata de generar servicios de cuidado que se articulen con los servicios de educación, reconociendo ciertos mínimos comunes que atienden a poblaciones con preferencias distintas, aprovechando y dando cumplimiento a la nueva normativa vigente en materia de niñez.

El **número de cuidadoras(es) por niñas y niños** es la primera decisión relevante en cualquier sistema de cuidado. La evidencia internacional da cuenta de que existen diversas modalidades de guarderías (uno a uno o grupales). Sin embargo, en general se establece una ratio adulto/niño(a), que permite garantizar el cuidado de niñas y niños. Junto con definir el número de niños por adulto (la relación más común es un adulto para cuatro a seis niños) es importante decidir la modalidad. Muchos de los modelos han derivado en modelos más bien grupales, en el cual varias cuidadoras se juntan en un espacio comunitario.

La **idoneidad de quienes cuidan** a niños y niñas es la segunda decisión clave. En este caso existen diversas fórmulas para definir y alcanzar este propósito. Por ejemplo, en países como Australia han diseñado módulos de capacitación que deben ser aprobados por quienes deseen certificarse como cuidadoras comunitarias. El incentivo para participar de estas capacitaciones es que solo las y los cuidadoras(es) certificados pueden garantizar un espacio de cuidados y acceder a los subsidios estatales para que madres y padres reciban apoyo en el pago de la mensualidad. Las guarderías deben favorecer el desarrollo y recreación de niñas y niños.

Otros requisitos para declarar a alguien idóneo para trabajar con niñas y niños es que no figure en el registro contemplado en la Ley N° 20.594 de 2012, que crea inhabilidades para condenados por delitos sexuales contra menores y establece un registro de dichas inhabilidades. Además, se propone sumar las recomendaciones establecidas en la Ley N° 21.013 en torno a la inhabilitación absoluta temporal para cargos, empleos, oficios o profesiones ejercidos en ámbitos educacionales, de la salud o que involucren una relación directa y habitual con menores de dieciocho años de edad, adultos mayores o personas en situación de discapacidad. Un mínimo necesario sería que las cuidadoras contaran con un certificado de idoneidad, además de una capacitación mínima en primeros auxilios y estimulación¹¹.

La normativa de **permisos y fiscalización** constituye el tercer aspecto regulatorio a considerar para la ampliación de los servicios de cuidado de la primera infancia. En la actualidad, las guarderías deben contar con una patente municipal que autorice su funcionamiento. Esta patente, sin embargo, no requiere de otros permisos ni exigencias. Creemos que se debieran incluir, por ejemplo, requisitos técnicos específicos para su funcionamiento en términos de seguridad, higiene, condiciones sanitarias y protección de niñas y niños. Esto incluye contar con planes de evacuación y emergencias conocidos por las(os) cuidadoras(os), capacitación en primeros auxilios, emplazamiento, elementos de protección, medidas para evitar que personas extrañas puedan sustraer a niñas y niños del establecimiento, baños de uso exclusivo y adecuado para la edad de estos.

La **modalidad de registro** es el cuarto punto de decisión respecto de la generación de un sistema de cuidados de la primera infancia fortalecido con una oferta ampliada. En el caso de Chile deberían interactuar, al menos, dos sistemas de información. Por un lado, el Sistema de Registro, Seguimiento y Monitoreo de Chile Crece Contigo -presente en casi todas las comunas del país-, que considera a niñas y niños que requieren de cuidados en sala cuna o jardines infantiles, así como también en establecimientos educacionales. La solicitud

¹¹ En Chile contamos con numerosas instituciones, desde educación media técnico-profesional y educación superior, que tienen especialidades de técnico en educación parvularia, y carreras afines que podrían ser semillero para proveer de personal a un servicio de cuidados.

de guarderías podría ser incorporada en este sistema, y las niñas y los niños podrían ser derivados a lugares que se encuentren debidamente certificados. Este procedimiento puede ser replicado en las distintas comunas en las que se instalen las OLN. Por otro lado, se debería avanzar en un sistema integrado de postulación a educación y cuidados de la primera infancia, como se hace con el Sistema de Admisión Escolar, para que las familias puedan elegir el tipo de servicio que mejor satisfaga sus necesidades de cuidado. En ambos casos, se requiere de la intensa colaboración e integración de sistemas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia del Ministerio de Educación al menos.

Con el objetivo de que los servicios de cuidado incorporen apoyos para el desarrollo infantil, es necesario decidir sobre los **estándares de desarrollo infantil** que deberán seguir todos los centros de cuidado de la primera infancia. La revisión internacional da cuenta de la existencia de programas de estudios o actividades, y su obligatoriedad en algunos países. Así, vemos que algunos solicitan de forma obligatoria que se cuente con un programa, mientras en otros no. En el caso del sistema de cuidados, para que este tenga posibilidades de contribuir al desarrollo integral, se debería incorporar, como requisito mínimo para los centros de cuidado, un programa que incluya actividades, materiales, y rutinas que permitan a niños y niñas estar expuestos a una variedad de estímulos para su desarrollo social, emocional y cognitivo.

Es importante encontrar alternativas de regulación y de incentivos a la formalización para que no existan espacios de cuidado de niñas y niños que funcionen al margen de la fiscalización. Estas guarderías deben poder garantizar la integridad física y emocional de niñas y niños que se encuentren bajo su cuidado. Por lo mismo, se necesitan incentivos para la **regularización y establecer formas de financiamiento**. Dos estrategias pueden apoyar este proceso; la primera de ellas consiste en un registro en buscadores de internet: registro de cuidadoras(es) certificadas(os) para derivación de niñas y niños que requieran cuidados; la segunda implica el diseño de un sistema de financiamiento para el cuidado que debe coordinarse con el requisito de niños y niñas por adulto. En este sentido, se sugiere avanzar en un sistema de convenio de pago por niños y niñas matriculados, similar al que tienen los establecimientos educativos del Sistema de Administración Delegada, donde se realiza un pago de una subvención por estudiante matriculado. En el caso de los servicios de cuidado, y dada la dinámica de la movilidad geográfica y el mercado laboral, sería adecuado un sistema de convenios que permita la revisión y flexibilización durante el año para incorporar a niños y niñas al servicio en el caso que quienes estuvieron inscritos en primera instancia salgan del mismo por necesidades familiares.

Por último, en países como Australia han resuelto este problema mediante la certificación de los espacios y de quienes cuidan, lo que permite que madres y padres puedan acceder a subsidios para costear los cuidados en

establecimientos o guarderías que cuenten con una certificación institucional y personal vigente. Esta solución puede ser particularmente costo-efectiva en zonas con problemas de cobertura educativa de niñas y niños en la primera infancia, generando además un impacto importante en la potencial incorporación de mujeres al mercado laboral.

La propuesta implica preguntarse por lo mínimo necesario para tener un sistema oficial de servicios de cuidado infantil familiar que resguarde la seguridad de niños y niñas, garantice un trabajo estable a las cuidadoras e incentive el desarrollo integral de quienes son cuidados. Creemos que la formalización de los servicios que existen en el presente es una tarea urgente que responde a una necesidad real que están enfrentando las familias con niños y niñas menores de tres años en nuestro país.

8. Conclusiones

Luego de las experiencias analizadas y de estudiar el contexto nacional creemos fundamental contar con un sistema integrado de educación y cuidado en primera infancia, una ventanilla única donde madres, padres y tutores puedan elegir modalidades de cuidado. Se debe contar con un estándar mínimo de calidad que asegure su seguridad y el desarrollo integral de niños y niñas. Para esto se necesita un trabajo conjunto entre los ministerios de Educación y de Desarrollo Social y Familia.

De la revisión de casos internacionales observamos que en países de distintos niveles de ingresos se ha establecido la necesidad de visibilizar y organizar la provisión de cuidados informales. En este sentido, se reconoce también que existen diversas preferencias. La respuesta estatal en los casos revisados se ha orientado a buscar formas de asegurar la seguridad de niñas y niños, considerando la certificación de quienes cuidan, e incluso apoyando financieramente a estas modalidades. En el caso de Chile, se han presentado dos experiencias que visibilizaron necesidades de cuidado y dieron respuestas diversas a su abordaje. Ambas instancias son bien evaluadas por sus participantes, pero no lograron asegurar su sostenibilidad.

Para garantizar el derecho al cuidado de niñas y niños es necesario pensar en las guarderías como una alternativa válida para madres, padres y tutores. Si bien es fundamental que tengan una base educacional centrada en promover su desarrollo, se requiere reconocerles, orientarlos y monitorear su funcionamiento, sin que estas exigencias se transformen en incentivos perversos para permanecer en la informalidad, y buscando estrategias concretas para que de forma coordinada sean parte del sistema que vela por el cumplimiento de los derechos de la niñez a nivel local. Se requiere tanto de una acción coordinada e intersectorial que permita asegurar los cuidados de la niñez y otorgarles un componente educativo que fomente su desarrollo actual y futuro.

Es importante notar que en Chile hoy la provisión de cuidados en la primera infancia presenta importantes inequidades. En primer lugar, si bien no se cuenta con una cifra exacta, es reconocida la existencia de problemas de cobertura de la educación parvularia. La provisión pública de esta presenta deficiencias que implican inequidades de acceso, pero también de elección. Quienes tienen los recursos para cubrir una cuidadora pueden hacerlo en Chile, pero muchas familias -y principalmente mujeres- no cuentan con recursos para sostener este tipo de cuidados. Ante estas situaciones aparece la figura de cuidadoras familiares y otros recursos de redes comunitarias. También en este escenario se debe considerar que los cuidados en la primera infancia se relacionan con las preferencias y necesidades familiares. Avanzar hacia modalidades no convencionales más flexibles es una alternativa que no está exenta de limitantes, sobre todo en términos normativos. La provisión de los cuidados en la primera infancia no solo se vincula a un derecho que idealmente debe ser resuelto desde proyectos educativos que garanticen el desarrollo integral de niñas y niños, sino que puede trascender estos espacios en cuanto las necesidades de cuidado son múltiples y situadas.

Referencias

- América Solidaria**, 2022. “Se inaugura la primera Guardería Comunitaria en Estación Central”. Disponible en: <https://americasolidaria.org/se-inaugura-la-primera-guarderia-comunitaria-en-estacion-central/>
- Attanasio, Di Maro, y Vera-Hernández**, 2013. Community Nurseries and the Nutritional Status of Poor Children. Evidence from Colombia. *Economic Journal*, 2013, vol. 123, 1025-1058, <http://hdl.handle.net/10.1111/>
- Australian Children’s Education and Care Quality Authority**, 2021a. National Quality Standard. Disponible en: <https://www.acecqa.gov.au/nqf/national-quality-standard>
- Australian Children’s Education and Care Quality Authority**, 2021b. National Quality Framework. Disponible en: <https://www.acecqa.gov.au/national-quality-framework>
- Australian Children’s Education and Care Quality Authority**, 2023. Guide to the National Quality Framework. Disponible en <https://www.acecqa.gov.au/sites/default/files/2023-03/Guide-to-the-NQF-March-2023.pdf>
- Australian Children’s Education and Care Quality Authority**, s.f. Family day care service requirements. Disponible en <https://www.acecqa.gov.au/qualifications/requirements/family-day-care-services>
- Australian Government**, 2023. Child Care Subsidy. Disponible en: <https://www.education.gov.au/early-childhood/child-care-subsidy>
- Bernal, R. y Fernández, C.**, 2013. *Subsidized childcare and child development in Colombia: effects of Hogares Comunitarios de Bienestar, as a function of timing and length of exposure*. *Social Science Medicine*.

- Caisse d'allocations familiales**, s.f. Le complément de libre choix du mode de garde (Cmg). Disponible en: <https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/droits-et-prestations/vie-personnelle/le-complement-de-libre-choix-du-mode-de-garde-cmg>
- Care Inspectorate**, s.f. Welcome to the Care Inspectorate. Disponible en: <https://www.careinspectorate.com/index.php/about-us>
- Centro de Estudios Avanzados en Justicia Educativa (CJE)**, 2020. *Mil primeros días: tipos y calidad del cuidado infantil en Chile y su asociación con el desarrollo infantil*. Serie Estudios en Justicia educativa N°3.
- Centro de Estudios Avanzados en Justicia Educativa (CJE)**, 2022. *Estudio longitudinal Mil primeros días: resultados descriptivos tercera ola. Cuidadoras y niños(as) después de la pandemia*. Disponible en: https://centrojusticiaeducativa.uc.cl/wp-content/uploads/2023/04/Informe_descriptivo-Ola3_compressed.pdf
- Centro de Estudios de Vejez y Envejecimiento UC**, 2013. Encuesta Calidad de Vida en la Vejez UC. Disponible en: <https://encuestacalidaddevidaenla-vejez.uc.cl/ediciones-antiguas/>
- Childminding UK**, 2023. Becoming a childminder. Editorial Investors in people Becoming a childminder / Childminding UK. Disponible en: <https://childmindinguk.com/becoming-a-childminder>
- City of Helsinki**, 2023. How much does early childhood education cost?. Disponible en: <https://www.hel.fi/en/childhood-and-education/early-childhood-education/how-much-does-early-childhood-education-cost>
- Department for Education UK**, 2021. Department for Education UK, 2021. Statutory framework for the early years foundation stage. Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five. Editorial Crown Copyright.
- Département de la Réunion**, s.f. PMI. Disponible en: <https://www.departement974.fr/administration/service-protection-maternelle-infantile-pmi>
- Department for Education**, 2023. Statutory framework for the early years foundation stage. Setting the standards for learning, development and care for children from birth to five. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1170108/EYFS_framework_from_September_2023.pdf
- Dye, T. R.**, 1975. Understanding Public Policy. Nueva Jersey: Prentice - Hall.
- Educación inicial 2030**, 2023. Seminario “Desafíos para el mejoramiento de la calidad y equidad de la Educación Inicial en Chile”.
- Encina y Martínez**, 2009. *Efecto de una mayor cobertura de salas cuna en la participación laboral femenina: evidencia de Chile*. Series Documentos de Trabajo, No. 303 noviembre, 2009. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144070>
- European Commission**, 2023. Finland - Home-Based Provision. Disponible en: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/finland/home-based-provision>

- Falabella, A., Cortázar, A., Godoy, F., González, M.P. y Romo, F., 2018.** Sistemas de aseguramiento de la calidad en Educación Inicial. Lecciones desde la experiencia internacional. *Gestión y política pública* 27(2).
- HM Government, s.f.** Help paying for your children. Childcare Choices | 30 Hours Free Childcare, Tax-Free Childcare and More | Help with Costs | GOV.UK Disponible en: <https://www.childcarechoices.gov.uk/>
- InfoFinland, 2022.** Early childhood education. Disponible en: <https://www.infofinland.fi/en/education/early-childhood-education>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2014.** Macroproceso gestión para la atención integral a la primera infancia. Lineamientos Técnico Administrativo y Operativo Hogares comunitarios en todas sus formas (FAMI, Familiares, Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales y Jardines Sociales) para la atención a los niños y niñas hasta los cinco (5) años de edad. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/anexo_5_lineamiento_hogares_comunitarios_bnopi_definitivo_octubre.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2021a.** Modalidad Comunitaria para la Atención a la Primera Infancia. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/modalidades-de-atencion/modalidad-comunitaria>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2021b.** El Instituto. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/instituto>
- Iowa Department of Health and Human Services, 2023.** Child Care Assistance: Overview. Disponible en: <https://hhs.iowa.gov/child-care>
- Kela, s.f.** Private day care allowance. Disponible en: <https://www.kela.fi/private-day-care-allowance>
- Kumpulainen, K., 2018.** Respecting Children and Families A Case Study of the Finnish Early Childhood Education and Care System. Disponible en: <https://ncee.org/wp-content/uploads/2019/03/EA-Finland-Case-Study-022819.pdf>
- Melhuish, E., Gardiner, J., y Morris, S., 2017.** Study of Early Education and Development (SEED): Impact Study on Early Education Use and Child Outcomes up to Age Three: Research report. London: DfE.
- Meuleman, L., 2009.** The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail, Public Organization Review, DOI: 10.1007/s11115-009-0088-5.
- Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, 2020.** Accompagnant éducatif petite enfance (CAP). Disponible en: https://eduscol.education.fr/referentiels-professionnels/CAP_AEPE.html
- Ministère de la Famille, 2019a.** Accueillir la petite enfance, programme éducatif pour les services de garde éducatifs à l'enfance. Disponible en: <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/services-de-garde/parents/programme-educatif/objectifs-principes/Pages/index.aspx>
- Ministère de la Famille, 2019b.** Politique d'inspection des prestataires de services de garde reconnus et des bureaux coordonnateurs de la garde en milieu familial. Disponible en: <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/Politique-inspection-garde-reconnue.pdf>

- Ministère de la Famille**, 2021. Se faire reconnaître: À titre de personne responsable d'un service de garde en milieu familial. Disponible en: https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/SF_devenir_RSG_milieu_familial.pdf
- Ministère de la Famille**, 2023. FAQ sur la Directive concernant l'évaluation de la qualification du personnel de garde. Disponible en: <https://www.mfa.gouv.qc.ca/fr/publication/Documents/FAQ-eval-qual-pers.PDF>
- Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville**, 2009. Référentiel de l'agrément des assistants maternels à l'usage des services de protection maternelle et infantile.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, 2022. Estimaciones de Tasa de Pobreza por Ingresos por Comunas SAE 2020 (revisada 2022). Disponible en: https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza-comunal/2020/Estimaciones_de_Tasa_de_Pobreza_por_Ingresos_por_Comunas_2020_revisada2022_09.xlsx
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, 2020. Población extranjera residente. Disponible en: https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Poblacion_Extranjera_RM.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)**, 2017. Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen). Disponible en: <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)**, 2022. Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen). Disponible en: <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF)**, 2017. Tercera Encuesta Longitudinal de Primera Infancia. Resultados. Disponible en: https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/elpi/2017/Tercera_ronda_ELPI-Presentacion_General-29-03-2019.pdf
- Ministerio de Educación**, 2020. *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de Educación Parvularia. Instituciones, componentes y procesos*. Disponible en : <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2020/10/Sistema-de-Aseguramiento-de-la-Calidad-de-Educacion-Parvularia.pdf>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu)**, 2017. Clasificación de equipamiento cuyo destino es “Guardería Infantil” o “After School”. Disponible en: <https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2019/06/DDU-357.pdf>
- Ministerio del Trabajo de Colombia**, 2014. Decreto N° 289, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/decreto_289_del_12_de_febrero_de_2014.pdf
- Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion**, 2022. La formation des assistants maternels. Disponible en: <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/le-particulier-employeur/article/la-formation-des-assistants-maternels#:~:text=La%20formation%20des%20assistants%20maternels%20est%20obligatoire.,ou%20selon%20ces%20deux%20modalit%C3%A9s>

- Ministry of Education and Culture**, 2018. Act on Early Childhood Education and Care (540/2018). Disponible en: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaanokset/2018/en20180540.pdf>
- Nareia, M.**, 2022. Efectos positivos de la asistencia de niños y niñas a educación parvularia en post pandemia [Seminario]. Asistencia a Jardines Infantiles Post Pandemia, Santiago, Región Metropolitana, Chile. <https://www.youtube.com/watch?v=GQXmC2ScPLA>
- Nareia, M., Abufhele, A., Telias, A., Alarcón, S. y Solari, F.**, 2021. Estudio longitudinal mil primeros días, segunda ola primeros resultados: cuidado y bienestar de las familias en pandemia (Estudios en Justicia Educacional, N° 4). Santiago: Centro Justicia Educacional. Disponible en: <https://centrojusticiaeducacional.uc.cl/wp-content/uploads/2021/04/estudios-n4.pdf>
- Nareia, M., y Godoy, F.**, 2020. Overview of Early Childhood Education (Chile). In *Bloomsbury Education and Childhood Studies*. London: Bloomsbury Publishing. Retrieved October 16, 2020, from <http://dx.doi.org/10.5040/9781350996526.0011>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)**, 2012. *Starting strong III: a quality toolbox for early childhood education and care*. Paris: OECD.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)**, 2015. *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, Disponible en: <https://doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- ONA**, 2020. Quinto Informe Infancia Cuenta. Disponible en: <https://www.observaderechos.cl/site/Infancia-Cuenta-2020.pdf>
- ONU Mujer**, 2022. *Cuidados en Chile: avanzando hacia un sistema integral de cuidados*. Disponible en: https://chile.un.org/sites/default/files/2023-08/cuidados-chile-final_12_07_1_ONU%20Mujeres.pdf
- Paulsell, D., Porter, T y Kirby, G.**, 2010. *Supporting Quality in Home-Based Child Care Final Brief*. Disponible en: https://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/documents/opre/supporting_brief.pdf
- Pierre, J. y G. Peters**, 2000. *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan.
- Quebec**, 2023. *Règlement sur la contribution réduite*. Disponible en: <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/rc/S-4.1.1,%20R.%201.pdf>
- République française**, 2016. *Maisons d'assistants maternels. Guide ministériel à l'usage des services de PMI et des assistants maternels*. Disponible en: <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Guide-ministeriel-MAM-1.pdf>
- République française**, 2022a. *Temps de travail d'une assistante maternelle employée par un particulier*. Disponible en: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F838>
- République française**, 2022b. *Comment avoir l'agrément pour devenir assistante maternelle?* Disponible en: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F798>

- République française**, 2023. Impôt sur le revenu - Frais de garde d'enfant hors du domicile (crédit d'impôt). Disponible en: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F8>
- République française**, s.f. Protection maternelle et infantile. Disponible en: <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/protection-maternelle-et-infantile#:~:text=Le%20service%20de%20protection%20maternelle,m%C3%A8re%20et%20de%20l'infan>
- Scottish Government**, 2017. A blueprint for 2020: the expansion of early learning and childcare in Scotland. Disponible en: <https://www.gov.scot/publications/funding-follows-child-national-standard-early-learning-childcare-providers-principles-practice/pages/2/>
- Scottish Government**, s.f. Early Education and Care. Disponible en: <https://www.gov.scot/policies/early-education-and-care/>
- Scottish Social Services Council**, s.f. The Scottish Social Services Council - Scottish Social Services Council. Disponible en: <https://www.sssc.uk.com/registration/#what-qualifications-do-i-need>
- Sistema de cuidados**, 2019. Implementación de las casas comunitarias de cuidados. Una mirada de los servicios, las personas que cuidan, las familias, los niños y las niñas, y la comunidad. (1ra ed). Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Disponible en: https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/documentos/publicaciones/231219_Implementaci%C3%B3n%20de%20las%20Casas%20Comunitarias%20de%20Cuidados.pdf
- Shonkoff, J. P.**, 2010. *Building a new biodevelopmental framework to guide the future of early childhood policy*. Child Development, 81, 357–367. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8624.2009.01399.x>
- State of Iowa Department of Health and Human Services**, 2023. Child Development Home Registration Guidelines. Communication 143: The Importance of Early Learning Standards. Disponible en: <https://iowaccrr.org/resources/files/BGP/59%20Comm143.pdf>
- State of Queensland**, 2023. Family day care. Disponible en: <https://www.qld.gov.au/families/babies/childcare/types/family>
- Subsecretaría de Educación Parvularia**, 2021. Informe de caracterización de la Educación Parvularia 2021. Oficial. https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2022/02/informe-oficial_16F-1.pdf
- Subsecretaría de la Niñez**, 2020. Orientaciones Técnicas para la implementación del Piloto de la Oficina Local de la Niñez Disponible en: <https://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2021/04/Orientaciones-Te%C3%81nicas-para-la-implementaci%C3%81n-del-Piloto-de-la-Oficina-Local-de-la-Nin%C3%83ez-2020.pdf>
- Thompson, R. A.**, 2016. What more has been learned? The science of early childhood development 15 years after neurons to neighborhoods (pp. 18–25). <https://www.cdc.gov/grand-rounds/pp/2016/20160315-pdf-childhood-development.pdf>

- Treviño, E., Cortázar, A. y Vielma, C.,** 2014. Metas de aumento de la cobertura en la educación parvularia: ¿Existe demanda suficiente? *Informes Para la Política Educativa*, Centro de Políticas Comparadas en Educación.
- Turku,** s.f. Day Care Fees, Financial Support and the Service Voucher. Disponible en: <https://www.turku.fi/en/daycare-and-education/early-childhood-education/day-care-fees-financial-support-and-service-voucher>
- Yelincic y Cárcamo,** 2021. *Cuidadores principales informales no remunerados: ¿quiénes cuidan a niños, adultos y adultos mayores en situación de discapacidad?* *Rehabilitación*, Volume 55, Issue 3, July–September 2021, Pages 190-198. <https://doi.org/10.1016/j.rh.2021.03.001>
- Zurbruggen, C.,** 2011. Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 38, julio-diciembre, 2011, pp. 39-64.

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Narea, M., Treviño, E., Alarcón, S., López, M., Soto, P. (2024). Guarderías informales en la primera infancia: experiencias internacionales y una propuesta para Chile. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed), *Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2023*. Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 231-268.

Anexos

Anexo 1. Requisitos de escolaridad y/o capacitación para ser un proveedor del servicio

País	Requisitos de escolaridad y/o capacitación
Finlandia	Cualificación profesional de cuidador de niños en el hogar (Isced 3) u otra formación adecuada. Se exige que participen en instancias de desarrollo profesional continuo para mantener y desarrollar sus habilidades profesionales (Ministry of Education and Culture, 2018; European Commission, 2023).
Australia	Calificación equivalente o superior al nivel III aprobado.
Inglaterra	Capacitación de cinco módulos en los que se abordan los siguientes tópicos: (i) requisitos del entorno de cuidado infantil, (ii) registrar el desarrollo, (iii) protección, (iv) aprendizaje y (v) administración. Dicha capacitación tiene un costo de €145.00 (\$126.000 pesos chilenos) (Childminding UK, 2023).
Francia	Existen al menos dos alternativas: (i) <i>Certificat d'aptitude professionnelle de accompagnant éducatif petite enfance</i> (certificado de aptitudes profesionales en apoyo educativo de la primera infancia), es un nivel primario en la cualificación en la primera infancia que certifica que el profesional tiene las competencias necesarias para cuidar a niños menores de 6 años. Dicha formación tiene una duración aproximada de entre uno y tres años (Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, 2020). (ii) Capacitación gratuita de 120 horas (80 horas que debe completar antes de recibir a un niño(a) y 40 horas después de recibir al niño(a)). Esta acreditación es válida por cinco años y debe ser renovada al menos tres meses antes de su vencimiento. El contenido de la capacitación gira en torno a 4 ejes: (1) seguridad psicoafectiva y física, (2) derechos y deberes de la profesión, (3) seguridad, salud y desarrollo y (4) protección de niños en peligro (République française, 2022b).
Iowa	Existen al menos dos alternativas: Se admite que el proveedor cuente con un diploma de educación media, y cursar dos o cuatro años de una disciplina relacionada con cuidado infantil.
Quebec	Existen al menos dos alternativas: Título universitario o título de educador infantil. Esta formación tiene una duración de 45 horas, el cual debe haberse realizado máximo en los tres años anteriores a la solicitud de reconocimiento de cuidador infantil. Una vez aprobada, se deben realizar seis horas anuales orientadas en la actualización de esta formación. Esta formación se brinda por diversos centros de capacitación, estos deben estar autorizados por la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT).
Colombia	Se debe contar con escolaridad mínima normalista o técnico en primera infancia y realizar una capacitación antes de ofrecer el servicio.
Uruguay	Se debe contar con bachillerato completo y un curso de formación específico de 90 horas.

Fuente: elaboración propia.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE