

Recibido: 08/04/2019

Aceptado: 25/04/2019

# LA EDUCACIÓN INFANTIL EN ALEMANIA.

**MIGUEL MONTERO LANGE**

Sistemas de dependencia europeos. Berlín.

mmontero@gmx.net

**PALABRAS CLAVE**

*Educación infantil, políticas sociales, Alemania, Unión Europea.*

**RESUMEN**

*Alemania se encuentra inmersa en un profundo cambio demográfico y de los modelos familiares. En las últimas dos décadas, la educación infantil de 0-3 años, se ha convertido en uno de los instrumentos centrales de las políticas familiares alemanas, intentando impulsar una transición de unas políticas familiares de corte tradicional a otras más cercanas a postulados escandinavos. El Gobierno federal, los gobiernos regionales y los municipios han hecho un esfuerzo considerable para ampliar el número de plazas de la educación infantil y mejorar la calidad de la atención. Podemos constatar una similitud de las políticas alemanas y de las instituciones europeas aunque llama la atención la poca influencia que tienen sobre las políticas alemanas las recomendaciones e iniciativas de la UE en esta materia. Los motivos para este cambio de políticas familiares alemanas, centradas en apoyar a las familias tradicionales, son muy diversos. Además de adecuar las políticas públicas a las realidades sociales y, en concreto, al fuerte incremento de las parejas y los hogares monoparentales, la ampliación de la educación infantil trata de impulsar el empleo femenino, mejorar la conciliación familia / trabajo y combatir la pobreza infantil y la exclusión social.*

**KEYWORDS**

*Early childhood care, social policies, Germany, European Union.*

**ABSTRACT**

*Germany is immersed in a profound change in demographics and family patterns. In the last two decades, early attention has become one of the central instruments of German family policies, trying to promote a transition from traditional family policies to those that are closer to the Scandinavian postulates. The federal government, regional governments and municipalities have made considerable efforts to expand the number of early care places and improve the quality of care. There is a similarity between German policies and European institutions, although the EU's recommendations and initiatives in this area have little influence on German policies. There are many reasons for this change in German family policies, which focus on supporting traditional families. In addition to adapting public policies to social realities and, in particular, to the strong increase in single-parent couples and households, the expansion of early care aims to boost female employment, improve family/work conciliation and combat child poverty and social exclusion.*

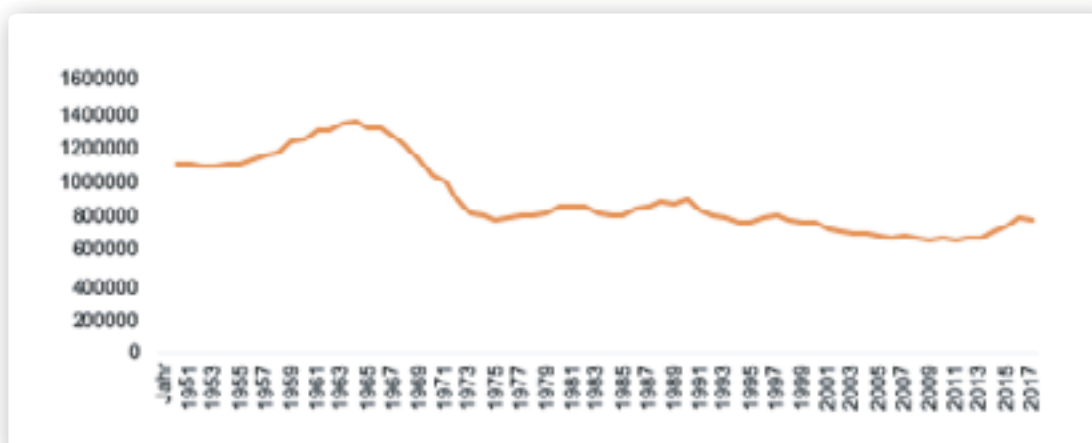
## 1. INTRODUCCIÓN.

Este artículo analiza la situación de la primera etapa de la educación infantil, es decir, la atención formal en escuelas infantiles de los menores de tres años en Alemania. El primer apartado trata la evolución demográfica y la situación de esta educación en Alemania. En el segundo apartado repasaré las políticas diseñadas para impulsar la educación infantil, la evidencia científica que legitima este cambio en las políticas familiares y el cambio de discurso público que las acompaña. El tercer apartado está dedicado a las políticas europeas, que presentan una sorprendente similitud con las alemanas. El cuarto apartado describe las deficiencias de las políticas alemanas y los retos que quedan por afrontar.

### 2.1. La evolución demográfica y el cambio de modelos familiares.

Alemania, al igual que el resto de los países de su entorno, afronta un profundo cambio demográfico. La cifra de nacimientos ha caído de 1.116.701 en 1951 hasta los 784.901 en 2017.

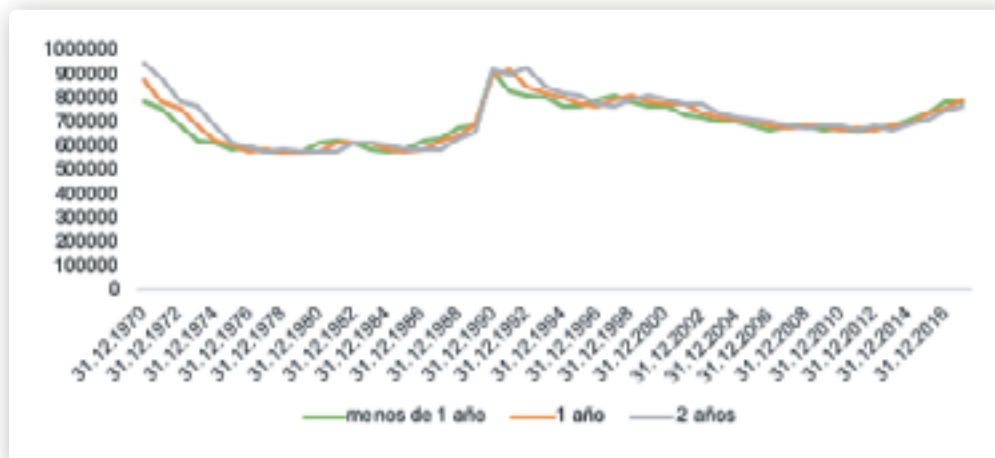
#### Gráfico 1. Nacimientos en Alemania, desde 1951 hasta 2017.



Fuente: Oficina Federal de Estadística, 2018.

Por otra parte, el colectivo de los menores de tres años ha caído gradualmente en las últimas décadas. Únicamente la reunificación alemana con la incorporación de la población de la ex-RDA, en 1990 y la entrada masiva de inmigrantes a partir de 2015, han ralentizado este proceso.

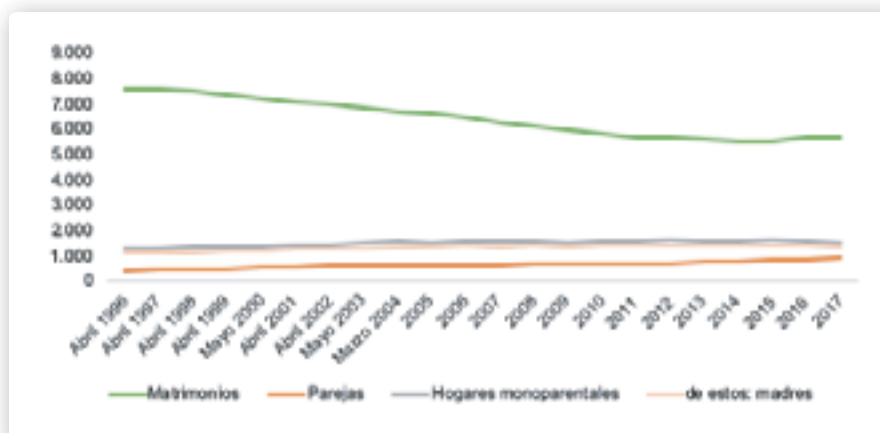
**Gráfico 2. Menores de 3 años, por edades, desde 1970 hasta 2016.**



Fuente: Oficina Federal de Estadística, 2018.

Otro fenómeno de interés en este contexto es el cambio de los tipos familiares. En 2015 un total de 13 millones de menores vivían en una familia. En los últimos años los modelos familiares se han diversificado considerablemente. Si bien la familia tradicional sigue siendo el modelo más extendido – 5,7 millones de matrimonios tienen hijos – es cierto que la pareja como modelo alternativo al matrimonio es un modelo que en los últimos 20 años prácticamente se ha duplicado, situándose en 934.000. 1,5 millones de personas adultas conviven en un hogar monoparental con un total de 2,3 millones de niños. La fuerte entrada de inmigrantes al país también ha tenido un impacto considerable en las características de las familias: una de cada tres familias tiene un trasfondo migratorio<sup>1</sup>.

**Gráfico 3. Modelos familiares, desde 1996 hasta 2017, en miles.**

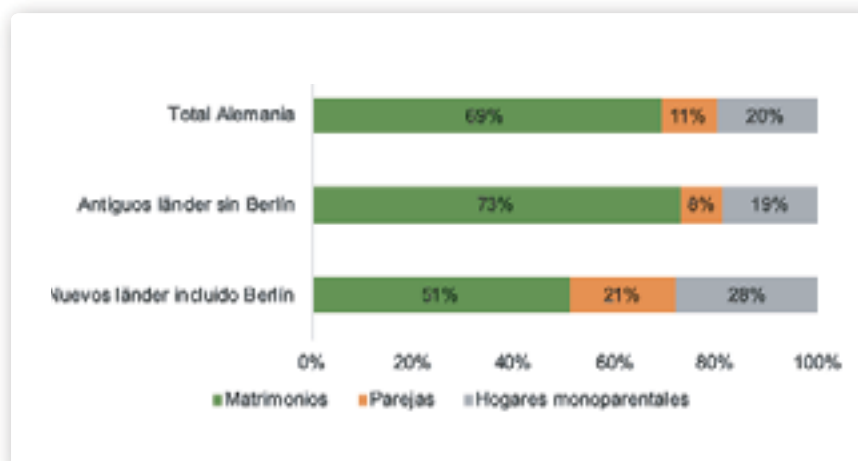


Fuente: Oficina Federal de Estadística, 2018.

<sup>1</sup>Fuente: Oficina Federal de Estadística, 2018 [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/HaushalteFamilien/Tabellen/2\\_5\\_Familien.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/HaushalteFamilien/Tabellen/2_5_Familien.html)

Sin embargo, la estructura familiar varía considerablemente entre las dos partes del país. El matrimonio tradicional está considerablemente arraigado en la antigua RFA, mientras que en la ex – RDA tiene un peso porcentual muy inferior.

**Gráfico 4. Tipos de familias, 2015, %.**



Fuente: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2017: 13.

## 2.2. La situación de la atención preescolar en Alemania.

En Alemania se aplican diversas fórmulas para la atención a los menores de cero a tres años, destacando las dos siguientes:

- **Atención en el hogar de la educadora (nidos):** La “madre de día” asume la atención de hasta cinco menores en su propio domicilio, aunque la legislación de algunos länder prevé un número mayor. Este tipo de atención está sujeto a una autorización previa que se suele conceder en función de la cualificación de la educadora y de la idoneidad de la vivienda. Ésta debe contar con suficiente espacio, materiales, juegos, dormitorios y disponer de espacios libres en su entorno inmediato.
- **Jardín de infancia:** Guarderías en las que se ofrece atención a menores de cero a tres años en grupos más grandes. Pueden ser concertadas o públicas de gestión directa. Existen además otras dos modalidades de educación infantil, la atención a menores en otros espacios adecuados a estos efectos y la atención en el propio hogar familiar. Sin embargo, su importancia en el conjunto de la atención es residual. Este tipo de atención no requiere una autorización administrativa.

El reparto de competencias para la educación preescolar entre los tres niveles administrativos (gobierno central, gobiernos regionales y municipios) es sumamente complejo. En el sistema alemán, la educación infantil no pertenece al ámbito educativo que es competencia

exclusiva de los gobiernos regionales, sino al de la asistencia social (öffentliche Fürsorge). El Tribunal Constitucional constató en 1998 que *“el núcleo del ámbito de las guarderías (...) sigue siendo el de la asistencia social con el objetivo de potenciar comportamientos sociales y, con ello, evitar de forma preventiva conflictos. El encargo educativo preescolar es secundario frente a las tareas de asistencia social. Por ello se ha de confirmar la pertenencia de la educación infantil unívoca al ámbito de la asistencia social de acuerdo al artículo 74, apartado 1, número 7 de la Ley Fundamental”*<sup>2</sup>. Por lo tanto, la educación infantil pertenece al grupo de competencias concurrentes entre el nivel central y federal, reguladas por los artículos 74.1.7 y 72.1 de la Ley Fundamental (Deutscher Bundestag, 2016). El artículo 72 dice literalmente que *“En el ámbito de la legislación concurrente, los länder tienen la facultad de legislar mientras y en la medida que el Gobierno federal no haya hecho uso mediante ley de su competencia legislativa”*<sup>3</sup>. El gobierno central puede transferir a los municipios y a los gobiernos regionales fondos destinados a inversiones en la educación infantil pero en ningún caso a financiar los gastos corrientes. (Gerlach, 2010).

No obstante, esta doctrina es cuestionada por diversos expertos que reclaman que la educación infantil pase al ámbito de las políticas educativas (Deutscher Bundestag, 2016):

- a) El Gobierno Federal tiene competencias en materias legislativas de carácter básico, es decir, en todos los aspectos relacionados con la asistencia social: medidas encaminadas a que los municipios y los distritos mancomunados dispongan de ofertas de atención adecuadas para los menores de cero a tres años, la salvaguarda de los menores en los centros y la financiación de proyectos piloto en esta materia.
- b) Los gobiernos regionales tienen la obligación de trasponer la legislación federal. En algunos *länder* la competencia para la atención de este grupo ha sido asignada al Ministerio de Educación, en otros al Ministerio de Asuntos Sociales. Por lo tanto, las leyes que pueden aprobar los parlamentos regionales tienen que limitarse a desarrollar la normativa federal.
- c) Los municipios y los distritos mancomunados deben aplicar la normativa federal y la de los respectivos *länder*, que figuran como titulares de las guarderías públicas y acuerdan los conciertos con entidades privadas.

Esta dispersión de competencias ha llevado a una disparidad enorme de la oferta. Si bien no existen estándares de calidad homogéneos, todas las guarderías precisan de una autorización para su funcionamiento, supeditada a que el centro cumpla con diferentes requisitos relacionados con el tamaño de los grupos, la cualificación de los trabajadores y trabajadoras, el equipamiento de las instalaciones y el cumplimiento de normas en materia de higiene y sanidad (Busse y Gathman, 2018)

<sup>2</sup>BVerfGE 97, 332 (342)

<sup>3</sup><https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

Las cuotas que los padres deben pagar por la educación infantil en Alemania son relativamente bajas en comparación al resto de los países de la OCDE (Stahl et al., 2018) y suelen estar ligadas a los ingresos. El Tomo VIII del Código Social, una normativa federal de obligada aplicación en todo el país, regula la infraestructura de apoyo y de atención a niños y jóvenes. De acuerdo al artículo 90 de dicho Tomo, los centros de atención de menores pueden cobrar cuotas si la carga económica es asumible por los padres. También en este ámbito las diferencias regionales son llamativas (Schmitz et al., 2017), ya que la competencia para determinar el coste de la educación infantil recae en los municipios y los gobiernos regionales. No solo difieren los criterios para calcular dichos importes sino que además muchas regiones han decidido eliminar las cuotas de los padres a partir de cierta edad y con independencia de los ingresos de los padres, mientras que otras regiones conceden una subvención fija en función de la edad de los menores. No existe consenso acerca del peso de las cuotas de los padres sobre el conjunto del gasto que genera la educación infantil. Algunos autores cifran esta aportación en el 20% (Busse y Gathmann, 2018: 9) otros en 14% (Nationaler Bildungsbericht, 2018). Schmitz et al. (2017) señalan que la carga media que suponen las cuotas para los hogares con ingresos bajos ha disminuido considerablemente. Esto podría ser un indicio de que muchos gobiernos regionales han pasado a determinar el importe de la cuota en función de los ingresos del hogar, beneficiándose de ellos sobre todo los hogares con ingresos muy bajos o cuyos miembros están en situación de desempleo.

### **2.3. La infraestructura de la educación infantil.**

Los últimos datos disponibles reflejan la situación de la educación infantil a fecha 1 de marzo de 2018 (Bundesamt für Statistik, 2018). Un total de 789.600 niños menores de tres años contaban con una plaza en educación infantil. La tasa de atención se situó en el conjunto del país en el 33,6%, un ligero incremento de 0,5 puntos en términos interanuales. Sin embargo, en comparación a 2007 el incremento fue de 18,1 puntos, lo que demuestra la importancia de las políticas públicas en esta materia.

Las diferencias regionales entre la parte occidental y la oriental del país son considerables. Mientras que en Alemania oriental la cobertura era del 51,5% (+ 0,2 puntos en términos interanuales), en la parte occidental era del 29,4% (+0,6 puntos). Por regiones, la tasa de cobertura oscilaba entre el 57,1% en Sajonia-Anhalt y el 27,2% en Renania del Norte-Westfalia.

**Tabla 1. Tasa de cobertura de la educación infantil, 2007 y 2018, menores de tres años y de tres a menores de 6 años, en %.**

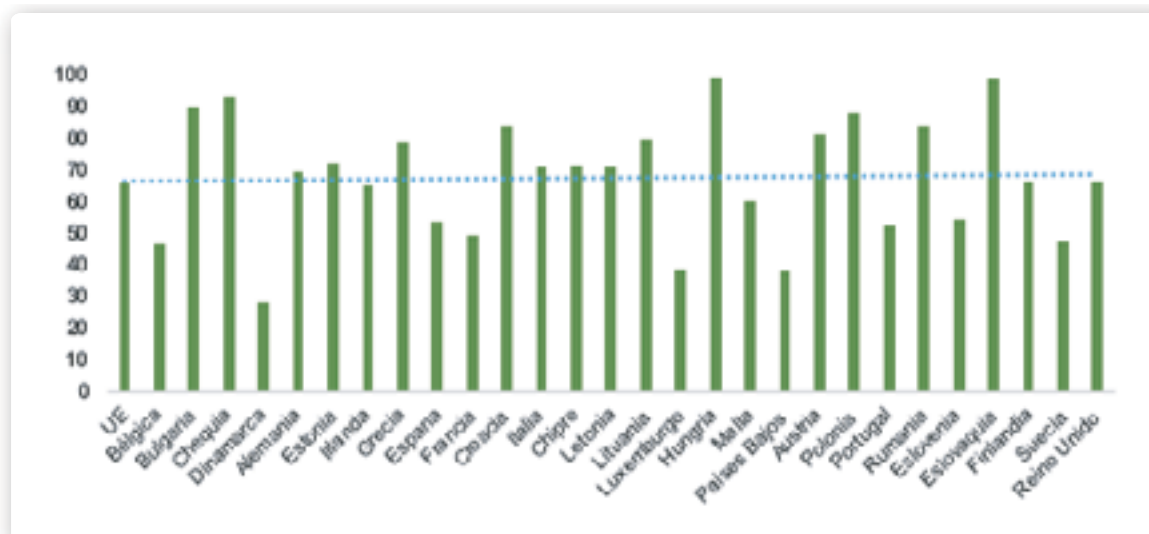
LAND	2007	2018	2007	2018
	Menos de 3 años		3 a menos de 6 años	
Baden-Wurtemberg	11,5	29,1	93,4	94,7
Baviera	10,7	27,5	87,7	92,2
Berlín	39,8	43,9	92,3	92,4
Brandenburgo	43,4	56,4	94,4	94,2
Bremen	10,5	28,4	85,4	88,4
Hamburgo	22,0	44,0	81,2	89,5
Hesse	12,4	30,6	91,1	92,2
Mecklemburgo	44,1	56,4	93,2	94,9
Baja Sajonia	6,9	30,9	83,8	92,8
Renania del Norte-Westfalia	6,9	27,2	85,8	92,0
Renania Palatinado	12,0	30,9	94,7	96,0
Sarre	12,1	28,6	93,9	92,8
Sajonia	34,6	50,9	93,8	95,2
Sajonia-Anhalt	51,8	57,1	93,0	93,0
Schleswig-Holstein	8,2	33,7	83,1	90,9
Turingia	37,5	54,0	95,9	96,0
<b>Alemania</b>	<b>15,5</b>	<b>33,6</b>	<b>89,0</b>	<b>93,0</b>
Antiguos <i>länder</i>	9,8	29,4	88,1	92,7
Nuevos <i>länder</i>	40,7	51,5	93,6	94,1

Fuente: Oficina Federal de Estadística, 2018 Bundesamt für Statistik, 2018: ZR8.

Las diferencias en el uso y la infraestructura de la educación infantil entre las dos partes de Alemania son considerables. La razón de esta diferencia radica en el hecho de que en Alemania oriental el empleo de la mujer se convirtió en un objetivo político. Esto ha sido determinante para lograr una mayor legitimación de la educación infantil en esas regiones, mientras que en la parte occidental, el modelo familiar dominante da prioridad a las responsabilidades familiares de la mujer, sobre todo a la de la atención de los hijos (Schober y Stahl, 2014).

Alemania se sitúa ligeramente por encima de la media de la UE en lo que se refiere al porcentaje de menores de tres años sin atención formal.



**Gráfico 5. Menores de 3 años, sin atención preescolar formal, UE y Estados Miembro, 2017, %.**

Fuente: Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tps00185>

Sin embargo existe una considerable diferencia de la tasa de cobertura en Alemania por tramos de edad. La tasa de atención de los niños de 2 años pasó del 61,9% al 62,9% mientras que la de los niños de 1 año cayó del 36,6% al 36,3% (Geis-Thön 2018).

De los 789.559 niños entre 0 y 3 años atendidos, un total de 665.302 acudían a una guardería y 124.257 a un nido, más de la mitad de los menores está siendo atendido por más de siete horas al día.

**Tabla 2. Educación infantil 2017 y 2018, por modalidad.**

	2017	2018
Total	762 361	789 559
en guarderías	645 077	665 302
en nidos	117 284	124 257
<b>Atención por más de siete horas al día</b>		
Total	425 751	443 029
en guarderías	373 978	388 706
en nidos	51 773	54 323

Fuente: Bundesamt für Statistik, 2018.

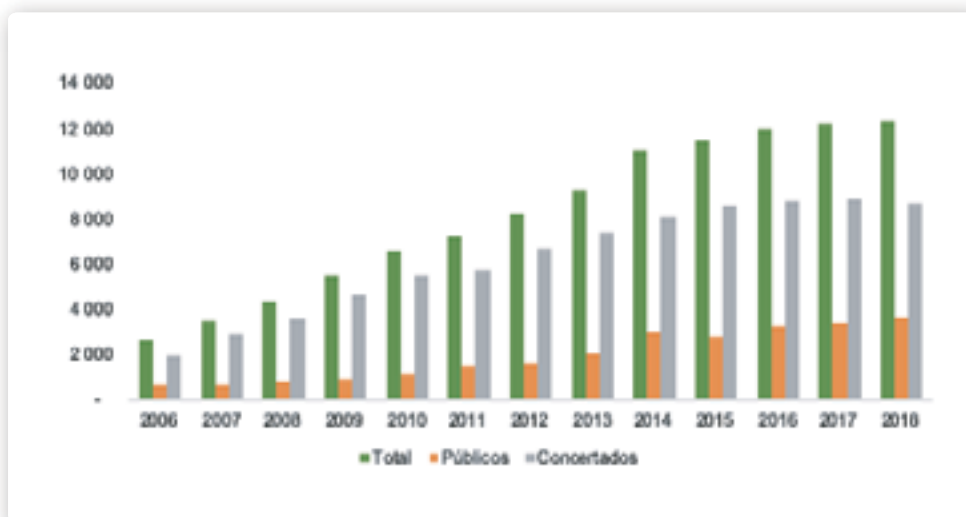
La preferencia por las guarderías y los nidos puede responder a motivos muy diferentes. En líneas generales, las guarderías se caracterizan por un mayor grado de profesionalidad del personal mientras que en los nidos el número de niños en los grupos es menor y por lo tanto el trato es más familiar (Geis-Thöne, 2018). Además, los nidos pueden ser un instrumento de intervención mucho más rápido de ejecutar para los municipios ya que los requisitos para iniciar su actividad son claramente inferiores a los que se les exigen a las guarderías. La importancia de los nidos para la infraestructura de educación infantil presenta importantes diferencias regionales, oscilando entre el 32,3% en Renania del Norte-Westfalia y el 2,3% en Sajonia-Anhalt.

Un reciente informe de la Fundación Bertelsmann (Bock, 2017) señala que la ratio educadores / niños en los nidos ha pasado de 1:4,8 en 2012 a 1:4,3 en 2016 y de 1:9,8 a 1:9,2 en las guarderías. Sin embargo, las diferencias regionales siguen siendo considerables. En 2016 la ratio en los nidos oscilaba entre 1:3,0 en Baden-Wurtemberg y 1:6,5 en Sajonia y en las guarderías entre 1:7,2 también en Baden-Wurtemberg y 1:13,7 en Meklemburgo Pomerania-Oriental. Si tomamos como referencia el nivel local, las oscilaciones son incluso mayores (nidos: 1:2,5 a 1:7,2; guarderías: 1:6,1 a 1:14,3).

El número de guarderías que atienden a niños entre 0 y 3 años ha pasado de 2.589 en 2006 a 12.368 en 2018, un incremento del 477,7%. El 70,4% de estas guarderías son concertadas. El número de guarderías concertadas ha pasado de 1.957 en 2006 a 8.704 en 2018 (+444,8%), el de las guarderías públicas de 632 a 3.664 (+579,7%).

La titularidad de las guarderías suele ser pública o del tercer sector, el peso del sector privado en la educación infantil es bajo.

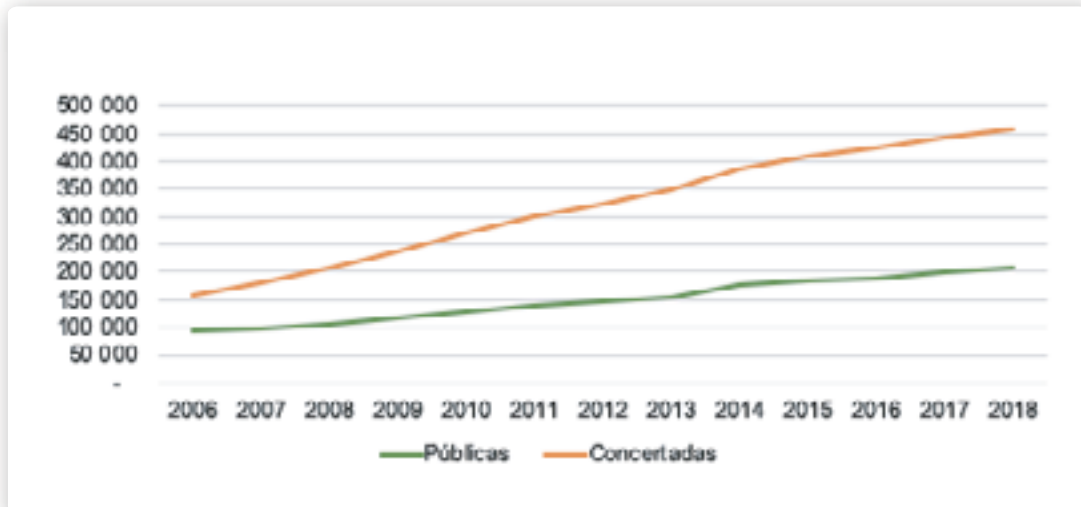
**Gráfico 6. Titularidad de las guarderías, desde 2006 hasta 2018.**



Fuente: Bundesamt für Statistik, 2018, 1.1.

Las guarderías concertadas atendían en marzo de 2018 457.766 niños entre 0 y 3 años, el 68,8% sobre el total, las públicas 207.536, el 31,2%.

**Gráfico 7. Menores de tres años atendidos por guarderías públicas y concertadas.**



Fuente: Bundesamt für Statistik, 2018, ZR5.

3.113 de las 3.664 guarderías públicas son municipales, 1.295 de las guarderías concertadas pertenecen a la empresa privada y 7.409 al sector no empresarial. En el sector no-empresarial destacan algunas organizaciones del Tercer Sector como el Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband con 1.215 guarderías, la iglesia protestante con 1.044 y la iglesia católica con 765 guarderías.68,8% sobre el total, las públicas 207.536, el 31,2%.

**Tabla 3. Guarderías por titularidad.**

PÚBLICOS					CONCERTADA			
Total	De estos				Total	Empresa privada		
	Gestor local	Mancomunidad	Gobierno regional	Municipio		Filial empresarial	Empresa individual	Otra forma jurídica
3.664	502	14	83	113	1.295	110	722	463

GUARDERÍAS POR TITULARIDAD										
Total	Concertada									
	Sector no lucrativo									
	AWO	DPW	Cruz Roja	Iglesia protestante	Iglesia católica	Iglesia judía	Otras iglesias	Organizaciones jóvenes	Otras entidades	Otra forma jurídica
7.409	375	1.215	202	1.044	765	13	30	2	3.763	463

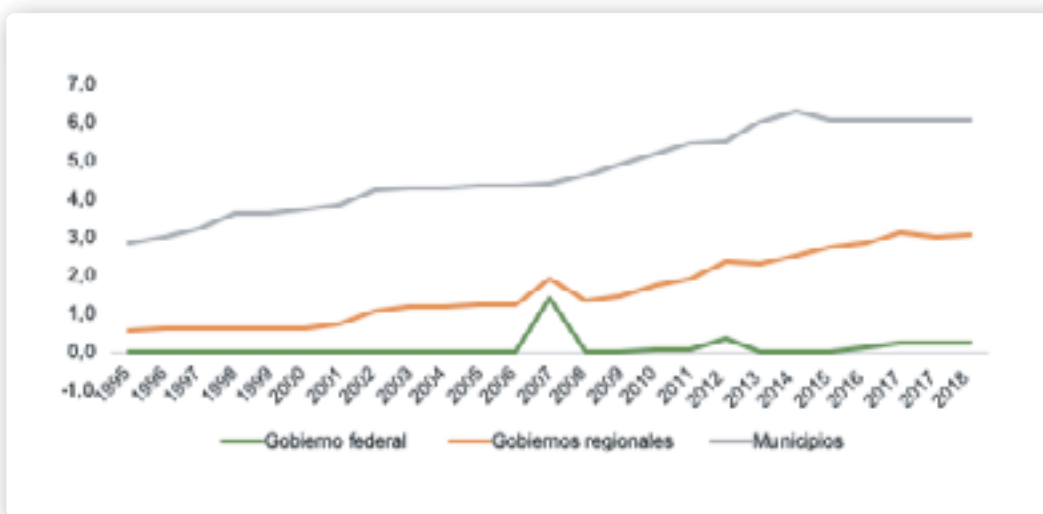
AWO: Arbeiterwohlfahrt, DPW: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband.

Fuente: Oficina Federal de Estadística, 2018, T1.

En cuanto al gasto destinado a la educación infantil, Rodríguez-Modroño y Matus-López (2018) recuerdan que en los años más duros de la crisis económica solamente Alemania y Polonia no redujeron su gasto en políticas familiares y de cuidados a la infancia.

En 2018 los municipios destinaron una media del 6,1% de sus presupuestos en la atención de menores, los gobiernos regionales el 3,1% y el Gobierno federal el 0,2%.

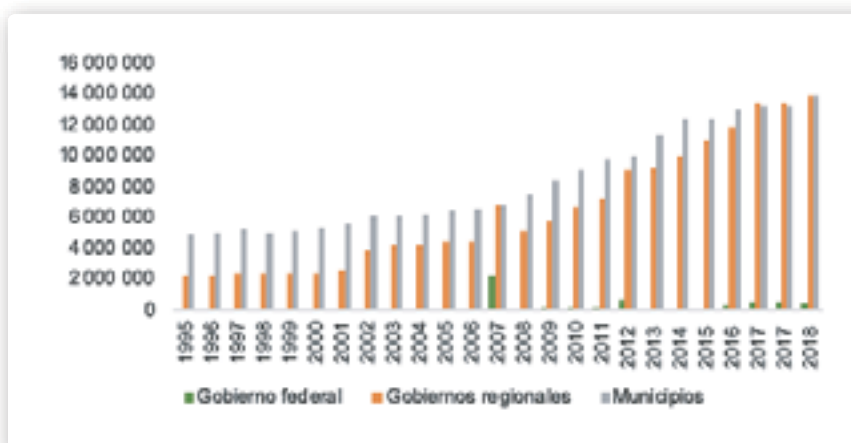
**Gráfico 8. Gasto en atención menores, Gobierno federal, gobiernos regionales y municipios, porcentaje sobre el total del presupuesto respectivo, desde 1995 hasta 2018.**



Fuente: Bundesamt für Statistik, 2018a, 4.1.

En cifras reales los entes locales dedicaron 13.820 millones de euros a la atención de menores, los gobiernos regionales 13.863 millones y el Gobierno federal 400 millones. de menores, los gobiernos regionales el 3,1% y el Gobierno federal el 0,2%.

**Gráfico 9. Fondos públicos destinados a la educación infantil, en miles de euros.**



Fuente: Bildungsfinanzbericht 2018b: 45.

A pesar de que la financiación de los servicios de atención y apoyo para niños y jóvenes corre a cargo de municipios y gobiernos regionales, el Gobierno federal ha destinado considerables fondos a la ampliación de la red de la primera etapa de educación infantil. En 2007 creó un fondo especial de 2.150 millones de euros para apoyar a los gobiernos regionales en la financiación de la creación de puestos adicionales de educación infantil. En 2013 este fondo se complementó con 580,5 millones de euros para la creación de 30.000 plazas adicionales de educación preescolar y otros 550 millones de euros para el período 2015 a 2018. En 2017 el Gobierno federal aprobó un nuevo programa de inversiones en la educación infantil de otros 1.100 millones de euros para el período 2017 a 2020 con el objetivo de crear 100.000 puestos adicionales. En 2018 la suma del gasto en la atención de niños alcanzó los 27.700 millones de euros, lo que significa que el conjunto de las administraciones ha duplicado el gasto destinado a la educación infantil en los últimos diez años (Bundesamt für Statistik, 2018b). El gasto directo del Gobierno federal para la educación infantil ascendió a 4.400 millones de euros entre 2008 y 2020. A ello hay que añadir la renuncia parcial a favor de los gobiernos regionales a la parte correspondiente al Gobierno federal del impuesto sobre el volumen de negocios (Bundesamt für Statistik, 2018b)

### **3. LA EDUCACIÓN INFANTIL EN LAS POLÍTICAS FAMILIARES.**

Este capítulo trata la intensa actividad legislativa en materia de la educación infantil, los resultados empíricos en los que se sustenta esta política y, por último, aspectos problemáticos del discurso político que pretende impulsar la educación infantil.

#### **3.1 Políticas para impulsar la educación infantil en Alemania.**

Desde hace algunos años la ampliación de la educación infantil 0-3 es uno de los temas centrales de las políticas familiares alemanas. La denominada “Cumbre de las guarderías” acordó en 2007 ampliar hasta 2013 la tasa de cobertura de la educación infantil de los menores entre 0 y 3 años al 35%. La Ley para la Ampliación de la atención (TAG) de 2005 y la Ley para la promoción de los niños de 2008 sentaron las bases para una fuerte inversión estatal en la infraestructura de la educación infantil.

La entonces Ministra para Familias, Úrsula von der Leyen, impulsó la Ley para la promoción de los cuidados de menores de tres años, aprobada el 26.9.2008 por el Parlamento Federal. El principal objetivo de la Ley era la ampliación gradual de la oferta específica para los menores de tres años con el objetivo de alcanzar una tasa del 35% el 1 de julio de 2013. Esto supuso la creación de 300.000 nuevas plazas para la atención de menores de tres años, lo que situaría en 700.000 el número total.

El punto central de esta Ley fue la creación del derecho subjetivo a una plaza en un centro de atención infantil para los niños entre uno y tres años de edad, un derecho que está

sujeto a diferentes limitaciones. A diferencia de lo aplicable a los menores de un año, a partir del primer año ese derecho es independiente de la situación individual de urgencia o necesidad de contar con una plaza, pero no implica el derecho a contar con una plaza a jornada completa o a poder optar por una modalidad de atención concreta (nido o guardería) (Deutscher Bundestag, 2018). Los tribunales han especificado las responsabilidades en las que incurren los municipios en caso de no proveer una infraestructura suficiente para que los padres pueden hacer uso de ese derecho. Los municipios deberán reintegrar a los padres el coste generado por la contratación de una atención privada y están obligados a resarcir los daños y perjuicios ocasionados, por ejemplo si la falta de una plaza de educación infantil impide que el padre o la madre inicien una relación laboral (Deutscher Bundestag, 2018).

### **La calidad en la educación infantil**

Una vez que se puso en marcha la mejora cuantitativa de la atención infantil, ha ganado en importancia el debate sobre la calidad de la atención. Para impulsar el proceso de mejora de la calidad, el Ministerio para Familias inició en 2014 un proceso de diálogo con las administraciones regionales competentes para la educación infantil, organizaciones del sector y expertos en la materia. El Ministerio identificó ocho áreas en las que debían centrarse las deliberaciones y que fueron especificadas en un informe en 2016: oferta adecuada, planificación de los aspectos educativos, ratio adecuada profesionales / niños, cualificación de los profesionales, reforzar las direcciones de las guarderías, adecuar los espacios, garantizar la atención de la salud, crear una infraestructura de asesoría y la introducción de instrumentos de monitoreo y evaluación (Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, 2016). En 2016 un grupo de trabajo conjunto presentó un documento titulado *“Desarrollar la educación infantil y garantizar su financiación”* que recoge los criterios centrales de calidad de la educación infantil. En 2017 y 2018 la Conferencia Sectorial para Jóvenes y Familias en la que están representados los ministros regionales competentes, instó al gobierno federal a iniciar los trámites para que el Parlamento pudiera aprobar una ley para mejorar la educación preescolar.

El acuerdo de gobierno para la actual legislatura, firmado por CDU, CSU y SPD el 12.3.2018 (CDU, CSU y SPD, 2018) incluye la mejora de la calidad de la educación en la primera etapa como uno de los objetivos prioritarios de las políticas familiares y anunciaba que el Gobierno destinaría 3.500 millones de euros para este fin, tomando como referencia los acuerdos de la Conferencia Sectorial arriba mencionados.

El Consejo de Ministros aprobó el 19.9.2018 el proyecto de ley para mejorar la calidad de la educación infantil 0-3 años. El Gobierno destinará 5.500 millones de euros a mejorar la calidad contratando a más personal o garantizar la gratuidad al menos parcial. Los gobiernos regionales podrán decidir los objetivos prioritarios, el Ministerio para Familias cerrará convenios con cada uno de ellos antes de finalizar el año. Será condición para acceder a

estos fondos que los gobiernos regionales implementen un sistema de tasas en función de los ingresos familiares. Existe disenso entre los partidos del Gobierno acerca del uso que deben dar los *länder* a esos fondos. Mientras que el SPD quiere suprimir en gran medida las contribuciones de los padres, la democracia-cristiana prefiere que los fondos se inviertan principalmente en personal y otras mejoras.

En este orden de cosas el Gobierno Federal ha puesto en marcha proyectos y programas para impulsar la mejora de la calidad. Destaca entre otros el programa *“Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist”*, dotado con 400 millones de euros entre 2016 y 2019. El objetivo es dar apoyo al aprendizaje del alemán y está destinado a guarderías con un elevado porcentaje de niños con especial necesidad en este ámbito. El programa *“KitaPlus: Weil gute Betreuung keine Frage der Uhrzeit ist”* (Deutscher Bundestag, 2017) impulsó la flexibilidad de los horarios de atención para dar respuesta a las necesidades de los hogares monoparentales, trabajadores en turnos, etc. El programa *“Brückenangebote”* cuenta con 200 millones de euros para los años 2017 a 2020 para apoyar el acceso de diferentes colectivos a la atención. (Bundesregierung, 2017: 224 s.).

Las políticas de ampliación de la atención infantil pretenden impulsar un modelo familiar en el que un miembro de la pareja trabaja a jornada completa, mientras que el otro (normalmente la mujer) tiene media jornada (Lewis, 2010), siguiendo con ello el ejemplo de los Países Bajos. (Knijn, 2010). Otros instrumentos de las políticas familiares alemanas como p.ej. la posibilidad de que los matrimonios opten por un régimen de fiscalidad conjunta, desincentivan la inserción laboral de las mujeres con hijos y el uso de la educación infantil en primera etapa y continúan firmemente ancladas en el modelo tradicional, basado en la actividad remunerada de un solo miembro de la familia, por regla general el hombre. (Eichhorst, 2009). Es por ello, que algunos autores constatan una clara contradicción entre los diferentes instrumentos de las políticas familiares (Müller et al., 2014).

### **Objetivos contradictorios de las políticas familiares.**

Un buen ejemplo de esta contradicción es la denominada Prestación para la Atención (Betreuungsgeld). Incluida en la misma ley que creaba el derecho subjetivo a contar con una plaza de educación infantil, ofrecía una prestación mensual de 150 euros a aquellos padres y madres que renunciaban a una plaza de educación infantil. Esa prestación, que entró en vigor el 1.1.2013, fue incluida en la ley a instancias de los demócratas-cristianos bávaros (CSU), que hicieron de este asunto uno de los puntos centrales del debate en el Gobierno, argumentando que uno de los principios básicos de la política estatal debía ser el de garantizar la libre elección de los padres. El entonces Comisario Europeo de Asuntos Sociales, Laszlo Andor, declaró a comienzos de 2012 el rechazo de la Unión Europea a la prestación ya que consideraba que de este modo se animaba a las mujeres a quedarse en casa en lugar de integrarse en el mercado laboral, en un momento en el que imperaba la

necesidad de promover el empleo. Finalmente, en 2015 el Tribunal Constitucional anuló la prestación dado que consideraba que el Gobierno había extralimitado sus competencias.<sup>4</sup>

### 3.2. La legitimación científica de la ampliación de la educación infantil.

La financiación pública de la atención infantil es uno de los pilares del cambio de discurso familiarista en Alemania. Ese cambio de discurso y la centralidad de la educación infantil no solo se basan en una revisión y reformulación ideológica (cambios en los modelos familiares), sino que también se sustenta en una serie de informes científicos que avalan la eficacia de una mayor implicación del Estado en la educación infantil.

Una evaluación de las políticas familiares elaborada por encargo del Ministerio para Familias (Prognos, 2014) concluye que la subvención estatal de la atención 0-3 años es la política familiar estatal con los efectos más significativos sobre los cuatro ámbitos analizados por el informe (situación económica de los hogares, conciliación familia/trabajo, bienestar y promoción de los menores, y fertilidad). Tiene un efecto considerable sobre los ingresos de los hogares con hijos (p. 199 s.) así como sobre la reducción del riesgo de pobreza de los hogares (p. 212 s.). La evaluación detecta un fuerte impacto, sobre todo en la tasa de empleo de madres de hijos de entre uno y tres años de edad, y de madres con más de tres hijos (p. 243 s.). En cuanto al bienestar y la promoción de los menores de tres años, el efecto es significativo (p. 296 s.). En este ámbito, la financiación estatal de la educación infantil es central para garantizar el acceso a la misma de los menores de familias con ingresos más bajos.

De acuerdo al informe de Prognos, el apoyo estatal de la educación preescolar reduce considerablemente el riesgo de pobreza de los menores (p. 312 s.). En cuanto al fomento de la natalidad, la existencia de una infraestructura de atención infantil tiene un fuerte impacto a medio y largo plazo.

Las conclusiones del informe de Prognos han sido avaladas, al menos parcialmente, por otros estudios. La gratuidad de la educación infantil en la primera etapa resulta en un incremento del número de niños sobre todo de dos y tres años de edad que utilizan la oferta formal de educación infantil, aunque no redundan en un incremento de las tasas de empleo de las madres (Busse y Gathman, 2018). Otros trabajos (ver p.ej. Bauernschuster y Schlotter, 2015) si identifican un efecto positivo sobre la tasa de empleo de las madres de niños de tres y cuatro años de edad. De la gratuidad de este servicio se han beneficiado sobre todo los hogares con ingresos muy bajos: el incremento del número de niños menores de estos hogares en la educación infantil es el doble de la media aunque en este segmento de ingresos la tasa de empleo de las madres incluso desciende. Van Santen y Prein (2013) concluyen que una mayor densidad espacial de la oferta institucional de la educación infantil incrementa sobre todo el uso de esta oferta por hijos de padres con ingresos bajos y puede ser útil para reducir disparidades resultantes de las diferencias de ingresos.

<sup>4</sup>ver [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw30\\_bundesverfassungsgericht-383464](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw30_bundesverfassungsgericht-383464)



Además, la educación 0-3 años tiene un efecto significativo sobre las habilidades y competencias de los menores (Müller et al., 2014). La posible eliminación de la subvención directa de la educación infantil tendría un efecto inmediato sobre el uso de la misma sobre todo entre los menores de dos y tres años de edad (Müller et al., 2014). Ésta caería de forma considerable siendo especialmente llamativo el posible efecto sobre las familias con ingresos muy bajos o bajos.

Las simulaciones realizadas en el marco de la evaluación de las políticas familiares sugieren la oportunidad de incrementar aún más las inversiones directas en la educación infantil (Bonin et al., 2013), ya que estas supondrían un incremento considerable de la tasa de empleo de las madres con hijos de dos y tres años de edad, y un fuerte empuje de las habilidades de los menores. Además, la ampliación de la atención infantil en buena medida se refinanciaría a través del incremento de la recaudación mediante impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social. En este sentido el último informe sobre familias del Ministerio para Familias (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2017) subraya los beneficios que para el conjunto de la economía supone impulsar una política familiar que prioriza la atención de los menores, no solamente la educación infantil. *“Por un lado las inversiones iniciales y los costes corrientes de la atención de los menores supone un lastre para los presupuestos públicos. Pero a la vez sus efectos sobre el empleo y los ingresos repercuten de forma positiva en la recaudación fiscal y en las cotizaciones a la Seguridad Social, y a la vez, reducen el gasto en prestaciones sociales. Las inversiones valen la pena. Pasados seis años ya producen un superávit presupuestario, el período de amortización fiscal es de once años”* (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2017: 105).

En definitiva, todos los estudios coinciden en señalar que la atención infantil tiene un efecto positivo sobre la tasa de empleo de las madres (Diener y Bergruber, 2018). Sin embargo, como veremos en el capítulo 5º la fuerte ampliación de la educación infantil no ha logrado alcanzar los objetivos marcados.

### **3.3. Las políticas públicas en educación infantil en primera etapa como inversión social.**

El fuerte incremento de la infraestructura de este servicio es resultado y a la vez ha impulsado un cambio paradigmático en las políticas familiares de Alemania. Éstas pasan por apostar por ayudas económicas directas a los padres a financiar servicios (Hanesch, 2017). No obstante, este cambio de discurso da prioridad, como señalan diversos críticos, al papel que la educación preescolar puede tener para lograr objetivos no directamente ligados al bienestar de los niños como p.ej. las políticas de empleo y las de natalidad (Hanesch, 2017).

El discurso sobre la educación infantil en Alemania está profundamente ligado al debate sobre la incorporación de la mujer al mercado laboral como un instrumento central para lograr afrontar diversos problemas sociales como la pobreza (Neuberger, 2016) o la falta

de trabajadores. El fenómeno de la pobreza surge por la desestructuración del mercado de trabajo y la extensión de relaciones laborales “atípicas” o precarias, la crisis de las familias tradicionales, el fuerte incremento de la cifra de hogares monoparentales y la reestructuración del Estado de Bienestar con el consiguiente recorte de prestaciones (Butterwegge, 2012). Las políticas sociales retoman un paradigma que parecía olvidado: ligar los riesgos de acceso al mercado de trabajo a la vida laboral individual (Brinkmann et al., 2006). La transición de un Estado redistributivo a un Estado investivo supone un cambio en las políticas sociales y laborales.

Los niños pasan a ser elemento central de una estrategia económica que intenta afrontar el cambio demográfico y la globalización de la sociedad de conocimiento (Olk y Hübenthal, 2011; Neuberger, 2016). La atención infantil integrada en un modelo de crecimiento económico neoliberal, trasladada a la edad temprana el inicio de un ciclo en que el individuo desarrolla estrategias personales e individuales para mejorar su poder de negociación sobre todo a través de la formación (García y Rendueles, 2017). En este modelo el Estado se limita a la “adaptación al mercado y la gobernanza de la desigualdad” (García y Rendueles, 2017: 254) sin llegar a cuestionar o combatir los motivos estructurales que generan las desigualdades.

Una de las críticas que ha suscitado esta reformulación de las políticas sociales, insiste en el riesgo de que una financiación masiva de este servicio que podría profundizar aún más las desigualdades sociales ya que podría darse la paradoja de que restaría fondos a políticas específicas dirigidas a personas con pocos ingresos (Cantillon, 2012). Dingeldey (2015) advierte que las políticas familiares alemanas centradas en la ampliación de la educación preescolar se inscriben en el marco de las denominadas políticas de activación. También en Alemania el incremento del gasto público en educación se ha hecho notar sobre todo en las clases medias. Dado que ha ido acompañado de considerables reducciones de otras prestaciones sociales y de una creciente precarización y desestructuración del mercado de trabajo, para muchos hogares la incorporación de la mujer al mercado laboral es el último resorte para conseguir generar suficientes ingresos (Dingeldey, 2015).

Por otra parte, la educación infantil ha sido identificada como un instrumento para paliar la segregación educativa que resulta de un sistema altamente discriminatorio, en el que las decisiones de los padres resultan decisivas para decidir el itinerario educativo de sus hijos y en el que el origen social decide más que en la mayoría de los países de su entorno sobre el nivel de formación de los hijos (Bothfeld y Steffen, 2018).

El Ministerio para Familias califica la educación infantil como uno de los instrumentos centrales para combatir el riesgo de pobreza, garantizando el empleo de los padres. *“Un requisito primordial para facilitar una actividad laboral de ambos padres adecuada para garantizar ingresos suficientes es la atención de los hijos.”* (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2017: 8).

Como señalan Bothfeld y Essen (2018), la atención 0-3 años puede ser útil para lograr estos objetivos siempre y cuando exista una concordancia entre la calidad y la cantidad de las plazas. Solamente una educación infantil de alta calidad puede ser útil para compensar las lacras de un sistema educativo sumamente segregativo (Bothfeld y Essen, 2018; Riedel, 2016). El propio Gobierno reconoce que *“Para lograr una mayor equidad de oportunidades y educativa de los niños y para mejorar la conciliación familia y trabajo es necesario no solo disponer de una oferta de atención infantil cuantitativamente suficiente sino también de una educación infantil con una elevada calidad pedagógica, centrada en los niños. Si bien la calidad no ha caído a lo largo del proceso de ampliación de la educación infantil (por lo tanto no ha mejorado la cantidad a cambio de una merma de la calidad), todavía persiste la necesidad de continuar su desarrollo, en especial para poder apoyar mejor a niños de entornos sociales vulnerables”* (Bundesregierung, 2017: 221).

La renovación de las políticas familiares alemanas ha ido acompañado de un considerable cambio en las opiniones y percepciones familiaristas de la población. Como señala la OCDE (2016) Alemania un porcentaje muy elevado de la población da preferencia a un reparto equitativo de las tareas domésticas. Sin embargo, como señalan Pfau-Effinger y Euler (2014), el cambio se produce manteniendo la senda establecida del modelo familiar alemán. Alemania junto a Suiza y Austria forman parte del grupo de países con un modelo familiar basado en el sustentador masculino, relega a la mujer al papel de ama de casa pero a la vez incorpora elementos de conciliación. Dinamarca, Finlandia y Suecia, por el contrario, pertenecen a otro grupo de países basado en un modelo familiar con un doble sustentador y cuidados familiares públicos. Estos autores destacan un cambio importante en las opiniones en Alemania a favor de una mayor igualdad de la mujer en todas las dimensiones: participación de la mujer en el mercado de trabajo y tipo de educación infantil preferida y reparto de las tareas domésticas.

#### 4. LAS POLÍTICAS EUROPEAS.

Las políticas europeas en materia de educación infantil han experimentado una evolución similar a las descritas para Alemania. El planteamiento inicial de las instituciones Europeas manejaba criterios sobre todo cuantitativos (Comisión Europea, 2018): se trataba simplemente de incrementar el número de plazas de educación infantil. Posteriormente las propuestas han ido incorporando criterios de calidad para la educación infantil. Esta ampliación del foco de atención en las políticas de educación infantil también puede observarse en otras instituciones como la OCDE (Campbell-Barr y Bogatic, 2017).

La Recomendación del Consejo sobre el cuidado de los niños y de las niñas (92/241 /CEE) de 1992 liga la educación infantil a la situación laboral de los padres: *“El establecimiento de servicios de cuidado de niños y niñas” siempre y cuando los padres y madres estuvieran estén trabajando, recibiendo educación o formación con vistas a la obtención de un empleo, llevando a cabo gestiones para obtener un empleo o una educación o formación con vistas a*

*la obtención de un empleo.*” (Consejo de las Comunidades Europeas, 1992: L 123/17).

Un primer impulso para un cambio de discurso provino de un informe de Esping-Andersen y diversos otros expertos en políticas sociales. Estos autores diseñaron una estrategia de reforma de los estados de bienestar, apostando por las inversiones sociales y haciendo mención explícita de la educación infantil (Esping-Andersen y otros, 2001).

Las conclusiones de la cumbre de Barcelona del Consejo Europeo del 15 y 16 de marzo de 2002 recogían estas propuestas y decía literalmente que: *“los Estados Miembros deberán suprimir los elementos que desincentivan la participación de la mano de obra femenina y, teniendo en cuenta la demanda de servicios de cuidado de niños y en consonancia con los modelos nacionales de asistencia, esforzarse en prestar para 2010 servicios de cuidado de niños al menos al 90% de los niños de edad comprendida entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33% de los niños de menos de tres años.”* (Consejo Europeo 2002: 12).

Sin embargo, un informe de la Comisión de 2008 dejó claro que hasta 2010 la mayoría de los países de la UE no iban a alcanzar la tasa de atención infantil acordada en Barcelona. (Comisión Europea, 2008). Algunos autores creen que este fracaso al menos en parte se debe a que los nuevos métodos de governance europeos, como el Método Abierto de Cooperación, carecen de sanciones y se limitan a simples recomendaciones. (Math, 2009) Las políticas europeas en materia familiar presentan además grandes lagunas: inexistentes en materia de fiscalidad familiar, inconsistentes en lo que se refiere a la atención infantil y poco eficaces en las excedencias. (Avdeyeva, 2006).

Un reciente Informe de la Comisión (Comisión Europea, 2018) no solo refleja la diversidad de realidades en la atención infantil en los Estados Miembro sino que vuelve a constatar el fracaso de la mayoría de los Estados Miembro para alcanzar los objetivos determinados en Barcelona. En 2016 un total de doce Estados- entre ellos Alemania - alcanzaron la meta del 33%, en dieciséis Estados el porcentaje se sitúa por debajo de la tasa de cobertura del 33% acordado en Barcelona, en diez de ellos incluso por debajo del 25%.

Ante la incapacidad de los Estados Miembro de lograr los objetivos acordados en Barcelona en 2002, sobre todo en lo que se refiere a la atención de los menores de tres años, en 2009 la Comisión creó un marco de aprendizaje común, denominado Marco Estratégico para la Cooperación en Educación y Formación (ET, 2020), que redefine los objetivos marcados en Barcelona en 2002 y elimina el objetivo claro en lo relativo a la educación infantil para los niños entre 0 y 3 años. El Marco Estratégico se limita a formular el objetivo de lograr hasta 2020 una tasa de atención del 95% para los niños entre cuatro años y la edad regular de acceso al sistema escolar.

Resumiendo cabe constatar que la Unión Europea y sus instituciones han renunciado a especificar indicadores objetivos para la educación infantil. El Pilar Europeo de Derecho Sociales mantiene esa ambigüedad en las recomendaciones incluidas en el capítulo sobre la atención y la educación de los niños: *“Los niños tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad. Los niños tienen derecho a la protección contra la pobreza. Los niños procedentes de entornos desfavorecidos tienen derecho a medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades.”*<sup>5</sup>

### **La calidad en la atención infantil.**

Por otra parte las instituciones europeas han ampliado su discurso sobre la educación infantil, incorporando paulatinamente elementos relacionados con la calidad de la atención y el bienestar de los niños. La Comunicación de la Comisión de 17.2.2011 representa un primer paso en esta dirección, si bien entiende la calidad como un elemento central para alcanzar los objetivos económicos marcados en la Agenda 2020 *“ya que sientan las bases necesarias para mejorar las competencias de los futuros ciudadanos de la UE, permitiendo así afrontar los desafíos a medio y largo plazo y disponer de una mano de obra más cualificada y capaz de contribuir al cambio tecnológico, así como de adaptarse a este (...)”* (Comisión Europea 2011: 3).

La necesidad de enfatizar los aspectos de la calidad de la educación infantil quedó patente en la Recomendación de la CE de 2013 *Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage A study of national policies* (Comisión Europea, 2013). La Comisión destaca la importancia de la educación infantil para el desarrollo de los niños, su integración social, eso sí, calificándola de central para lograr la futura inserción laboral de los niños. A su vez, esta recomendación hace mención explícita de la calidad de la atención. Un reciente informe de la CE (Frazier y Millier 2017) analiza los avances en los pilares recogidos por la recomendación de 2013, llama la atención que los mayores avances registrados en los diferentes pilares han sido los que se han producido en el ámbito de la educación preescolar (p. 30).

Todo ello llevó a la creación de un grupo de trabajo encargado de elaborar criterios de calidad para la educación infantil, de lo que resultó un catálogo de recomendaciones para la educación infantil publicado por la Comisión Europea en 2014 (Comisión Europea, 2014). Para la elaboración de estos criterios el grupo se guió por cuatro principios básicos: enfoque centrado en los niños, estrecha relación entre educación infantil y educación, participación de los padres y la necesidad de consensuar los criterios de calidad. En una segunda publicación de 2017 (Comisión Europea, 2017) el grupo de trabajo presentó un conjunto de 22 indicadores que sirven para medir los avances en la consecución de las 10 recomendaciones mencionadas.

La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo analizó buenas prácticas para la mejora de la calidad en la educación infantil, tomando como referencia quince casos prácticos (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, 2015).

<sup>5</sup><https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/euro->

Finalmente, el Consejo aprobó en mayo de 2018 la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de buena calidad COM (2018) 271 final de 22.5.2018 (Comisión Europea, 2018a).

La educación infantil está incluida en el Método Abierto de Coordinación, un sistema de informes regulares previstos por el mecanismo del semestre Europeo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las políticas para niños y, en concreto la educación infantil, juegan un papel secundario en el Semestre Europeo (Parlamento Europeo 2018) y mantiene una relación causal entre estas políticas y las necesidades del mercado laboral. Así p.ej. el informe de la Comisión sobre Alemania de marzo de 2018 (Comisión Europea, 2018b) trata la educación infantil en el capítulo dedicado al mercado laboral y señala que, la demanda continúa sin estar cubierta en el segmento de los menores de tres años. Subraya los problemas relacionados con la calidad de la atención y la flexibilidad de la oferta y saluda tanto los fondos complementarios destinados a la atención como la anunciada ley para regular la calidad en la atención.

Las Recomendaciones de la CE para Alemania correspondientes el semestre europeo de mayo de 2018 señalan que el gasto público en educación en 2016 se situó en el 4,2% del PIB, 0,5 puntos por debajo de la media de la UE y reclama un incremento de la financiación pública de la educación infantil (Comisión Europea, 2018c).

### **Las críticas a las políticas europeas en materia de atención 0-3 años.**

En el discurso de las instituciones europeas la atención 0-3 años tiene un carácter instrumental, dado que se la considera central para impulsar la creación de empleo y el crecimiento económico (Lewis y otros, 2008). La Estrategia 2020 de la Comisión Europea de 2010 define la educación infantil como uno de los elementos centrales para lograr los objetivos de crecimiento económico evitando elevadas tasas de abandono escolar, obviando en cierta manera la pregunta acerca de los motivos intrínsecos del sistema educativo que motiva el fracaso escolar. Algunos autores (ver p.ej. Urban 2015a) reclaman la necesidad de replantear la inserción de la educación infantil en el sistema educativo y abogan por superar los principios economicistas que guían estas políticas. La falta un enfoque integral y transversal en las políticas europeas de educación infantil las sitúa en una “paradoja de buenas intenciones” (Urban 2015b). Es por ello que en la UE la atención infantil ha resultado poco eficaz para mejorar sustancialmente la situación de los niños especialmente vulnerables ya que no está integrada en una política transversal para luchar contra la pobreza y la exclusión. La educación infantil debería impulsar la condición de ciudadanía en sociedades hiper-diversas, retomar aspectos aparentemente ausentes del debate como el de la “clase social” y centrarse en hacer accesible este servicio especialmente para los niños vulnerables (Urban, 2015a y 2015b).

Por último llama la atención la poca o nula referencia en el debate alemán a las iniciativas europeas. En el debate parlamentario sobre las Ley para la ampliación de la atención de día en

2004 y la Ley para el fomento de los niños en 2008 las referencias a la UE o a otros Estados una sola intervención, la de la diputada socialdemócrata Caren Marks durante la primera lectura del proyecto de la Ley para el fomento de los niños el 29.5.2008, remite a normativas y objetivos de la UE para argumentar a favor de la necesidad de mejorar la educación infantil en Alemania.

## **5. LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA AMPLIACIÓN DE LA ATENCIÓN INFANTIL EN ALEMANIA.**

El fuerte impulso que la educación infantil ha experimentado en los últimos años no ha podido solventar algunos de los problemas que motivaron este cambio en las políticas familiares como la falta de plazas o la inserción laboral de la mujer. Además, no ha logrado mejorar el acceso a la atención infantil de diversos colectivos, sobre todo hijos de emigrantes y de clases sociales bajas.

### **5.1. Falta de plazas.**

La insuficiencia de la oferta continúa siendo, a pesar del importante incremento del número de plazas, una de las problemáticas más acuciantes de la atención infantil. Según estimaciones del Instituto Alemán de la Juventud (DJI) en 2017 el 55% de los padres de los menores de tres años no desean disponer de una plaza de atención formalizada para sus hijos, el 45% precisa de una plaza, la tasa de cobertura es del 33% y el 12% de los padres no encuentran una plaza para sus hijos (DJI 2018). Un reciente informe del Instituto de Economía Alemana (IW) cercano a la patronal, cifra en 273.000 el número de plazas de educación preescolar que faltaban en marzo de 2018, un ligero retroceso de 6.000 en comparación interanual (Geis-Thöne, 2018). El porcentaje es del 23,2% sin cubrir para los niños de 1 año de edad y del 12,4% para los de dos años, del 7,2% en la parte oriental del país y del 12,5% en la occidental.

### **5.2. Insuficiente inserción laboral de las mujeres.**

El riesgo de los menores de caer en una situación de pobreza oscila entre el 21,1% y el 14,6% (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2017). Este riesgo de caer en pobreza está repartido de forma desigual en función del tipo de familia: El 44% de los hogares monoparentales se encuentra en esta situación, con lo que el riesgo es cuatro veces superior al de las parejas o matrimonios con uno o dos hijos. Otro grupo de familias especialmente vulnerable es el de las familias con tres o más hijos: el 25% está en riesgo de pobreza. Otro elemento a tener en cuenta es el del origen migratorio.

La falta de trabajo es el principal motivo de que el riesgo de pobreza sea tan elevado para algunos de los colectivos. Los menores en un hogar en el que ningún miembro de la familia cuenta con un empleo presentan un riesgo del 64%, si al menos uno de los adultos cuenta con un trabajo a jornada completa, baja al 15%. Y si otro adulto que convive en ese hogar tiene al menos un trabajo a jornada parcial cae hasta situarse en el 5%.

En 2017 el 27% de las madres en un hogar monoparental se encontraban en situación de desempleo y más de la mitad desearían iniciar una actividad laboral. Una reciente encuesta de la Oficina Federal de Estadística destaca que más de la mitad de las madres en hogares monoparentales que se encuentran en situación de desempleo desearía trabajar, un porcentaje muy superior al 29% de las madres en pareja o matrimonio. El riesgo de pobreza de los hogares monoparentales es del 33%, 17 puntos porcentuales más que la media.

Zimmert (2019) concluye en un estudio recientemente publicado, que la ampliación de la educación infantil tiene un efecto significativo sobre la tasa de empleo femenino, pero menor sobre el número de horas acordadas por contrato y de horas realmente trabajadas (ver también Bauernschuster y Klotter, 2015; Fendel y Jochimsen, 2017).

Un estudio del Instituto sobre el Futuro del Trabajo (IZA) revela que si bien la introducción de plazas gratuitas de guarderías ha beneficiado económicamente a las familias, esta medida ha fallado a la hora de lograr su principal objetivo, el de mejorar la conciliación familiar y laboral, ya que la mayoría de las madres con plazas de guardería gratuitas no trabajan.

Una de las razones para esta disfuncionalidad de la atención 0-3 años es la persistencia del modelo familiar tradicional. Buena parte de la población, sobre todo en la parte occidental del país, da preferencia al modelo en el que hombre asume total- o parcialmente la actividad laboral remunerada, “El modelo “del principal proveedor” es el que todavía impera en Alemania, si bien en una variante modificada. La mayoría de los niños en Alemania se crían con un padre que cuenta con un trabajo a jornada completa y una madre que a menudo cuenta con un trabajo a jornada parcial. Ella es la que asume una gran parte del trabajo doméstico no remunerado, incluida la educación de los hijos” (OCDE 2016: 23).

El discurso en materia de políticas familiares no ha ido acompañado de un cambio real en la incorporación de la mujer al mercado laboral. La incorporación de la mujer al mercado laboral, si bien aumenta, sobre todo se produce a través de la jornada parcial. También la temporalidad sigue siendo un fenómeno claramente femenino y muy ligado a la situación familiar de la mujer.

En 2016 un total de 43,1 millones de personas contaban con un trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia o estaban buscando un empleo. Entre 2006 y 2016 el número de hombres ocupados (activos y desempleados) se mantuvo estable en 22,4 millones, mientras que el de las mujeres aumentó en aproximadamente 1,0 millones alcanzando las 19,6 millones (Bundesagentur für Arbeit 2018). El número de trabajadores y trabajadoras sujetos a cotizaciones aumentó entre 2007 y 2017 un 19%, alcanzando las 32,2 millones de personas. Por una parte, el empleo femenino es menos vulnerable a los ciclos coyunturales y las variaciones estacionales, por lo que el incremento del empleo femenino ha sido mucho más constante que el de los hombres. Sin embargo, la incorporación de la mujer al empleo regular se ha producido en este período sobre todo en el segmento de la jornada parcial, mientras que el número de mujeres con un trabajo a jornada completa prácticamente se ha mantenido estable.



### 5.3. Diferencias en el acceso a la educación infantil.

La ampliación de plazas en la educación infantil no ha supuesto un incremento significativo del uso de estos servicios por parte de familias con ingresos bajos o de origen migratorio (Hanesch, 2017). Como señalan van Santen y Prein (2013) el uso de la oferta institucional de educación infantil depende de diversos factores como los ingresos de la unidad familiar, el coste directo e indirecto de la educación infantil, la distancia del hogar de los centros de educación infantil, los costes de oportunidad, las alternativas informales, la densidad de la oferta, los modelos familiares y de atención de los niños, las aspiraciones educativas de los padres para sus hijos, el trasfondo educativo de los padres, etc. El Informe Nacional sobre la Educación de 2016 concluye que el incremento de la educación infantil no ha logrado reducir las desigualdades en el acceso al sistema educativo (Nationaler Bildungsbericht 2016: 70)

#### 5.3.1. Nacionalidad.

El Gobierno Federal señala en que solamente el 22% de los niños inmigrantes menores de tres años hace uso de la atención 0-3 formal frente al 38% de los niños no-inmigrantes (Bundregierung, 2017). La diferencia es inferior a partir de los tres años de edad (90% y 97% respectivamente).

Stahl (2015) señala que existen tres criterios de calidad en los centros de educación infantil. En primer lugar, la calidad de los procesos, que analiza las interacciones diarias. En segundo lugar la calidad del enfoque del centro y, por último, la calidad estructural que analiza la dotación de personal, su formación, etc. Según Lehl (Lehl et. Al., 2014) los hijos de inmigrantes tienen una probabilidad menor de acudir a una guardería con una buena calidad de los procesos (ver también Kuger y Kluczniok 2008).

Como señalan Ebert et al., (2013), ni la calidad procesual ni la estructural tienen efecto alguno sobre el aprendizaje del idioma de los menores. Si lo tiene, sin embargo, la proporción de niños de origen migratorio en los grupos. La ampliación de la oferta de educación infantil no ha llevado a un proceso de desegregación étnico (Gambaro, 2017) ya que la educación infantil reproduce la segregación residencial. Más de un tercio de los niños, cuya lengua materna no es el alemán, acuden a un centro de educación preescolar en la que más del 50% de los niños procede de familias con una lengua común diferente al alemán. Esta situación es especialmente llamativa en las grandes aglomeraciones urbanas, en las que afecta a más del 50% de los niños con otro idioma materno. No obstante, el aumento del uso de la atención formal por parte de niños extranjeros ha sido especialmente fuerte, alcanzando el 41% entre 2007 y 2017. (Nationaler Bildungsbericht 2018)

### 5.3.2. Ingresos y estatus social.

La participación de los menores en todas las fases del itinerario educativo reglado así como en el acceso a ofertas educativas no formalizadas que requieren un esfuerzo económico por los padres dependen en gran medida del origen social de los padres (Bertelsmann Stiftung 2016). El Gobierno informó en 2017 que al menos hasta esa fecha sobre todo había aumentado el uso de la atención infantil de niños de padres con un nivel educativo alto (Bundesregierung 2017) y coincide con diversos informes que concluyen que se han beneficiado de la ampliación de la educación infantil las familias con un nivel de formación elevado y los hogares donde trabaja tanto el padre como la madre (Alt et al., 2014, Schober y Spieß, 2012; Fuchs Rechlin y Bergmann, 2014) así como las madres con un nivel de formación elevado (Schober y Stahl 2014; Alt y otros 2014).

Jessen et al., (2018) analizan de forma detallada el impacto que ha tenido la fuerte ampliación de la infraestructura de este servicio sobre el uso de esta oferta en los diferentes perfiles socio-laborales. Los hijos de madres con una formación media o elevada, con dos padres con una actividad laboral, que viven en un hogar con ingresos por encima del umbral de la pobreza y como mucho con uno de los padres de origen migratorio están sobrerrepresentados en la atención infantil. Es decir, que todos estos factores son decisivos para que los padres se decidan a que su hijo acuda a la educación infantil, por lo que los autores concluyen que la reforma no ha beneficiado a los colectivos más vulnerables.

Según el Informe Nacional sobre la educación entre 2013, año en el que entró en vigor el derecho subjetivo a contar con una plaza de educación infantil, y 2015 la tasa de cobertura de los niños cuyos padres tienen un nivel formativo bajo pasó del 19% al 16%. La tasa de los padres con una formación mediana pasó del 23% al 27%, si los padres tienen una formación superior aumentó del 31% al 38% (Nationaler Bildungsbericht 2016: 60).

Un análisis de Schober y Stahl (2014) señala que en la parte occidental del país sobre todo las mujeres con una formación académica o profesional o mujeres con en un hogar monoparental han hecho uso del incremento del número de plazas de la educación infantil mientras que la parte oriental las políticas de educación infantil si han mejorado la situación de colectivos vulnerables (hogares monoparentales y niños en riesgo de pobreza).

Es por ello, que Laubstein et al. (2016) afirman que una política integral para la infancia, que combina diferentes ofertas (atención 0-3 años, servicios para las familias y la salud etc.) podría jugar un papel importante para mejorar sensiblemente las situaciones de precariedad de los niños.

## 6. CONCLUSIONES.

Alemania, al igual que el resto de los países de su entorno, se encuentra inmersa en un profundo cambio demográfico y de los modelos familiares. En las últimas dos décadas la educación infantil se ha convertido en uno de los instrumentos centrales de las políticas familiares alemana, intentando impulsar una transición de unas políticas familiares de corte tradicional a otras más cercanas a postulados escandinavos. En el desarrollo de algunos instrumentos de políticas familiares, el Gobierno alemán ha tomado explícitamente como referencia a Suecia (Wüst, 2008), país en el que un porcentaje importante de las madres consiguen reingresar al mercado de trabajo después de interrumpir la actividad laboral para dedicarse al cuidado de sus hijos. (Kenyo, 2005) Esta nueva política intenta romper con *“el modelo secuencial de actividad, en el que se produce una alternancia entre periodos laborales y periodos de vuelta al hogar para una parte importante de las mujeres, a pesar del incremento global de la actividad femenina (...)”* (Fernández, 2005: 64 y s.).

El Gobierno federal, los gobiernos regionales y los municipios han hecho un esfuerzo considerable para ampliar el número de plazas de la educación infantil y mejorar la calidad de la atención. La mejora de la infraestructura de la atención infantil ha sido considerable, al menos en lo que se refiere al incremento del número de plazas.

Podemos constatar una similitud de los discursos políticos del Gobierno alemán y de las instituciones europeas. No obstante, y a la vista de la incapacidad de muchos Estados Miembro de cumplir los objetivos específicos para la atención infantil, la UE ha optado por sustituir estos indicadores cuantificables por objetivos relacionados con la calidad. En Alemania, los criterios de calidad no sustituyen a los indicadores objetivos como la tasa de atención, sino que los complementan. De todas maneras, llama la atención la poca influencia que las recomendaciones e iniciativas de la UE en esta materia tienen sobre las políticas alemanas.

Los motivos para este cambio de políticas familiares alemanas, centradas en apoyar las familias tradicionales, son muy diversos. Además de adecuar las políticas públicas a las realidades sociales y, en concreto, al fuerte incremento de las parejas y los hogares monoparentales, la ampliación de la educación infantil trata de impulsar el empleo femenino, mejorar la conciliación familia / trabajo y combatir la pobreza infantil y la exclusión social. Este enfoque multidimensional encierra varios riesgos:

- pretende afrontar a través de una mejora de la educación infantil situaciones de exclusión sistémica generadas por políticas laborales (desregularización del mercado de trabajo), recortes sociales (reforma de las prestaciones no contributivas) y discriminación educativa,
- mantiene la compartimentalización de las políticas para la infancia y renuncia a implementar una política integral, centrada en combatir la exclusión de los colectivos más vulnerables,
- refuerza un modelo familiar a medio camino entre el tradicional (sustentador principal /

madre) y el escandinavo (dos sustentadores / reparto equitativo tareas domésticas), basado en una incorporación laboral parcial y precaria de la mujer y  
 - simultánea políticas familiares con objetivos contradictorios. La ampliación de la atención 0-3 pretende impulsar el empleo femenino mientras que otras políticas como fiscales desincentivan la inserción laboral de la mujer.

Por ello es necesario redimensionar las políticas sociales y familiares – incluida la educación infantil - y reforzar su carácter redistributivo (ver por ejemplo Cantillon, 2012)

- abandonando el individualismo metodológico que agrupa a los individuos en situación de vulnerabilidad en función de características como el tipo de hogar (hogares monoparentales), nivel de estudios o nacionalidad y
- adoptando el concepto de clase social para el análisis de situaciones de exclusión, desigualdad y precarización (García y Rendueles, 2017) así como para el diseño de las políticas públicas (Urban, 2015a y 2015b).

## 7. BIBLIOGRAFÍA.

Alt, C.; Berngruber, A.; Hubert, S. (2014): *DJI Top Thema: Ist das deutsche Kita-System sozial ausgewogen? Trotz Ausbau kein Platz? Der Einfluss von Einstellungen und soziodemografischen Faktoren auf die Nichtanspruchnahme öffentlicher Kindertagesbetreuung*. Múnich, Deutsches Jugendinstitut (DJI).

Alt, Chr.; Gedon, B.; Hubert, S.; Hüsken, K.; Lippert, K. (2018): *DJI-Kinderbetreuungsreport 2018. Inanspruchnahme und Bedarfe bei Kindern bis 14 Jahre aus Elternperspektive – Ein Bundesländervergleich*. Múnich, Deutsches Jugendinstitut (DJI).

Avdeyeva, O. (2006): *In support of mothers' employment: limits to policy convergence in the EU?* En: *Journal of Social Welfare*, 15, pp. 37-49.

Bauernschuster, Stefan; Schlotter, Martin (2015): *Public child care and mothers' labor supply – evidence from two-quasi experiments*. En: *Journal of Public Economics*, Vol. 123, pp. 1-16.

Becker, B. (2010): *Wer profitiert mehr vom Kindergarten?* En: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 62, pp. 39-163.

Becker, R. (2016): *Bildungseffekt vorschulischer Erziehung und Elementarbildung – Bessere Bildungschancen für Arbeiter- und Migrantenkinder?* En: Becker, R.; Lauterbach, W. (ed.): *Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*. Wiesbaden, Springer VS, pp. 145-182.

Bock-Famulla, K.; Strunz, E.; Löhle, A. (2017): *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2017*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

Bonin, H.; Fichtl, A.; Rainer, H.; Spieß, C. Katharina, Stichmoth, H.; Wrohlich, K. (2013): *Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen*. En: DIW Wochenbericht 40, pp. 3-13.

Bothfeld, S.; Steffen, M. (2018): *Langsam aber sicher: Der Ausbau der Kinderbetreuung in Bremen als Beispiel für eine umfassende Sozialinvestitionsstrategie*. En: Sozialer Fortschritt 67, pp. 689-711.

Brinkmann, U.; Dörre, K.; Krämer, K.; Röbenack, S.; Speidel, F. (2006): *Prekäre Arbeit: Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, Gesprächskreis Migration und Integration*. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Bundesagentur für Arbeit (2018): *Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern 2017*. Blickpunkt Arbeitsmarkt. Juli 2018. Nuremberg, Bundesagentur für Arbeit.

Bundesamt für Statistik (2018): *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2018*. Wiesbaden, Bundesamt für Statistik.

Bundesamt für Statistik (2018a): *Bildungsfinanzbericht. Ausgaben für Bildung (Tabellenteil)*. Wiesbaden, Bundesamt für Statistik.

Bundesamt für Statistik (2018b): *Bildungsfinanzbericht 2018. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden, Bundesamt für Statistik.

Bundesamt für Statistik (2018c): *Datenreport 2018*. Wiesbaden, Bundesamt für Statistik.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017): *Familienreport 2017. Leistungen, Wirkungen, Trends*. Berlin, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019): *Fünfter und Sechster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte der Kinder*. Berlin, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Bundesregierung (2017): *Lebenslagen in Deutschland Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. Berlin, Bundesregierung.

Busse, A.; Gathmann, Chr. (2018): *Free Daycare and its Effects on Children and their Families*. Bonn, IZA.

Butterwegge, C. (2012): *Kinderarmut in Deutschland*. *Der Bürger im Staat*, 62(4), pp. 241-246.

Campbell-Barr, V.; Bogatic, K. (2017): *Global to local perspectives of early childhood education and care*. En: *Early Child Development and Care*, 187:10, pp. 1461-1470.

CDU, CSU, SPD (2018): *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Berlin, CDU, CSU, SPD.

Comisión Europea (2008): *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Consecución de los objetivos de Barcelona sobre las estructuras de cuidado de los niños en edad preescolar COM(2008) 638 final*.

Comisión Europea (2011): *Comunicación de la Comisión Educación y cuidados de la primera infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo de mañana COM(2011) 66 final de 17.2.2011*.

Comisión Europea (2013): *Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage*. Bruselas, Comisión Europea.

Comisión Europea (2014): *Proposal for key principles of a Quality Framework for Early Childhood Education and Care Report of the Working Group on Early Childhood Education and Care under the auspices of the European Commission*. Bruselas, Comisión Europea.

Comisión Europea (2016): *Indicators for early childhood education and care*. Bruselas: Comisión Europea.

Comisión Europea (2017): *Monitoring the Quality of Early Childhood Education and Care – Complementing the 2014 ECEC Quality Framework proposal with indicators Recommendations from ECEC experts*. Bruselas, Comisión Europea.

Comisión Europea (2018): *Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el desarrollo de los servicios de atención a la infancia para niños de corta edad con vistas a incrementar la participación femenina en el mercado laboral, conseguir la conciliación de la vida privada y la vida laboral de los padres que trabajan y lograr un crecimiento sostenible e integrador en Europa (los «objetivos de Barcelona»)* COM/2018/273 final de 8.5.2018.

Comisión Europea (2018): *The policy road to better and more affordable care for all children? Peer Review on „Furthering quality and flexibility of Early Childhood Education and Care“*. Bruselas, Comisión Europea.

Comisión Europea (2018a): *Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de buena calidad* {SWD(2018) 173 final}.

Comisión Europea (2018b): *Country Report Germany 2018 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*.

Comisión Europea (2018c): *Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2018 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de Alemania* (2018/C 320/05).

Consejo de las Comunidades Europeas (1992): *Recomendación del Consejo de 31 de marzo de 1992 sobre el cuidado de los niños y de las niñas* (92/241 /CEE).

Consejo Europeo (2002): *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo – Barcelona, 15 y 16 de marzo de 2002*.

Deutscher Bundestag (2016): *Gestaffelte Beteiligung der Eltern an den Kosten der Kindergartenbetreuung. Kompetenz des Bundesgesetzgebers und Vereinbarkeit mit den Grundrechten*. Berlín, Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2017): *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Norbert Müller (Potsdam), Sigrid Hupach, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/11581 – Zehn Jahre Kitausbau – Entwicklungen, Defizite und Handlungsbedarf* 17/12092. Berlín, Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2018): *Zur Rechtsprechung in Bezug auf Kindertagesbetreuung nach § 24 SGB VIII. Wissenschaftlicher Dienst. WD 9 -3000 -055/18*. Berlín, Deutscher Bundestag.

Diener, K.; Berngruber, A. (2018): *Die Bedeutung öffentlicher Kinderbetreuung für die Erwerbsentscheidung und den Erwerbsumfang von Müttern beim beruflichen Wiedereinstieg*. En: Zeitschrift für Familienforschung 30(2), pp. 123-150.

Dingeldey, I. (2015): *Bilanz und Perspektiven des aktivierenden Wohlfahrtsstaates*. En: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2015/1, pp. 33-40.

Ebert, S., Lockl, K., Weinert, S., Anders, Y., Kluczniok, K., & Rossbach, H.-G. (2013). *Internal and external influences on vocabulary development in preschool children*. En: School Effectiveness and School Improvement, 24(2), pp. 138–154.

Eichhorst, W.; Thode, E. (2009): *Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Wie konsistent sind die Reformen?* IZA Discussion Paper n° 4294. Bonn, Institut der Zukunft der Arbeit (IZA).

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) (2015): *Early childhood care: Accesibility and quality of services*. Dublin, Eurofound.

Fendel, Tanja; Jochimsen, Beate (2017): *Child care reforms and labor participation of migrant and native mothers*. IAB-Discussion Paper 9/2017. Nuremberg, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.

Fernández Cordon, J. A., Tobío Soler, C. (2005): *Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales*. Fundación Alternativas, Documento de trabajo n° 79. Madrid, Fundación Alternativas.

Fichtl, A.; Hener, T.; Rainer, H. (2018): *Familienpolitik in Deutschland: Kausale Evaluationsstudien und ausgewählte Ergebnisse*. En: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18(2), pp. 117-131.

Frazer, H.; Malier, E. (2017): *Progress across Europe in the implementation of the 2013 EU Recommendation on „Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage“ A study of national policies*. Bruselas, Comisión Europea.

Fuchs-Rechlin, K.; Bergmann, C. (2014): *Der Abbau von Bildungsbenachteiligung durch Kindertagesbetreuung für unter 3-Jährige – zwischen Wunsch und Wirklichkeit*. En: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 17, pp. 95-118.

Gambaro, Ludovica F. (2017): *Kinder mit Migrationshintergrund: Mit wem gehen sie in die Kita?* En: DIW-Wochenbericht 51 + 52/2017, pp. 1206 – 1213.

García García, S.; Rendueles Menéndez de Llano, C. (2017): *Hacia un nuevo Trabajo Social crítico: el gobierno de lo social en la era neoliberal. Presentación del monográfico*. En: Cuadernos de Trabajo Social, 30(2), pp. 243 – 260.



Geis-Thöne, W. (2018): *Kinderbetreuung – Betreuungslücke sinkt leicht auf 273.000 Plätze*. IW-Kurzbericht 68/2018. Colonia, IW-Köln.

Gerlach, I. (2010): *Familienpolitik*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Grohs, S.; Reiter, R. (2017): *Vorbeugende Leistungen für Kinder und Jugendliche in Zeiten knapper Kassen. Bleibt noch Raum für Leistungen ohne subjektiven Rechtsanspruch?* En: Zeitschrift für Sozialreform, vol. 63 (2), pp. 187–216.

Hanesch, W. (2017): *ESPN Thematic Report on Progress in the Implementation of the 2013 EU Recommendation on „Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage“*. Bruselas: Comisión Europea.

Jessen, Jonas; Schmitz, Sophia, Spieß, Katharina; Waights, Severin (2018): *Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab*. En: DIW-Wochenbericht 38/2018, pp. 825 – 835.

Kenjoh, E. (2005): *New mothers' employment and public policy in the UK, Germany, the Netherlands, Sweden, and Japan*. En: Labour, 19, pp. 5 – 49.

Knijjn, T.; Saraceno, Ch. (2010): *Changes in the regulation of responsibilities towards childcare needs in Italy and the Netherlands: different, increasingly different approaches*. En: Journal of European Social Policy, 2010, 20 (5), pp. 444-455.

Kuger, S.; Kluczniok (2008): *Prozessqualität im Kindergarten: Konzept, Umsetzung und Befunde*. En: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Sonderheft 11, pp. 159-178.

Laubstein, C.; Holz, G.; Sedding, N. (2016): *Armutfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland*. Bertelsmann Stiftung: Gütersloh

Lehr, S.; Kuger, S.; Anders, Y. (2014): *Soziale Disparitäten bei Zugang zu Kindergartenqualität und differenzielle Konsequenzen für die vorschulische mathematische Entwicklung*. En: Unterrichtswissenschaft 42, pp. 132-151.

Lewis, J.; Campbell, M.; Huerta, C. (2008): *Patterns of paid and unpaid work in Western Europe: gender, commodification, preferences and the implications for policy*. En: Journal of European Social Policy, pp. 21-37.

Math, A. (2009): *Structures d'accueil pour les jeunes enfants et stratégie européenne pour l'emploi. Que reste-t-il des engagements de Barcelone ?* En: Chronique internationale de l'IRES, 117, pp. 47-53.

Montero, M. (2010): *Cambios en las políticas familiares de Alemania*. En: Políticas Sociales en Europa, 28, pp. 75 – 90.

Montero, M. (2011): *Políticas de conciliación entre familia y trabajo en Alemania*. En: Casado, Demetrio, Acción y políticas de apoyo a las familias, editorial hacer, Madrid, pp. 121-152.

Müller, K.-U.; Spieß, C. K.; Wrohlich, K. (2014): *Kindertagesbetreuung: Wie wird ihre Nutzung beeinflusst und was kann sie für die Entwicklung von Kindern bewirken?* En: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 83/1, pp. 49-67.

Neuberger, F. (2016): *Kinderarmut als Problem – Die soziale Frage und die Rolle der Kinderbetreuung im 19. und 21. Jahrhundert*. En: Sozialer Fortschritt 12/2016, pp. 298-304.

Olk, T.; Hübenthal, M. (2011): *Zweckfreie Kindheit*. En: Wittmann, S. (ed.): Kinder in Deutschland, Weinheim, Juventa. pp. 49-62.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2016): *Dare to Share – Deutschlands Weg zur Partnerschaftlichkeit in Familie und Beruf*. OECD Publishing, Paris.

Parlamento Europeo (2018): *Fighting Child Poverty: the Role of EU Funding*. Estrasburgo, Parlamento Europeo.

Pfau-Effinger, B.; Euler, Th. (2014): *Wandel der Einstellungen zu Kinderbetreuung und Elternschaft in Europa – Persistenz kultureller Differenzen*. En: Soziale Welt: Zeitschrift für Sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis 20 (1), pp. 175-194.

Prognos AG (2014): *Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland*. Basilea: Prognos AG.

Rodríguez-Modroño, P.; Matus-López, Mauricio (2018): *Tendencias a largo plazo en la financiación de los cuidados a la infancia y a la población dependiente en Europa*. En: Zerbitzuan 65, pp. 29-40.

Schmitz, S.; Spieß, C. K.; Stahl, F. (2017): *Kindertageseinrichtungen: Ausgaben der Familien sind von 1996 bis 2015 mitunter deutlich gestiegen*. En: DIW Wochenbericht 41, pp. 889-928.

Schober, P. S.; Spieß, C. K. (2012): *Frühe Förderung und Betreuung von Kindern: Bedeutende Unterschiede bei der Inanspruchnahme besonders in den ersten Lebensjahren*. En: DIW-Wochenbericht, 43, pp. 17-29.

Schober, P. S.; Stahl, J. F. (2014): *Trends in der Kinderbetreuung: sozioökonomische Unterschiede verstärken sich in Ost und West*. En: DIW-Wochenbericht 40/2014, pp. 986-995.

Stahl, Juliane F. (2015): *Wernutzt welche Qualität? Zusammenhänge zwischen soziökonomischer Herkunft und Kita-Qualität*. DIW Roundup 73. Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.

Stahl, Juliane F.; Schober, Pia S.; Spiess, Katharina (2018): *Parental socio-economic status and childcare quality: Early inequalities in educational opportunity?*. En: *Early Childhood Research Quarterly*, Volume 44, pp. 304-317.

Urban, M. (2015a): *From „Closing the Gap“ to an Ethics of Affirmation. Reconceptualising the Role of Early Childhood Services in Time of Uncertainty*. En: *European Journal of Education* 50(3), pp. 293-306.

Urban, M. (2015b): *Sufficiently Well Informed and Seriously Concerned? European Union Policy Responses to Marginalisation, Structural Racism, and Institutionalised Exclusion in Early Childhood*. En: *Alberta Journal of Educational Research*, Vol. 61(4), pp. 399-416.

Urban, M.; Vandenbroeck, M.; Van Laere, K.; Lazzari, A., Peeter, J. (2012): *Towards Competent Systems in Early Childhood Education and Care. Implications for Policy and Practice*. En: *European Journal of Education*, 47(4), pp. 508-526.

Van Santen, E.; Prein, G (2013): *Effekte der Angebotsdichte sozialstaatlicher Leistungen auf die soziale Selektivität der Inanspruchnahme – Empirische Hinweise an den Beispielen Kinderbetreuung und Jugendzentren*. En: *Zeitschrift für Sozialreform*, 59(1), pp. 85-110.

Wüst, M. (2009): *German family policy at the crossroads: analysing the impact of parental leave reform through simulation*. En: *Journal of Social Welfare*, 2009, 18, pp. 407-418.

Zimmert, Franziska (2019): *Early child care and maternal employment: empirical evidence from Germany*. IAB-Discussion Paper 2/2019. Nuremberg: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.



