

Childcare Service Expansion in Chile and Mexico

For Women or Children or Both?

Silke Staab and Roberto Gerhard

This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the International Development Research Centre (IDRC, Canada), the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), and the United Nations Development Programme/UNDP (Japan/Women in Development [WID] Fund). UNRISD also thanks the governments of Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iii
Resumen	v
Introduction	1
1. Changing Patterns of Care: Households, Employment and Women’s Work in Chile and Mexico	4
2. Early Childhood Education and Care Services in Chile and Mexico	6
Early childhood education and care services in Mexico	7
Early childhood education and care services in Chile	12
Similarities, differences and implications of policy design	17
3. Accounting for Different Developments: Some Hypotheses	21
Final Remarks	24
Annexes	26
Bibliography	29
UNRISD Programme Papers on Gender and Development	35
Figures	
Figure 1: Number of IMSS daycare centres and capacity, Mexico, 1996–2007	8
Figure 2: Evolution of preschool coverage (per cent) by age, 1995–2008	9
Figure 3: Number of children covered and costs per child per month for different childcare delivery mechanisms, Mexico, 2009	11
Figure 4: Crèche and kindergarten coverage rates by age groups, Chile 1992–2006	13
Figure 5: Distribution of enrolment by institution (4–5 years), Chile, 2006	13
Figure 6: Distribution of enrolment by institution (0–3 years), Chile, 2006	14
Tables	
Table 1: Selected demographic, economic and social indicators	3
Table 2: Overview of main programme characteristics	17
Annex 1: Basic information on the main providers of care services, Mexico	26
Annex 2: Required staff per daycare centre according to modality, Mexico	27
Annex 3: Staff-to-child ratio as specified by programme rules for different modalities, Mexico	28

Acronyms

CCT	conditional cash transfer
ECEC	early childhood education and care
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
GDP	gross domestic product
IMSS	Instituto Mexicano de Seguridad Social (<i>Mexican Institute for Social Security</i>)
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (<i>Institute for Social Security and Services for Public Employees</i>)
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles (<i>Nacional Council for Kindergartens</i>)
MINEDUC	Ministerio de Educación (<i>Ministry of Education</i>)
PAN	Partido de Acción Nacional (<i>National Action Party</i>)
PRI	Partido de la Revolución Institucionalizada (<i>Institutional Revolutionary Party</i>)
Sedesol	Secretaria de Desarrollo Social (<i>Ministry of Social Development</i>)
SEP	Secretaria de Educación Pública (<i>Ministry of Public Education</i>)
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer (<i>National Service for Women</i>)

Summary/Résumé/Resumen

Summary

Over the last few years, several middle-income countries, including Chile, Mexico and Uruguay, have increased the availability of early childhood education and care (ECEC) services. This service expansion is qualitatively different from conditional cash transfer programmes which have mushroomed in the region. Feminist scholars have tended to view these programmes critically, fearing that stipends combined with care conditionalities reinforce traditional gender roles and add to the total workload of poor women, while doing little to improve women's long-term economic security. Childcare services, in contrast, are explicitly aimed at (or implicitly facilitate) the *commodification* of female labour and the *defamilialization* of care. The fact that recent developments in this area have received little scholarly attention so far leaves the (surely unintended) impression that Latin American social policy is unalterably stuck on a familialist track. In reality, however, national and regional trends are likely to be quite varied.

This paper looks at recent efforts to expand ECEC services for children up to three years in Chile and Mexico. Although concerns over low female labour force participation and child welfare have emerged on the political agendas of both countries, their approaches to service expansion differ significantly. Generally speaking, Mexico's Federal Daycare Programme for Working Mothers subsidizes community- and home-based daycare to facilitate the employment of low-income mothers without pursuing explicit educational aims. Poor women (rather than children) are the programme's target group.

While female employment has definitely been encouraged by the Chilean government and the expansion of childcare has been perceived as crucial for its achievement, it occupies a secondary place in the country's programme objectives. The crèche component of "Chile Crece Contigo" (Chile Grows With You) has instead been couched as a strategy to invest in the capabilities and equalize the opportunities of children from low-income families. The title echoes well-known narratives about the "social investment state". Children (rather than women) are the main beneficiaries of the programme and have, in fact, been granted the *right* to a crèche and a place in the kindergarten.

Through a comparison of both programmes, this paper shows that differences in policy design have important implications in terms of the opportunities the programmes are able to create for women and children from low-income families and the prospects for mitigating—or entrenching—existing gender and class inequalities. Since both programmes are fairly recent, a proper evaluation cannot be carried out in this paper. Rather, it is concerned with policy design, the assumptions underlying the programmes in terms of the organization of care, and their potential and limitations for reducing gender and social inequalities.

Finally, the authors venture some hypotheses as to why both countries may have chosen such different responses to address similar problems. They suggest that a combination of institutional legacies, overall frameworks for social policy and politics have made particular modes of ECEC service provision more attractive to governments and have shaped the ways in which similar objectives are translated into different policies.

Silke Staab is a research analyst at the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). Roberto Gerhard is a research assistant at the Department of Public Administration of the Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Mexico.

Résumé

Au cours des dernières années, plusieurs pays à revenu intermédiaire, dont le Chili, le Mexique et l'Uruguay, ont étendu les services d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Cette

expansion des services est qualitativement différente des programmes de transferts sociaux sous condition, qui se sont multipliés dans la région. Les intellectuelles féministes ont eu tendance à porter un regard critique sur ces programmes, craignant que les conditions auxquelles le versement d'allocations est soumis ne renforcent les rôles traditionnellement assignés aux hommes et aux femmes et n'alourdissent encore la charge de travail totale des femmes pauvres, sans guère améliorer leur sécurité économique à long terme. Les services de garderie, en revanche, visent explicitement (ou favorisent implicitement) la marchandisation du travail féminin et la défamilialisation de la garde des enfants. Le peu d'attention aux évolutions dans ce domaine l donne l'impression (certainement involontaire) que la politique sociale latino-américaine suit immuablement son cours familialiste, alors que les tendances nationales et régionales présentent probablement plus de variété.

Les auteurs s'intéressent aux efforts récents d'expansion des services d'accueil et d'éducation de la petite enfance (jusqu'à trois ans) au Chili et au Mexique. Bien que le faible taux d'activité des femmes et le bien-être des enfants préoccupent la classe politique des deux pays depuis peu, leur façon de concevoir l'expansion des services est assez différente. Dans les grandes lignes, le Programme fédéral mexicain de garderie pour les mères qui travaillent subventionne les services de garderie offerts par les communautés et les particuliers à domicile pour favoriser l'emploi des mères à faible revenu sans poursuivre explicitement des objectifs pédagogiques. Il cible les femmes pauvres (plutôt que les enfants).

Si le gouvernement chilien a résolument encouragé l'emploi des femmes et considère que l'expansion des services de garderie est cruciale pour la réalisation de cet objectif, elle n'occupe qu'une place secondaire dans les objectifs du programme "Chile Crece Contigo" (Le Chili grandit avec toi). La composante crèche de ce programme a au contraire été présentée comme une stratégie visant à investir dans les capacités et à égaliser les chances des enfants issus de familles économiquement faibles. Le titre fait écho à des discours bien connus sur l'Etat, investisseur social. Ce sont les enfants (plutôt que les femmes) qui sont les principaux bénéficiaires du programme et qui se sont vu accorder le *droit* à la crèche et une place dans un jardin d'enfants.

En comparant les deux programmes, les auteurs montrent que leurs différences de conception ont des effets importants sur les perspectives que les programmes peuvent ouvrir aux femmes et aux enfants des familles économiquement faibles et sur les chances d'atténuer ou de creuser ainsi les inégalités entre les sexes et entre les classes. Comme les deux programmes sont assez récents, les auteurs ne pouvaient procéder ici à une évaluation en bonne et due forme. Ils se sont intéressés plutôt à la conception des programmes, aux hypothèses sur lesquelles ils reposent quant à l'organisation de l'accueil, au pouvoir qu'ont ces programmes de réduire les inégalités entre les sexes et entre les couches sociales et aux limites qu'ils présentent en la matière.

Enfin, les auteurs avancent quelques hypothèses sur les raisons pour lesquelles les deux pays ont pu faire des choix aussi différents pour résoudre des problèmes semblables. Ils estiment que plusieurs facteurs conjugués—les institutions qui leur ont été léguées, le cadre général de la politique sociale et des considérations politiques—ont fait pencher les gouvernements vers telle ou telle prestation et opter pour des politiques différentes pour atteindre des objectifs semblables.

Silke Staab est analyste de recherche à l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD). Roberto Gerhard est assistant de recherche au Département de l'administration publique du Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) au Mexique.

Resumen

En los últimos años, varios países de ingreso medio-alto, entre ellos Chile, México y el Uruguay, han incrementado la disponibilidad de los servicios de educación y cuidado en la primera infancia. Esta expansión de los servicios es cualitativamente diferente de los programas de transferencias condicionadas que se han multiplicado en la región. Los académicos feministas tienden a mirar estos programas con ojo crítico, pues temen que las transferencias aunadas a condicionalidades sobre el cuidado refuerzan las funciones tradicionales de género y aumentan la carga de trabajo de las mujeres pobres, y es poco lo que contribuyen a mejorar la seguridad económica de la mujer a largo plazo. En contraste con lo anterior, los servicios de cuidado infantil buscan de forma explícita (o facilitan de forma implícita) la comodificación del trabajo femenino y la desfamilización del cuidado. El hecho de que los recientes acontecimientos ocurridos en esta área hayan recibido hasta ahora tan poca atención a nivel académico da la impresión (seguramente no intencional) de que la política social en América Latina sigue atascada en el sendero inalterable del familialismo, aunque las tendencias nacionales y regionales probablemente sean más variadas.

En este documento se examinan los recientes esfuerzos que han desplegado Chile y México por ampliar los servicios de educación y cuidado para los niños pequeños (hasta tres años de edad). Aunque las agendas políticas de ambos países reflejan actualmente su interés y preocupación ante la baja participación de la mujer en el mercado laboral y el bienestar infantil, los criterios sobre la expansión de los servicios difieren considerablemente. En líneas generales, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadores, instituido por el Gobierno Federal de México, subsidia la atención infantil en la comunidad o los hogares para facilitar el empleo de madres de bajos ingresos, pero no persigue ningún objetivo educativo. Las mujeres pobres (en lugar de los niños) conforman el grupo de beneficiarios del programa. Aunque el Gobierno de Chile ha sin duda fomentado el empleo femenino (en lo cual la expansión del cuidado infantil ha resultado de crucial valor), éste ocupa un segundo lugar entre los objetivos del programa. Por su parte, el componente de guarderías del programa “Chile Crece Contigo” ha sido formulado como una estrategia para invertir en las capacidades e igualar las oportunidades de los niños de familias de bajos ingresos. El nombre del programa recoge el bien conocido discurso sobre la inversión social estatal en las economías avanzadas. Los niños (en lugar de las mujeres) son los principales beneficiarios del programa; de hecho, se les ha otorgado el *derecho* a una cuna y un lugar en el jardín de infancia.

A partir de una comparación de los dos programas, este documento muestra que las diferencias en el diseño de las políticas tienen implicaciones importantes en cuanto a las oportunidades que los programas pueden generar para las mujeres y los niños de familias de bajos ingresos y las posibilidades de mitigar –o afianzar– las desigualdades de género y de clase existentes. Dado que ambos programas son bastante recientes, no es posible llevar a cabo una evaluación apropiada en este documento. El trabajo se ocupa más bien del diseño de la política correspondiente, los supuestos que sustentan los programas en relación con la organización del cuidado y su potencial y limitaciones para reducir las desigualdades sociales y de género.

Finalmente, los autores adelantan algunas hipótesis sobre las razones que llevaron a los dos países a responder de maneras tan diferentes a problemas similares. A su parecer, la combinación de elementos como el legado institucional, el marco general de las políticas sociales y la política han hecho que determinadas modalidades de servicios de educación y cuidado en la primera infancia resulten más atractivas que otras para los gobiernos y han definido la forma en que la búsqueda de objetivos similares desemboque en políticas tan distintas.

Silke Staab es analista de investigación en el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). Roberto Gerhard es asistente de investigación del Departamento de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21057

