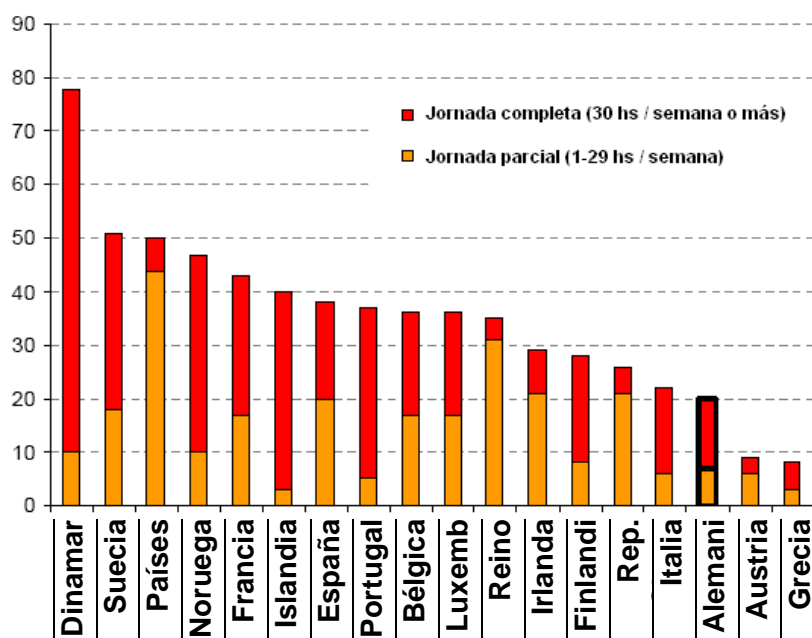


## ALEMANÍA

### LA ATENCIÓN A MENORES EN EUROPA. UNA COMPARACIÓN<sup>23</sup>

Un estudio realizado por el Instituto de Investigación Económica y Social “WSI” (perteneciente a la Fundación Hans Böckler y cercano a los sindicatos) concluye que el estado de la infraestructura alemana de atención a niños menores de tres años es insuficiente. Una de las señales más claras que pone en evidencia esta situación son las serias dudas expresadas repetidamente por los municipios en relación a la viabilidad de un derecho legal vinculante de las familias a obtener una plaza a jornada parcial en una institución de atención a menores. Los municipios temen que la demanda pueda superar la oferta, lo que podría desembocar en una avalancha de reclamaciones jurídicas. La demanda de plazas de guardería ha ido creciendo en forma paralela a la ampliación de los contingentes. A pesar del incremento masivo de las plazas de atención a jornada completa desde 2008, todo indica que la oferta actual sigue siendo insuficiente.

#### Tiempos de atención a menores fuera de la familia (2010, % de menores atendidos)



En comparación internacional se ve – tal y como comprueban los datos de Eurostat – que en Alemania la cuota de niños menores de tres años que visitan una guardería u otra institución donde son atendidos es relativamente baja. En Europa Occidental sólo Grecia y Austria tienen cuotas igualmente bajas. Al mismo tiempo, en Alemania la cuota de menores que visitan una guardería durante 30 o más horas por semana supera levemente el promedio europeo. Si se tienen en cuenta criterios cuantitativos y cualitativos de los 18 estados analizados en el estudio presente, se pueden sacar las conclusiones siguientes. Para el año 2010, en Alemania Eurostat documenta una cuota de atención de menores en una institución estatal o privada de un 20 %. Este valor corresponde a la cifra que el Instituto Federal de Estadística “Destatis” indica hablando de menores que visitan una institución de atención subvencionada por el Estado. Según Eurostat, en otros países, por ejemplo en Irlanda o Portugal la cuota de atención es formalmente más alta aunque en las fuentes

<sup>23</sup> Fuente: [www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_report\\_09\\_2013.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_09_2013.pdf)

nacionales se hable de una estructura de atención bastante floja cuya financiación va además casi completamente a cargo de las familias. De esta forma, una alta cuota de atención documentada por Eurostat no significa automáticamente que el país analizado disponga de una estructura desarrollada y públicamente subvencionada de atención a menores. Además, la comparación con otros países de Europa Occidental pone de relieve que a medio plazo la necesidad de posibilidades de atención a menores es mucho más alta que el nivel que en agosto de 2013 fue el objetivo de los esfuerzos de ampliación de las plazas existentes en Alemania. Si la demanda progresiva de plazas de atención a menores se interpreta como proceso continuo de externalización del bienestar familiar en el transcurso de un crecimiento de las actividades remuneradas, la comparación internacional puede ayudar a llegar a un pronóstico de la marca final de atención que a largo plazo cubriría las demandas.

Los primeros tres años de vida exigen una atención muy intensiva que se puede someter a la economía monetaria bien remunerando el trabajo de atención dentro de la familiar bien desplazando este trabajo a varios tipos de prestación privada o pública de servicios. Cuando los padres o la madre consideran que los periodos de atención no son remunerados suficientemente, surge la demanda de otras formas de atención que permita a los padres entablar una actividad remunerada. Resulta difícil definir que se sobreentiende hablando de una remuneración "suficiente" habiendo para ello tanto criterio subjetivos como relativos al ingreso que los padres o la madre podría obtener en el mercado laboral. Esta interrelación se observa con cierta claridad en los países nórdicos. En Dinamarca, Suecia, Islandia y Noruega la demanda de una atención externa crece justamente en el momento cuando terminan los subsidios transferidos a padres que reemplazan por lo menos gran parte del ingreso laboral. En Finlandia las cuotas de atención externa se mantienen en un nivel bajo porque ahí los padres perciben una transferencia bastante alta si atienden a su hijo en casa. De esta posibilidad hacen uso en primer lugar aquellas mujeres que en el mercado laboral podrían contar sólo con ingresos bajos.

Tomando estas suposiciones como base, la cuota de atención que cubra la demanda asciende aproximadamente al 66%, sin tener en cuenta influencias culturales u otras variables. En el caso de Alemania, se ha de tener en cuenta, que el subsidio parental que se transfiere a los padres durante los primeros meses de vida de su hijo es menos generoso que las prestaciones correspondientes que se transfieren en los países escandinavos. Además, en comparación internacional en Alemania el subsidio de atención a un menor en casa es relativamente bajo, de manera que la posibilidad de obtener este subsidio no reducirá mucho la demanda de plazas externas de atención a menores. Por todas estas razones parece poco probable que la futura cuota de atención a menores que cubra la demanda sea inferior del 60 %.

Por lo que atañe al volumen temporal de la atención se observa que la flexibilización de la jornada laboral contribuye a una demanda creciente de tiempos de atención excepcionales (de noche o los fines de semana) en cuanto se ofrezcan. En Suecia, estas ofertas tienen ya más divulgación. Sólo los países escandinavos tienen ya las cuotas altas de atención a jornada completa así como las cuotas de atención den general que según el análisis comparativo debería convertirse en realidad también en Alemania. Los países, en cambio, que según las estadísticas no cubren la demanda de plazas de atención, ostentan al mismo tiempo una cuotas de atención externa inferiores del promedio, altas cuotas de atención a jornada parcial y una alta participación privada en la financiación de la atención.

En Alemania, la cuota de atención es relativamente baja, en el Reino Unido, en cambio, la atención a jornada parcial es sumamente alta y en Irlanda la atención externa es organizada y financiada privadamente.

Se ve que la ampliación de la oferta de plazas de atención a menores tarda mucho tiempo. En Alemania los primeros pasos hacia una ampliación se emprendieron en 2005. Según los planes del Gobierno, el objetivo de cubrir la demanda iba a conseguirse al cabo de sólo ocho años. Mientras tanto, según la experiencia internacional (por ejemplo, de los países escandinavos), la organización de una infraestructura eficaz de tal envergadura para este grupo de edad tarda aproximadamente dos décadas. Los Países Bajos y Francia empezaron a ampliar sus ofertas en los años 1980, y España a finales de los años 1990, y hasta hoy día en dichos tres países la oferta todavía parece insuficiente. De esta forma, si en el caso de Alemania todavía no se puede cubrir la demanda de plazas de atención a menores de tres años no se trata de trámites burocráticos demasiado lentos o complicados sino el plan temporal ha sido demasiado ambicioso. No se tuvo en cuenta que el crecimiento de la oferta de la atención externa a menores provoca en su vez un crecimiento de la demanda de estas plazas. De esta forma, en Alemania se corrigió la demanda diagnosticada en 2007 en cuatro puntos porcentuales. Algo parecido ocurrió en el transcurso de la ampliación forzada de plazas de atención a menores en Noruega. Por un lado, el crecimiento del aprovechamiento de las ofertas de atención pública a menores trae consigo una transformación de las normas sociales. De esta forma, el aprovechamiento de las plazas de atención a menores se extiende típicamente paulatinamente de menores más grandes a los menores más pequeños. Cuántos más menores de tres años utilizan las ofertas de atención externa tanto mayor es la aceptación social de esta forma de atención. Además, el crecimiento de la cuota de menores atendidos en instituciones públicas o privadas tiene como consecuencia que los menores atendidos en casa de sus padres encuentren cada vez menos coetáneos con los que puedan jugar, tal y como demuestra el ejemplo danés. En resumidas cuentas, van surgiendo cada vez más circunstancias tanto normativas como prácticas que propician la progresiva ampliación de la oferta de plaza de atención a menores. Todo parece indicar que aunque en el año que viene en Alemania se ofrezca una cifra suficiente de plazas de atención para cumplir con el derecho a una plaza, la carrera entre el crecimiento de la demanda y la ampliación de la oferta continuará.