

LAS POLITICAS DE LA FAMILIA Y DE LA PEQUEÑA INFANCIA.

Dº Eguzki Urteaga.
Fecha de Recepción: 22 de Junio de 2009

RESUMEN

Este artículo se interesa por las políticas de la familia y de la pequeña infancia en Francia. Si estas políticas se inician en el siglo XIX con las cajas obreras y los complementos salariales, conocen un importante desarrollo a partir de los años 1930 con la aprobación de nuevas leyes que generalizan ciertas ayudas familiares y la aprobación de códigos específicos. No obstante, el verdadero auge de las políticas familiares y de la pequeña infancia se produce después de la Segunda Guerra mundial, con la instauración progresiva de un Estado de Bienestar, y sobre todo a partir de los años 1980. Estas políticas son reactivadas durante los años 1990, lo que permite al Hexágono situarse en la cabeza de los países desarrollados en cuanto a la tasa de natalidad. Para algunos países, las políticas galas de la familia y de la pequeña infancia se han convertido en ejemplos a seguir en su voluntad de reactivar su natalidad y de permitir a las mujeres compaginar su vida familiar con su vida profesional.

PALABRAS CLAVE

Política Social - Familia – Pequeña infancia – Francia

0.- Introducción.

Este artículo se interesa por las políticas de la familia y de la pequeña infancia en Francia. Si estas políticas se inician en el siglo XIX con las cajas obreras y los complementos salariales familiares, conocen un importante desarrollo a partir de los años 1930 con la aprobación de nuevas leyes que generalizan ciertas ayudas familiares y la aprobación de códigos específicos. No obstante, el verdadero auge de las políticas familiares y de la pequeña infancia se produce después de la Segunda Guerra mundial, con la instauración progresiva de un Estado de Bienestar, y sobre todo a partir de los años 1980. Estas políticas son reactivadas durante los

años 1990, lo que permite al Hexágono situarse en la cabeza de los países desarrollados en cuanto a la tasa de natalidad. Para algunos países, las políticas galas de la familia y de la pequeña infancia se han convertido en ejemplos a seguir en su voluntad de reactivar su natalidad y de permitir a las mujeres compaginar su vida familiar con su vida profesional.

1.- Las políticas familiares.-

Las políticas de la familia se hallan en el centro del sistema de protección social y de ayuda social. Las familias son definidas por la presencia de hijos, independientemente de las formas de relaciones conyugales y parentales que han evolucionado ampliamente a lo largo de los últimos treinta años. Las políticas de la familia se interesan por los niños desde su nacimiento hasta su emancipación. Integran desde hace poco una ayuda a los padres y toman en consideración las cuestiones de solidaridad intergeneracional.

1.1.- Del origen a los años 1980.-

Desde el origen, la política familiar de Francia prosigue dos objetivos: un objetivo natalista y un objetivo de redistribución, por la compensación de las cargas familiares. Durante los años 1970, integra una perspectiva social de la familia destinada a las familias en dificultad. Las primeras medidas a favor de las familias datan del final del siglo XIX con las Cajas obreras de socorro mutuo y los sobresalarios familiares concedidos por los empresarios sociales a sus obreros. Son extendidas y generalizadas después de 1919 a través de las cajas de compensación patronales. En los años 1920 y 1930, más de 200 cajas de compensación son creadas. La ley Landry del 11 de marzo de 1932 generaliza las ayudas familiares para todos los trabajadores de la industria y del comercio que tienen al menos dos hijos. El déficit democrático registrado a partir de 1935 y, posteriormente, la amenaza de guerra conduce a orientar la política familiar hacia un objetivo

natalista. Instrumento central de esta política, las ayudas familiares son generalizadas por un decreto-ley del 12 de noviembre de 1938. Se convierten en independientes de los trabajadores y de las empresas.

En 1939, el Código de la familia y de la natalidad francesa es promulgado. Reúne y unifica los textos sobre la protección de la familia. La vision natalista se afirma con el fortalecimiento de la progresividad de las ayudas en función del número de hijos, las primas al nacimiento, la ayuda a la ama de casa y las medidas fiscales que penalizan los solteros y las parejas sin hijos. Se trata de fomentar el desarrollo de las familias numerosas dándoles un apoyo financiero. En 1945, el “riesgo familia” es integrado en la Seguridad social naciente y las diferentes cajas de compensación son unificadas en unas Cajas da ayuda familiar. Las rentas vinculadas a la familia y especialmente a las ayudas familiares se consideran como no imponibles. En 1948, la ayuda alojamiento es creada y constituye una extensión de la política familiar.

A lo largo de los Treinta Gloriosos, la política familiar se extiende y se complejiza con la creación de nuevas ayudas: ayuda a la ama de casa (1955), ayuda de educación especializada de los menores inválidos (1963), ayuda al huérfano (1970), ayuda de inicio del curso escolar (1974). Puesto que el *baby-boom* ha alejado la amenaza demográfica, la política familiar se dedica a las madres y a sus hijos. Durante este periodo, la política de la familia aspira a perpetuar un modelo familiar fundamentado en el matrimonio, ya que el Estado privilegia el modelo de una familia estable de al menos tres hijos en donde la madre se queda en el hogar mientras que el padre ejerce una actividad asalariada. A partir de los años 1950, se produce una diversificación de los modelos familiares. La política familiar conoce un retraso con respecto a sus evoluciones progresivamente consagradas por el derecho. Así, en 1965, pone fin a la situación de dependencia de la mujer casada. Dos años más tarde, la contracepción es autorizada y en 1970 la autoridad paterna se convierte en la autoridad compartida de los padres. En 1975, una ley permite el divorcio por consentimiento mutuo y la ley Veil legaliza el aborto.

Las dimensiones religiosas, sociales y patrimoniales del matrimonio son cuestionadas. La familia debe enfrentarse a la fragilidad de las relaciones humanas y entra en un periodo de turbulencia que se traduce por un aumento de los divorcios y de las parejas de hecho. La disminución de la dependencia de las mujeres hacia unos hombres que se centran en lo afectivo reduce la perennidad de la pareja. El número de las familias mono-parentales se eleva considerablemente, sabiendo que están constituidas generalmente por mujeres solas con sus hijos. Se habla en los años 1980 de las familias descompuestas y posteriormente de las familias recompuestas. El Estado se ve obligado a abandonar su papel normativo al provecho de un rol de acompañamiento de las evoluciones de la sociedad. La política familiar intenta responder a estas evoluciones a través la creación de la ayuda padre aislado en 1976 y el ajuste de la situación fiscal de las parejas casadas o viviendo en concubinato. La amplitud de las recomposiciones familiares y la evolución de las normas familiares muestran la importancia de una política familiar capaz de adaptarse a las nuevas problemáticas. Apoya así las nuevas reglas del juego doméstico, aun corriendo el riesgo de aumentar la dependencia de ciertas familias.

A partir de la mitad de los años 1970, los hogares mono-parentales retienen la atención, ya que su número progresa de manera notable. Dos fenómenos son registrados: una normalización, que tiende a atenuar la estigmatización de las madres solteras, y una precarización de estos públicos. Si las diferencias de trayectoria son muy importantes en función de la pertenencia social y de la actividad profesional, la disolución familiar acelera una vulnerabilidad económica que las prestaciones sociales no compensan. Se produce una feminización de la pobreza y un incremento de los recursos destinados a los dispositivos de protección de la infancia. En 1995, un niño pobre sobre cinco vive en una familia mono-parental, frente a uno sobre diez en 1985. El aislamiento social y las desigualdades están en el centro de esta nueva cuestión familiar.

Más generalmente, el reto al que debe enfrentarse la política familiar es el de la lucha contra la pobreza para apoyar a las familias afectadas por la crisis. Para ello, toma un aspecto más social. En los años 1970, las nuevas prestaciones son instauradas bajo condición de ingresos. La política familiar tiende a convertirse en una política a favor de las familias pobres, aunque fundamentalmente, las ayudas familiares estén desvinculadas de las rentas de las familias. La política familiar conserva así su tradición natalista, deseosa de mantener el equilibrio de la vida de las familias y entre las generaciones. Continúa valorando los servicios y los equipamientos que necesitan las familias en sus vidas diarias. Así, en los años 1980, las cajas de ayuda familiar ponen el énfasis sobre la pequeña infancia, en relación con el desarrollo del trabajo de las mujeres. La vacación parental de educación es puesta en marcha a partir de 1984 y unas nuevas prestaciones son creadas. Para tres prestaciones, ningún requisito es exigido en cuanto a la renta: la ayuda parental de educación (1985), la ayuda para niños pequeños (1985), y la ayuda de cuidado de niños a domicilio (1986). Se trata a la vez de facilitar la acogida de los niños y de contribuir al desarrollo de los empleos de servicios. Paralelamente, en 1981, las prestaciones familiares son fuertemente revalorizadas, puesto que las ayudas familiares aumentan del 25%.

El lugar más importante tomado por las prestaciones bajo condición de recursos está vinculado principalmente a las prestaciones alojamiento (ayuda de vivienda social o ayuda de vivienda). A pesar de que estén pagadas por los GAF, estas nuevas prestaciones no tienen un carácter estrictamente familiar. Son extendidas progresivamente a los jóvenes asalariados, a las personas mayores, a las personas discapacitadas y a los estudiantes. A partir de este periodo, la política familiar está considerada como un instrumento al servicio del vínculo social. Se convierte en heterogénea para conciliar unas demandas contradictorias. Por ejemplo, el Estado quiere favorecer a las familias nacidas de un matrimonio pero también desea aportar una ayuda a los niños, estén donde estén. Respetando la demanda social, evita unos posicionamientos demasiado radicales entre unos

valores familiares y los que defienden el respeto de las elecciones individuales y la tolerancia. Intenta conciliar la universalidad y la singularidad. En nombre de la neutralidad del derecho, el Estado juega un papel decisivo sobre la formación de la familia contemporánea asumiendo ciertas consecuencias de estas nuevas formas de vida privada. Esta capacidad de la política familiar a proseguir unos objetivos diferentes, con unas prioridades variables a lo largo del tiempo, constituye su principal fuerza. Así, está en condiciones de acompañar las evoluciones sociales. No obstante, sus detractores la encuentran insuficientemente coherente o demasiado desarrollada.

1.2.- Los años 1990, la reactivación de la política familiar.-

En los años 1990, la reactivación de la política familiar se traduce por la puesta en marcha de la conferencia nacional de la familia (1996) y de una delegación interministerial a la familia (1998). La conciliación entre vida familiar y vida profesional es uno de los principales apartados de la ley sobre la familia del 24 de julio de 1994. Unas medidas son tomadas a favor de las vacaciones parentales y del trabajo a tiempo parcial. La ayuda a las familias que tienen hijos mayores está igualmente en el orden del día. Dos lógicas se enfrentan desde este punto de vista: la ayuda a la familia o la ayuda al joven en su búsqueda de autonomía. Entre 1994 y 1996, las prestaciones vertidas para la pequeña infancia se duplican. La ley sobre la familia es víctima de su éxito y, por primera vez, la rama familia de la Seguridad social está en situación deficitaria.

La reforma de la Seguridad social (ordenanzas Juppé de 1996) quiere convertir la política familiar en una política más equitativa y eficaz. Contempla modular las ayudas familiares a través de la imposición. Se trata de someterlas a condición de recursos. La Unión nacional de las asociaciones familiares (UNAF) se opone a la transformación del sistema de ayuda y de protección de la familia en un conjunto de medidas correctoras de las desigualdades. Unos estudios demuestran además que si estas medidas tendrán un impacto limitado sobre las familias que

gozan de ingresos elevados, conducirán a una fragilización de los hogares que tienen rentas medias y a una marginación de las familias pobres. Paradójicamente, son las familias que tienen las rentas más bajas las que tienen más dificultades para demostrar y beneficiarse de estos derechos. Ante la amplitud de las protestas, el gobierno retrocede. Después de haber sido puestas bajo condición de recursos entre marzo y diciembre de 1998, las ayudas familiares seguirán siendo un derecho universal, con, en contra partida, una rebaja del umbral de la reducción del impuesto vinculado al cociente familiar. No obstante, las ayudas para los niños pequeños y la adopción serán puestas bajo condición de recursos.

Además, la escasa coherencia de la política familiar es puesta de manifiesto en razón de la multitud de las ayudas que sirve y por la ausencia de orientaciones claras y constantes. Los reequilibrios permanentes no permitirían acompañar de manera constructiva las nuevas necesidades de las familias. Así, el dispositivo no ha impedido la precarización de un número creciente de familias y especialmente de las familias mono-parentales. Esta precarización, cuyas causas se hallan en el desempleo y la exclusión social, interfiere ampliamente sobre los equilibrios familiares y constituyen un riesgo tanto para los adultos como para los menores. Más ampliamente, la política familiar está considerada como insuficientemente ambiciosa en el apoyo prestado a las familias. Su carácter demasiado normativo, su fuerte institucionalización y el vínculo estrecho que la vincula al natalismo son ampliamente criticados. Simultáneamente, sus detractores consideran que la política familiar ha fomentado e incluso provocado la disolución de las solidaridades y, finalmente, ha perjudicado a la familia. La parte creciente tomada por el Estado en la atención y la educación de los niños así como el mantenimiento de las personas mayores o discapacitadas, constituye un factor de precarización de la familia, lugar privilegiado de las solidaridades naturales. Apoyando las nuevas formas de familia y especialmente las familias mono-parentales, el Estado la pondría en peligro.

1.3.- Los retos de los años 2000.-

En 1999, un decreto sobre los centros y servicios de acogida de los menores de menos de 6 años, contemplado desde 1989, marca una nueva inversión de la política familiar, esta vez en el apoyo a los padres y al mantenimiento del vínculo social. En 2000, la ayuda al retorno a la actividad de las mujeres es creada y 2001 constituye el signo de una evolución con la instauración de la vacación de paternidad. Además, se toman unas medidas en 1998 y 1999 para mejorar la toma en consideración del peso financiero del joven adulto en su familia como consecuencia de la salida más tardía del domicilio parental; las ayudas familiares son vertidas hasta su 19 y, posteriormente, hasta su 20 aniversario; el complemento familiar concedido a las familias de tres hijos o más y con escasos recursos es extendido a los jóvenes hasta su 21 aniversario. En 2001, se pone en marcha una reforma de las ayudas al alojamiento.

En los años 2000, uno de los principales ejes de la política familiar será el desarrollo de la oferta de servicio en materia de pequeña infancia. Se trata de una preocupación aun más importante sabiendo que el número de nacimientos aumenta desde el año 2000. La aprobación del Plan Pequeña infancia en 2006 constituye el punto culminante de una política llevada a cabo desde hace varios años, a pesar de que surja una preocupación a propósito del menor compromiso de la CAF en la financiación de las nuevas estructuras. El plan prevé la creación de 12000 plazas de guardería durante cinco años. Además, en 2005, se aprueba una reforma de la vacación parental de educación.

En 2006, en la Conferencia de la familia, la cuestión de las solidaridades entre las generaciones, en el seno y a favor de las familias, comienza a generar un debate. El apoyo a las personas mayores en el marco familiar y el ejercicio de las solidaridades familiares están cuestionadas en unas familias en las cuales, en razón del alargamiento de la vida, se organizan en torno a cuatro e incluso cinco generaciones. La generación pivote de los 50-60 años se enfrenta al ejercicio de

una doble solidaridad familiar, en dirección de sus hijos (adultos) y de sus padres (mayores). Según los estudios, entre 19 y 24 años, 9 jóvenes hogares sobre 10 se benefician de una ayuda regular de su familia y, en el mismo tiempo, el 75% de los beneficiarios de la ayuda personalizada de autonomía son ayudados por sus familiares. Una política pública de apoyo a los ayudantes se desarrolla: creación de una vacación de apoyo familiar, plan “Solidaridad mayores”, creación de plazas de acogida de día y de plazas de alojamiento temporal para personas mayores o discapacitadas, para conceder un suspiro a los ayudantes.

Dos retos aparecen como fundamentales: el desarrollo de una política de prevención en dirección de los padres: la armonización y la simplificación del dispositivo. La política familiar evoluciona porque no está tan dirigida hacia las ayudas y desarrolla una acción social a través de los servicios nuevos y adaptados. Toma la medida de las transformaciones de la cuestión familiar. Las críticas se refieren a la vertiente social de las políticas familiares que diferencian las familias asistidas de las demás. En esta perspectiva, la política familiar no debería compensar unas desigualdades sociales que relevan de otros sistemas. Aparentándose progresivamente a una política de recuperación en dirección de las familias más desfavorecidas, perdería su alma y se convertiría en un dispositivo de gestión de la precariedad, reforzando la fractura social en lugar de prevenirla.

Sin embargo, la política familiar francesa es valorada positivamente por numerosos países europeos por su antigüedad y su dinamismo, lo que le permiten acompañar y gestionar las evoluciones sociales que afectan a las familias y favorecen simultáneamente el mantenimiento de una natalidad que se ha convertido en excepcional en Europa. Deberá enfrentarse a una nueva cuestión: el deterioro de la situación de las familias pobres, sabiendo que dos millones de niños viven en unas familias pobres en Francia.

1.4.- Los dispositivos utilizados y las acciones puestas en marcha.-

La política familiar está compuesta por una serie de dispositivos y de medidas en los diferentes ámbitos: la natalidad, la ayuda a las familias que tienen la responsabilidad de hijos, la ayuda al alojamiento, la conciliación entre vida familiar y vida profesional, las ayudas para los hijos mayores, las ayudas a las familias más pobres. Interviene de manera transversal en las políticas de la juventud y de la vivienda y desarrolla unas acciones sociales destinadas a apoyar a las familias, a prevenir las exclusiones y a favorecer el vínculo social. Además, las Cajas de ayuda familiar (CAF) participan en la financiación de los centros de acogida de la pequeña infancia y de los hogares de los jóvenes trabajadores. Los numerosos modos de acogida para la pequeña infancia, las actividades peri-escolares para los niños en edad escolar y los equipamientos deportivos y de ocio son igualmente unos aspectos que entran en las políticas a destinación de las familias, a través de los apoyos directos e indirectos.

Los gastos de la rama familia representan, en 2006, 64,2 millones de euros, de los cuales 45 millones son a favor de la familia:

- entre las prestaciones en metálico se hallan las ayudas pequeña infancia, las ayudas al alojamiento, las ayudas al retorno a la actividad de las mujeres, la ayuda de adopción y la ayuda de educación especial, las ayudas familiares-complemento familiar-suplemento familiar de tratamiento, la ayuda de padre aislado y la ayuda de apoyo familiar, y, por último, la ayuda de inicio del curso escolar.
- entre las prestaciones en naturaleza, figuran la vacación parental de educación, la vacación de paternidad, la vacación de adopción, la vacación de presencia parental y la ayuda a domicilio;
- entre las medidas fiscales constan: el cociente familiar, las desgravaciones para los encargados de familia, la reducción de impuestos y las ventajas fiscales para gastos de cuidado de hijos;

- en cuanto a las acción social de la CAF, representa alrededor del 5% del gasto de la rama familiar, sabiendo que consiste en unas prestaciones de servicios pagadas a unos organismos prestatarios, de unas acciones sociales específicas definidas en cada CAF, de las ayudas a la inversión para los equipamientos colectivos: acogida de los niños pequeños, el acompañamiento social, el tiempo libre de los niños y de los adolescentes, el habitat y el alojamiento, la animación y la vida social y el apoyo a la función parental.

2.- La pequeña infancia.-

En Francia, 2,4 millones de niños tienen menos de 3 años, teniendo en cuenta que la mitad tiene padres que trabajan. La organización de la acogida de estos niños es uno de los fundamentos de la política de la pequeña infancia. Esta política pública persigue unos objetivos de naturaleza distinta: acoger los niños y socializarlos, facilitar la conciliación entre vida profesional y vida familiar, incrementar la tasa de actividad de las mujeres, fomentar la natalidad, luchar contra la pobreza infantil, garantizar la igualdad de oportunidades lo antes posible, acompañar el desarrollo de la infancia y apoyar a los padres en su función educativa.

2.1.- La política de los años 1980 y 1990.-

La política a favor de la pequeña infancia proviene de la política familiar. Se desarrolla en los años 1970 para acompañar el trabajo de las mujeres y la movilidad geográfica que aleja los niños de sus abuelos tradicionalmente encargados de cuidarlos antes de integrar la escuela. La CAF jugará un papel preponderante en la emergencia de la política de pequeña infancia para ayudar a las familias y fomentar la creación de estructuras de acogida. El invento de la pequeña infancia como un periodo específico de la infancia está vinculado a la evolución de

las concepciones educativas a propósito de los niños de menos de 3 años. Esta distinción se corresponde a la voluntad de prestar una atención especial a los primeros años de vida, que son primordiales para el desarrollo posterior. Françoise Dolto, médico y psicoanalista, ejerce una gran influencia, especialmente a través de sus trabajos sobre la prevención de los trastornos relacionales y la socialización precoz de los niños pequeños. La experiencia de la “casa verde”, creada en 1979, para la acogida de niños acompañados por sus padres es un éxito. La casa verde permite al niño y a sus padres convertir la ruptura en una experiencia estructurante y no traumática acompañando la entrada en el juego social.

En los espacios de acogida de la pequeña infancia, la dimensión pedagógica y educativa se desarrolla paralelamente a la perspectiva sanitaria de origen defendida por las puericultoras. Tomando el relevo de los jardines de niños, los educadores de niños pequeños aparecen en el campo institucional. La atención prestada a la pequeña infancia se incrementa y, con ella, los modos de guardia colectivos, espacios de aprendizaje y de socialización, guarderías y escuelas primarias. El aumento del número de plazas en guardería sigue siendo sin embargo inferior a la demanda vinculada al trabajo de las mujeres. Este déficit de plazas y la cuestión de la distancia en las zonas rurales conducen al desarrollo de las ayudas a domicilio, especialmente de las asistentes maternas que acogen en sus propias casas al niño durante el día. A partir de esta constatación, las políticas familiares aportan su apoyo a esta forma de acogida vía unas ayudas financieras. En 1980, la Caja nacional de ayudas familiares crea la prestación especial asistentes maternas que se convierte en 1990 en la ayuda a la familia para la contratación de una asistente materna reconocida. En 1986, la ley crea la ayuda al cuidado de los niños a domicilio, para la contratación de una persona en el domicilio familiar.

Las primeras guarderías parentales son creadas al final de los años 1970 en un contexto de penuria de plazas. Están consideradas entonces como unas guarderías “salvajes” o “paralelas”. Las asociaciones de padres se federan al final de los años 1980 para defender sus intereses y crean la Asociación de los colectivos

hijos padres, que se convertirá posteriormente en la ACEPP. Una circular de 1980 les concede un primer reconocimiento, pero su desarrollo seguirá siendo limitado en comparación con el aumento del número de plazas de acogida. En 1983, las leyes de descentralización confían la responsabilidad de los lugares de acogida pequeña infancia a los municipios, mientras que los Consejos generales están encargados, a través de la misión de protección materna e infantil, de su reconocimiento y de su control. Para organizar las nuevas relaciones entre los municipios y las CAF y para apoyar la creación de estructuras de pequeñas infancia, en 1988, se ponen en marcha los contratos infancia entre los ayuntamientos y la CAF.

Desde los años 1980, los diferentes actores encargados de la pequeña infancia conducen una política voluntarista de aumento y de diversificación de la oferta de acogida, que se traduce por un fuerte crecimiento del número de plazas, unas modalidades de fomento de las actividades de servicios a domicilio, permitiendo simultáneamente una libre elección para los padres que desean suspender o reducir su actividad profesional para dedicarse a sus hijos. Los puntos fuertes de la política francesa de la pequeña infancia son probablemente una oferta numerosa y de calidad, el mantenimiento de la libre elección de las familias y de diversidad de los modos de acogida.

Se produce un desarrollo del número de asistentes maternas. No obstante, la solución no parece ser siempre ideal, especialmente por el aislamiento de las asistentes maternas y la dificultad de asegurar un verdadero control de la calidad de la acogida. En 1989, la CNAF crea los relevos asistentes maternas (RAM), que constituyen unos puntos de encuentro y de información de las asistentes maternas liberales. Prosiguen varios objetivos: favorecer el encuentro de las asistentes maternas, de los niños acogidos y de los padres y aproximar los diversos modos de acogida al nivel local; organizar la información de los padres y de las asistentes maternas; entrar en contacto con las niñeras no reconocidas, informarlas e incitarlas a salir de la clandestinidad; suscitar y promover la formación de las asistentes

maternas. El número de asistentes maternas en ejercicio se multiplica por 3,5 entre 1990 y 2001. Este aumento se explica por el incremento de las ayudas a las familias que recurren a unas asistentes maternas (la ayuda a la familia para la contratación de una asistente materna reconocida AFEAMA en 1992) y la mejora del estatus de las asistentes maternas a través de la ley del 17 de julio de 1992). En los años 2000, el movimiento se persigue con la puesta en marcha de la prestación de acogida niño pequeño (PAJE) en enero de 2004 y la ley del 27 de junio de 2005 sobre el estatus de las asistentes maternas y asistentes familiares.

Paralelamente, como espacios de proximidad y de animación, las guarderías ven su misión evolucionar hacia una perspectiva social más amplia que toma en consideración el vínculo padre-hijo y la ayuda a los padres en la educación de sus hijos. Engloban una misión de prevención. Se trata desde entonces, no solamente de acoger el niño y de acompañar su desarrollo, sino también de aconsejar a los padres en materia de educación y en la vida cotidiana de las familias. Esta evolución en la toma en consideración de los padres y el apoyo a los padres aparece progresivamente en los años 1990, aunque existan ciertas resistencias en los lugares más antiguos de acogida, centrados exclusivamente en los hijos y que no conceden ningún espacio a los padres. En 1998, la CAF propone una financiación específica de los espacios de acogida padres hijos (cerca de 200 en Francia), reconocidos como unos lugares de consolidación de los vínculos familiares y de la valorización de las competencias de los padres.

2.2.- Los años 2000.-

El decreto del 1 de agosto de 2000 constituye un avance, puesto que actualiza y flexibiliza los modos de acogida. Crea las multi-acogidas y confiere una existencia jurídica a las guarderías parentales. Estas estructuras multi-acogida pequeña infancia, que cubren las misiones de las guarderías, permiten acoger unos niños de manera regular, irregular o temporal, a través de la acogida colectiva o familiar, con una mayor flexibilidad para adaptarse a las necesidades de los padres.

La creación de la prestación de servicio único (PSU) para la CAF el 1 de enero de 2002 ha contribuido ampliamente a este movimiento de creación de las multi-acogidas, permitiendo la toma en consideración de la realidad del número de horas durante las cuales el niño ha sido acogido.

Más ampliamente, los años 2000 se caracterizan por: 1) un nuevo enfoque de las necesidades del niño, que se traduce por una preocupación creciente a propósito de su desarrollo en una perspectiva dinámica, 2) una flexibilidad en los modos de guardia y especialmente en las amplitudes horarias de las estructuras que le permitan adaptarse a la diversidad de las situaciones de los padres (horarios desfasados o horarios atípicos), 3) la atención prestada a los puentes entre la escuela primaria y la acogida preescolar, y 4) la voluntad de una calidad de vida óptima en estos centros. La otra vertiente en evolución constante a propósito de las estructuras de acogida de la pequeña infancia concierne su rol ante los padres. La demanda de información, de asesoramiento y de apoyo es fuerte entre los padres y se espera de estos espacios de acogida que respondan a estas solicitudes. El aprendizaje y el apoyo de los padres se han convertido en aspectos centrales, que no deben hacer olvidar el niño pero que invitan a considerarlo también en su relación con su familia. La formación de los profesionales de la pequeña infancia es la principal palanca de esta evolución.

Las estructuras de acogida de la pequeña infancia se ven confiadas cada vez más un papel en las políticas de prevención, para romper el aislamiento de ciertas familias, fortalecer las solidaridades de proximidad y ayudas a los padres en sus tareas educativas. En esta perspectiva, la acogida de los niños pequeños es un factor de prevención en dirección de las familias en dificultad.

No obstante, la cuestión de la diversidad social, que era integrada en las políticas familiares, tiende a atenuarse. Las familias más acomodadas recurren más frecuentemente a unas asistentes maternas o a unas ayudas a domicilio, porque consideran que se trata de unas fórmulas más flexibles. Por su parte, las familias en dificultad utilizan poco estas estructuras de acogida. Según Martin Hirsch,

“solamente el 3% de los hijos de familias beneficiarias de los mínimos sociales son cuidados en guardería. Sobre 10 niños que pertenecen a unas familias beneficiarias de mínimos sociales y que no tienen todavía la edad de ir a la escuela, 8 no están confiados a ningún servicio de acogida y son cuidados por los padres”¹. Varios factores parecen incidir: el temor de ser identificados por los servicios sociales; para unas madres que no trabajan, constituye una justificación para ellas mismas y para sus entornos; la cuestión financiera interviene para hacer frente a los gastos residuales a pesar de las ayudas públicas; a veces, unas cuestiones culturales intervienen para unas personas originarias de países en los cuales no es concebible confiar su hijo a otras personas.

La ordenación del territorio es otro reto de las políticas de pequeña infancia. Es cuestión de hacer frente a las demandas de una población urbana en crecimiento y contribuir a revitalizar el entorno rural a través de la acogida de nuevas familias, interesadas especialmente por una oferta pequeña infancia. Ello supone el desarrollo de nuevos espacios de acogida de proximidad de las familias así como la proximidad de los espacios de actividad. Sin embargo, la medida global de las necesidades en materia de acogida de la pequeña infancia sigue siendo complicada. Si la oferta es globalmente conocida, la demanda es difícil de evaluar. Según el Observatorio nacional de la pequeña infancia, el 60% de los menos de 3 años tendrían potencialmente la necesidad de una modalidad de acogida, individual o colectivo. Pero, esta cifra no toma en consideración las coacciones que pesan sobre ciertos padres que se ven obligados a interrumpir su actividad laboral o que no tienen acceso al modo de acogida de su predilección. En marzo de 2006, la ley sobre la vuelta al empleo y los derechos y deberes de los beneficiarios de mínimos sociales prevé que sean prioritarios para beneficiarse de un espacio de acogida en centro colectivo cuando trabajan o siguen una formación remunerada.

¹ HIRSCH, M., VILLENEUVE, S. (2006). *La pauvreté en héritage. 2 millions d'enfants pauvres en France*. Paris : Robert Laffont, p.55.

Asimismo, la cuestión de la capacidad de acogida es relanzada por el aumento del número de nacimientos registrados desde el año 2000, situando la tasa de fecundidad en 2005 a 2 niños por mujer, el nivel más alto desde hace 30 años. El efecto de este aumento de los nacimientos se traduce por un doble movimiento: un aumento del número de demandas de acceso a las estructuras de acogida y, paralelamente, una disminución de las posibilidades de entrada de los niños en las escuelas primarias con 2 años, puesto que el sistema educativo está igualmente muy solicitado. En noviembre de 2006, el plan Pequeña infancia lanzado por el ministro delegado a la Familia, Philippe Le Bras, traduce estas preocupaciones nuevas y persistentes en este ámbito. Los objetivos de este plan son los siguientes: aumentar y diversificar la oferta de acogida; levantar los obstáculos reglamentarios que frenan la apertura de nuevas guarderías; facilitar el acceso a los oficios de la pequeña infancia y desarrollar una información accesible a todos los padres sobre la oferta disponible.

Este Plan Infancia prevé así una aceleración del ritmo de creación de plazas de acogida. Un complemento al convenio de objetivos y de gestión 2005-2008 es firmado por la CNAF y el Estado el 31 de enero de 2007. Prevé un incremento de los créditos de inversión del presupuesto de acción social de la rama para 2007 y 2008 y del presupuesto de funcionamiento a partir de la segunda parte de 2008. La financiación de las 36 000 plazas previstas entre 2009 y 2011 queda por definir. En febrero de 2007, en la prolongación de este anuncio, varias medidas son tomadas para superar los obstáculos a la creación de nuevas plazas: exoneración de la TVA para todas las guarderías, adaptación de las reglas de funcionamiento para las guarderías. El decreto del 20 de febrero de 2007 sobre los centros y servicios de acogida de los niños de menos de 6 años confirman también el principio de experimentación de las pequeñas guarderías y precisa su contenido. La Caja nacional de ayudas familiares dice prestar una atención particular al desarrollo de estas estructuras a través de un seguimiento que aspira a valorar su eficacia tanto en términos de funcionamiento como de servicio prestado a las familias.

No obstante, el convenio de objetivos y de medios 2005-2008 firmado entre la CNAF y el Estado conduce a modificar las modalidades y la cuantía de las ayudas para la creación y la gestión de estructuras pequeña-infancia, una situación que preocupa mucho a los alcaldes sobre el devenir de los dispositivos utilizados y sobre la perennidad de las acciones contractualizadas. El equilibrio financiero de ciertas estructuras de acogida está comprometido por la disminución de las ayudas de la CAF. Según la CNAF, el nuevo contrato infancia-juventud puesto en marcha desde el 1 de julio de 2006, pretende asegurar la perennidad de las acciones de las cajas de ayudar familiar en el ámbito de la infancia y de la juventud reforzando su presencia en los territorios prioritarios que son de su competencia. Se trataría de modernizar los instrumentos de la rama familia, de controlar los gastos así como de asegurar el desarrollo de una política familiar ambiciosa y de garantizar la igualdad de acceso a las financiaciones y a los servicios sobre todo el territorio. Según la CNAF, entre 2001 y 2005, las prestaciones de servicio de pequeña infancia han progresado del 85,8%, mientras que el número de plazas solo ha aumentado del 18%, es decir un aumento del coste medio de cada plaza de acogida colectiva del 56,7%. Aparece urgente modernizar los instrumentos de financiación existentes: los contratos infancia y los contratos de tiempo libre. Lo que ha sido realizado con la reforma de julio de 2006 que crea los contratos infancia juventud que presuntamente deben dar una visibilidad superior a los colectivos y apoyar una fuerte dinámica de creación de plazas, especialmente de guarderías.

Se identifican dos ejes de progreso en los estudios sobre la creación de un servicio público de la pequeña infancia en 2007: un mejor registro de las necesidades y una mejor estructuración de la oferta territorial a través de la elaboración de esquemas departamentales de organización de la pequeña infancia, por una parte, y la puesta en marcha de un sistema de información y de acompañamiento de las familias hacia las soluciones que responden lo mejor posible a las necesidades. La idea de creación de este servicio público es abandonada a la vez teniendo en cuenta la dinámica existente, los costes demasiado

elevados para la comunidad y las posibilidades limitadas de incremento del número de oficios de pequeña infancia. Según el informe del centro de análisis estratégico, “estas diferentes consideraciones militan por lo tanto a favor de una política a corto plazo articulada en torno a la optimización de la oferta existente (mejora de las tasas de frecuencia de los centros de acogida y de las tasas de actividad de las asistentes maternas, la identificación de las necesidades locales, etc.)”.

En 2008, en sustitución, se contempla la puesta en marcha de un derecho oponible a propósito del cuidado de los niños. Este derecho permitiría a los padres atacar las colectividades que no ofrecen soluciones en materia de acogida de niños. Aspiraría sobre todo a movilizar las colectividades territoriales (ayuntamientos y consejos generales) para la creación de un número superior de plazas de acogida, bajo la amenaza de sanciones penales vinculadas a unas acciones judiciales iniciadas por unos padres que no ven proponer una solución de acogida para sus hijos. Semejante proyecto se inscribe en el movimiento de los derechos oponibles ya existentes para la escolarización de los niños en situación de discapacidad y para la vivienda.

2.3.- Los dispositivos y las acciones.-

El número de niños de menos de 3 años se establece en 2,4 millones en 2006, con un incremento del número de nacimientos registrados cada años desde 2000: 774 000 en 2000 y 830 900 en 2006. El 80% de las mujeres de 24 a 49 años tienen una actividad profesional y el 60% de los niños de menos de 6 años tienen sus dos padres que trabajan. No obstante, el modo de acogida principal de los niños de menos de 3 años sigue siendo la familia (70%). Cerca de un tercio de los niños están cuidados por uno de sus padres que ha tomado una vacación parental, por elección lo más a menudo pero también por obligación. El 46% de los niños se benefician de un modo de guardia ayudado por la comunidad. Según los expertos, cerca del 10% de los niños no encontrarían ninguna solución de guardia satisfactorio, es decir cerca de 240 000 niños de menos de 3 años.

Entre los modos de acogida, se encuentran:

- asistentas maternas reconocidas como independientes,
- servicios de acogida familiar o guarderías familiares,
- centros multi-acogida que ofrecen una combinación de acogida regular u ocasional para los niños de menos de 6 años,
- las guarderías colectivas: acogida regular de niños de menos de 3 años,
- las guarderías sinónimo de acogida ocasional para los niños de menos de 6 años,
- los jardines públicos que acogen a niños de entre 3 y 6 años,
- el cuidado de niños en el domicilio de los padres,
- las pequeñas guarderías, a título experimental, para la acogida máxima de 9 niños.

Según los datos DRESS de 2004, en Francia metropolitana, habría para los niños de menos de 3 años:

- 660 000 plazas con asistentas maternas reconocidas,
- 250 000 plazas en centros de acogida colectivos,
- 63 000 plazas en servicios de acogida familiar,
- 30 000 niños cuidados a domicilio.

Conviene subrayar que la mayoría de las estructuras de acogida colectiva y familiar está gestionada por los ayuntamientos y, cada vez más, por unas asociaciones. En 20 años (1980-2000), la gestión asociativa ha pasado del 10% al 40% del conjunto de las estructuras de pequeña infancia. Las asociaciones han contribuido a la creación de los 2/3 de las estructuras durante estos diez últimos años. Además, se contabilizan 680 guarderías parentales y 230 guarderías de empresa.

En cuanto a las ayudas a la pequeña infancia, se pueden citar: la vacación parental, la prestación de acogida para pequeños niños y las reducciones de impuesto para gastos de guardería o empleos familiares. Desde la ley de finanzas

de 2005, todas las familias pueden beneficiarse de un crédito de impuesto en el límite de una cantidad a partir del momento en que utilizan un modo de acogida situado fuera de su domicilio. Pasados entre la CAF y una colectividad territorial o una empresa, los contratos infancia joven sustituyen desde el 1 de julio de 2006 a los contratos infancia y los contratos tiempo libre reunidos en un solo dispositivo. Están organizados sobre la base de un diagnóstico inicial que hace emerger las prioridades en términos de públicos y de territorios y que permiten establecer un esquema de desarrollo combinado de condiciones financieras. Están centrados en la función de acogida que concierne las acciones de dirección de la pequeña infancia, los centros de ocio, la acogida peri-escolar, las estancias de vacaciones. Toman igualmente en consideración una función de dirección que concierne las formaciones BAFA y BAFD así como los puestos de coordinador.

La ley del 27 de junio de 2005 que renueva el estatus de las asistentes maternas impone unas condiciones al ejercicio del oficio, con una definición estricta del reconocimiento. Fija así unos umbrales para la jornada laboral: descanso diario de 11 horas consecutivas y un día completo por semana. Más allá de 48 horas semanales, el empleador debe obtener el acuerdo explícito de la asistente materna. La acumulación anual no puede superar 2250 horas. Este enfoque de la amplitud horaria plantea el problema de los horarios atípicos propuestos por las guarderías familiares e impone buscar nuevas pistas para conciliar estos elementos de derecho sin limitar el servicio propuesto a las familias: reagrupar los padres que tienen unos horarios de trabajo similares, confiar el hijo a un binomio de asistentes maternas diferentes con una especialización horaria; asociar las asistentes maternas a unas guarderías colectivas y reservar ciertas plazas a la acogida atípica o de urgencia.

Para los municipios, la ley de 2005 ha complejizado a menudo la gestión de las asistentes maternas. Los textos se caracterizan por una escasa legibilidad lo que dificulta la aplicación del nuevo estatus de las asistentes maternas. La mayoría de las dificultades provienen de la alineación del estatus de las asistentes maternas de

las colectividades territoriales sobre el de sus homólogos del sector privado. Los decretos de aplicación complican aun más la situación. El decreto del 29 de mayo de 2006 fija así la larga lista de elementos que debe contener el contrato entre la asistente materna y el empleador. La mayoría de las colectividades no están en medida de prever estos parámetros anualmente. El conjunto de los actores deplora la complejidad de los aspectos de la contractualización. Además, fijando una remuneración horaria mínima, el decreto crea en la práctica unas desigualdades: paso de una remuneración mensual sobre una base concertada diaria a una remuneración horaria en función de la cual el que trabaja menos cobra menos. Las horas extras conllevan un aumento de los gastos para los servicios de la pequeña infancia. Por último, este aumento interviene dos años después de la generalización de la PSU cuya aplicación se ha traducido por una rebaja de las tasas de ocupación y, por lo tanto, de las financiaciones.

3.-Conclusión.-

Recordemos que este artículo se ha interesado por las políticas de la familia y de la pequeña infancia en Francia. Si estas políticas se inician en el siglo XIX con las cajas obreras y los complementos salariales familiares, conocen un importante desarrollo a partir de los años 1930 con la aprobación de nuevas leyes que generalizan ciertas ayudas familiares y la aprobación de códigos específicos. No obstante, el verdadero auge de las políticas familiares y de la pequeña infancia se produce después de la Segunda Guerra mundial, con la instauración progresiva de un Estado de Bienestar, y sobre todo a partir de los años 1980. Estas políticas son reactivadas durante los años 1990, lo que permite al Hexágono situarse en la cabeza de los países desarrollados en cuanto a la tasa de natalidad. Para algunos países, las políticas galas de la familia y de la pequeña infancia se han convertido en ejemplos a seguir en su voluntad de reactivar su natalidad y de permitir a las mujeres compaginar su vida familiar con su vida profesional.

BIBLIOGRAFIA

- ANCELIN, J. (1998). *L'action sociale familiale et les caisses d'allocations familiales*. Paris : Comité historique de la Sécurité sociale.
- BELAN, X., RAVNA, S. (2007). *Quel accueil demain pour la petite enfance ? Elaborer une politique et des pratiques adaptées aux évolutions de la société française*. Toulouse : Erès.
- BOUQUET, B., et al. (2000). *Les implicites de la politique familiale : approches historiques, juridiques et politiques*. Paris : Dunod.
- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, (2007). *Rapport sur le service public de la petite enfance*, Paris.
- COLLECTIF, (1996). *Structures d'accueil de la petite enfance*. Paris : Syros.
- DAMON, J. (2006). *Les politiques familiales*. Paris : PUF.
- DAVID, O. (2000). *L'accueil de la petite enfance, services et aménagement du territoire*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- GROUPE PROSPECTIVE, (2008). «La politique familiale demain», Dossier d'études n°100, CNAF, janvier 2008.
- HIRSCH, M., VILLENEUVE, S. (2006). *La pauvreté en héritage. 2 millions d'enfants pauvres en France*. Paris : Robert Laffont, p.55.
- PITOU, A. (1994). *Politiques familiales*. Paris : Syros.
- THELOT, C., VILLAC, M. (1998). *Politique familiale : bilan et perspectives*. Paris : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.