

PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

¿Quiénes cuidan, enseñan y crían en Argentina?

Condiciones laborales y trayectos formativos de las trabajadoras CEC en Argentina

José Florito
Jennifer Guevara
Juan Camisassa





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

Los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) son uno de los dispositivos de política que mejor promueven de forma sinérgica el desarrollo de la primera infancia y la autonomía de las mujeres. El universo que los contiene es muy diverso, e incluye a jardines de infantes, jardines maternos, espacios de primera infancia, centros de desarrollo infantil, jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial, entre otros formatos. Esta heterogeneidad se corresponde con la de las condiciones laborales y los trayectos formativos que las trabajadoras de estos espacios experimentan. En general, se observa que las trabajadoras del nivel inicial gozan de modalidades de contratación más seguras y remuneraciones mayores que sus colegas de centros de desarrollo infantil y jardines no incorporados a la enseñanza oficial. A su vez, sus trayectos formativos están más ordenados. Esta situación de disparidad es un problema en términos de igualdad, y también condiciona la calidad de las prestaciones dirigidas a niñas y niños.

Esta situación heterogénea asume formas específicas en cada jurisdicción provincial, en donde el mosaico de espacios CEC toma forma concreta a partir de las definiciones de política pública de los gobiernos subnacionales. El análisis en profundidad de tres casos provinciales -Córdoba, La Pampa y Río Negro- permite ahondar en esas diferencias y da cuenta de variaciones en términos de la normativa y la regulación existente; la perspectiva social que se tiene sobre el cuidado como actividad y trabajo; la existencia de un escalafón y las retribuciones que se hacen a la antigüedad; y, finalmente, la modalidad de articulación colectiva de intereses.

Este estudio exploratorio, basado en análisis documental y entrevistas en profundidad con funcionarios/as nacionales y provinciales y entrevistas a trabajadoras de diferentes formatos en las tres provincias, permite sugerir algunas recomendaciones para fortalecer los trayectos formativos y mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras CEC en Argentina a partir de la integración de un sistema integral de cuidados. En primer lugar, se propone abordar la temática desde un enfoque sistémico que garantice un proyecto formativo propedéutico, situado y en servicio. Esto es, diseñar una oferta de formación que contemple los antecedentes educativos de las trabajadoras y ofrezca cursos hilados en una estrategia profesionalizante que se ofrezcan en los mismos lugares de trabajo. En segundo lugar, sería conveniente avanzar en la definición de un marco federal para la crianza, enseñanza y cuidado que funcione como orientación común para los objetivos y estrategias de los espacios CEC y, en consecuencia, informe los criterios de desarrollo profesional de las trabajadoras. En tercer lugar, se propone aprovechar las recientes innovaciones normativas e institucionales (como la creación del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad) para catalizar acuerdos comunes tendientes a garantizar los derechos laborales de las trabajadoras CEC de forma equitativa, siguiendo una clave federal de acompañamiento técnico, político y financiero a los municipios y las provincias.

Presentación

Este documento se enmarca en un proyecto conjunto entre CIPPEC y tres agencias de Naciones Unidas: El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; la Organización Internacional del Trabajo; y ONU Mujeres. El proyecto consiste en ahondar los hallazgos y precisar las recomendaciones contenidas en [*El Género del Trabajo*](#), libro conjunto que se publicó en 2019.

Índice

Trabajadoras CEC: nodos del desarrollo	4
1. Perfil de las trabajadoras CEC en Argentina	6
1.1 Trabajadoras de nivel inicial	7
1.2 Trabajadoras de espacios comunitarios	8
1.3 Trabajadoras de instituciones de gestión privada no incorporadas a la enseñanza oficial	11
2. Las trabajadoras CEC en tres provincias argentinas.....	12
2.1 La Provincia de Córdoba	14
2.2 La Provincia de La Pampa	24
2.3 La Provincia de Río Negro	34
2.4 Nudos críticos identificados	44
3. Política federal para las trabajadoras CEC	51
Bibliografía	58
Acerca de la autora y los autores.....	61

Trabajadoras CEC: nodos del desarrollo

En Argentina, las funciones de la crianza, la enseñanza y el cuidado de la primera infancia están altamente familiarizadas. Las familias son las principales responsables de estas tareas. En este escenario, la intensidad y la calidad del cuidado que reciben niñas y niños están condicionadas por los recursos con los que cuentan sus hogares de origen (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, Acuña, & De Achával, 2016). La provisión del cuidado se sostiene en un pacto implícito de género, en donde es la mujer la que se dedica a las tareas domésticas no remuneradas mientras que el varón es el responsable primario de la generación de ingreso. Las condiciones de posibilidad de este pacto se han ido desvaneciendo con el incremento de la participación laboral femenina y la diversificación de las configuraciones familiares actuales (D'Alessandre, Díaz Langou, & Florito, 2019).

Además de la familia, existen otras esferas de producción de cuidado. Estas son la comunidad, el mercado y el Estado, que junto con las familias conforman lo que suele llamarse *el diamante del cuidado* (Razavi, 2007). A pesar de que su participación es menor, también constituyen pilares críticos en la configuración específica que adopta la organización social de las funciones de crianza, enseñanza y cuidado de la niñez más temprana.

Los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (en adelante, espacio CEC) son las formas particulares que asumen estos pilares. Se definen como espacios físicos en donde adultos interactúan con niñas y niños entre 0 y 6 años a los que no están unidos por vínculos de parentesco con el fin de contribuir a su crianza, enseñanza y cuidado según una determinada selección, organización y secuenciación de saberes con distinto grado de formalización y reconocimiento de la existencia de esa estrategia. Los espacios CEC pueden estar dentro de la esfera estatal (jardines de infantes, espacios de primera infancia municipales, por ejemplo); dentro de la esfera comunitaria (jardines comunitarios, arreglos vecinales de cuidado, entre otros); o pertenecer al sector privado (jardines privados, guarderías, etc.). Si bien existe una diferenciación sectorial entre instituciones vinculadas con lo tradicionalmente denominado “educativo” y las que se autodefinen como lugares de estimulación y cuidado de niñas/os, cuando los sujetos de cuidado tienen entre 0 y 6 años, la diferenciación funcional entre la crianza, la enseñanza y el cuidado es más heurística que real (Broström, 2006). Esta realidad impacta sobre lo que, día a día, se le requiere a las personas adultas¹ que trabajan con niñas/os: deben saber criar, enseñar y cuidar de forma simultánea, a pesar de que la sociedad y sus empleadores frecuentemente reconocen solo una de estas actividades como su responsabilidad. Así, las docentes de nivel inicial enseñan pero también le ponen repelente de mosquitos a los niños/as, y las cuidadoras alimentan pero también enseñan a comer.

El universo de los espacios CEC es muy heterogéneo. Dentro de él conviven una serie de formatos institucionales de gran diversidad, tanto en lo que hace a su misión institucional como a los recursos con los que cuentan, la cantidad de niñas/os que acogen, los esquemas de control y supervisión de las autoridades públicas a los que están incorporados, y el acompañamiento pedagógico y social que se les ofrece (Cardini, Díaz Langou, Guevara, & Achával, 2017). Las trabajadoras de cada formato tienen acceso a distintas remuneraciones, condiciones laborales, oportunidades de formación y certificación de capacidades, acompañamiento, entre otras cosas. Esto

¹ La mayor parte de los trabajadores de espacios CEC son mujeres, como se describirá más adelante. Por lo tanto, este documento generalizará con el plural femenino.

constituye un asunto pasible de intervención de políticas públicas por una serie de cuestiones.

En primer lugar, el argumento central se relaciona con los derechos de estas trabajadoras como tales. La mayor parte de ellas comparte características distintivas: están en contacto con quienes cuidan, sus calificaciones son poco reconocidas y sus remuneraciones son relativamente bajas y no siempre son provistas con las condiciones materiales adecuadas para desempeñar sus funciones (OIT, 2019). Sin embargo, la diferenciación de los esquemas de contratación, representación sindical, oferta formativa e incentivos salariales atenta contra el principio de igualdad. Como se describirá más adelante, hay trabajadoras que son empleadas públicas de gobiernos provinciales y otras que cobran una remuneración no contributiva y disociada del acceso a la protección social básica.

En segundo lugar, si bien ese argumento es suficiente, también existen otros adicionales de cariz más instrumental. El primero de ellos concierne a la relación entre el bienestar de las trabajadoras y la calidad de su trabajo, con el consecuente impacto sobre los aprendizajes y desarrollos cognitivos, motrices y psicológicos de los niños y niñas que tienen a cargo. Estudios rigurosos señalan que las niñas y los niños logran resultados significativamente mejores en indicadores de desarrollo lingüístico, motriz y social cuando fueron cuidados por trabajadoras más experimentadas y con más recursos para ofrecer interacciones de mayor calidad (Araujo, Dormal, & Schady, 2017). Un meta-análisis de estudios cuasiexperimentales que evaluaron el impacto de formación en servicio de trabajadores CEC sobre indicadores de desarrollo de niños y niñas encontró una relación fuerte y robusta: que los trabajadores estén mejor capacitados lleva a que las actividades de crianza, enseñanza y cuidado tengan un mayor impacto sobre el desarrollo integral de los niños y las niñas (Egert, Fukkink, & Eckhardt, 2018). El segundo argumento instrumental se vincula con la potencialidad que tiene el sector cuidados para la reactivación económica post-COVID19. Hay una serie de factores que explican esto. En primer lugar, como se mencionó antes, el cuidado en Argentina está altamente familiarizado y feminizado. Se calcula que estas tareas, de ser remuneradas, representarían más del 15% del Producto Bruto Interno (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2020). Esta situación afecta la participación laboral de las mujeres, tanto en términos de su involucramiento en el mercado de trabajo como de la calidad de su incorporación (Díaz Langou, y otros, 2019). La redistribución social de estas tareas no remuneradas a través de, entre otras medidas, la ampliación de los espacios CEC podría fortalecer las trayectorias educativas y laborales de las mujeres. Para ello, es central que las trabajadoras CEC a cargo estén bien remuneradas, tengan acceso a trayectorias formativas suficientes y a los instrumentos de protección social necesarios.

A la vez, la pandemia y las medidas de aislamiento social tomadas afectaron desproporcionadamente a quienes están insertos en trabajos informales, situación que incide más sobre las mujeres de baja calificación y recursos. En consecuencia, un plan de empleo público como el que se perfila en la iniciativa de Potenciar Trabajo podría alcanzar varios objetivos a la vez: incorporar a mujeres inactivas, desempleadas y en trabajos con déficits de empleo decente al mercado laboral a través de su formación y capacitación para el desempeño en espacios CEC, por un lado; y aminorar la carga de cuidados que incide sobre la autonomía económica de las mujeres en general, por el otro.

La inversión en el fortalecimiento de los trayectos formativos y las condiciones laborales de las trabajadoras CEC está en el vértice de las políticas para la equidad de género y el desarrollo pleno de niñas y niños desde la primera infancia (Díaz Langou & Biondi, 2018). Pero además de ser lo correcto desde un punto de vista normativo de derechos, también representa una oportunidad clave para el desarrollo. A partir de una simulación con la matriz insumo-producto, se estimó que invertir para garantizar cupos en espacios CEC al 67% de los niños y las niñas de 0 a 6 años conduciría a un

incremento de 5 puntos porcentuales del PBI, la generación de 1,3 millones de puestos de trabajo (de los cuales el 62% iría a mujeres) y una recuperación tributaria de la inversión inicial de alrededor del 56% (Díaz Langou, Caro Sachetti, Karczmarczyk, & Bentivegna, 2019).

Los argumentos abundan. Este documento pretende ser un puntapié inicial para abordar la situación de las trabajadoras CEC de forma multidimensional y con el horizonte de desvincular el pleno ejercicio de sus derechos laborales del formato institucional en el que prestan servicios. Para ello, el informe continúa con un breve diagnóstico de las trabajadoras CEC en función de si están insertas en el sector educativo, en la oferta comunitaria o en el sector privado no incorporado. Se definen las brechas de información respecto de cada grupo y se describe lo que sí se sabe a partir de datos de fuentes secundarias y entrevistas con funcionarias/os nacionales de los sectores de educación, trabajo y desarrollo social. La segunda sección aterriza el análisis en tres jurisdicciones provinciales argentinas: Córdoba, La Pampa y Río Negro. Allí se describe la situación de las trabajadoras CEC a partir del análisis de fuentes de datos secundarias, de entrevistas con funcionarias/os provinciales y de entrevistas con diferentes perfiles de trabajadoras CEC. Una tercera sección aporta recomendaciones institucionales y programáticas para enmarcar una estrategia de fortalecimiento de las trayectorias formativas y las condiciones de trabajo de las trabajadoras CEC.

1. Perfil de las trabajadoras CEC en Argentina

Como se desprende de la definición que se dio de espacio CEC en la introducción de este documento, el universo de formatos se caracteriza por una enorme heterogeneidad y una fuerte fragmentación. Categorizar a los espacios CEC supone un ejercicio de conceptualización y definición de variables ordenadoras que no está libre de discusiones entre referentes de distintas disciplinas que se han abocado a su ordenamiento y ponderación.

Uno de los intentos más exitosos en términos de contextualizar propuestas de políticas públicas para el fortalecimiento de los espacios CEC es el del *Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social*, que Adrián Rozengardt desarrolló para su tesis de maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, 2014).

Luego de una rigurosa revisión bibliográfica, el autor ordena a los espacios CEC entre formales (los dependientes de ministerios de educación provinciales y adscriptos a la regulación y la supervisión de entes educativos) y no formales. Dentro de estos últimos se incluyen los estatales (centros de desarrollo infantil municipales, provinciales y nacionales); los comunitarios (centros de desarrollo infantil gestionados por organizaciones de la sociedad civil y comunitarias sin fines de lucro, cuenten o no con apoyo estatal); y los privados (entre los que se encuentran jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial y experiencias de emprendimientos asociativos mercantiles (EAMs)²).

Este documento sigue, casi al detalle, esta propuesta de configuración, pero evita la diferenciación primaria entre espacios formales y no formales³. En su lugar, propone

² Coraggio y Sabaté (2010) dan cuenta de la existencia de este formato, que Rozengardt retoma como mosaico, algo discoló, dentro de la oferta existente de espacios CEC.

³ En el escenario de espacios CEC existen instituciones con diversos grados de formalización, lo que dificulta realizar una distinción fuerte entre espacios formales y no formales. Habitualmente se utiliza la denominación formal para referir a las instituciones pertenecientes al sistema educativo, y la de no formales para aquellas que no operan fuera de él. No obstante, pueden identificarse instituciones que, por fuera del sistema educativo, operan con cierto grado de formalización. De allí la opción de los autores de este documento por la diferenciación en función de su incorporación al sistema educativo.

una primera diferenciación entre espacios incorporados a la enseñanza oficial (esto es, nivel inicial) y espacios no incorporados a la enseñanza oficial (que incluye tanto a los CDI como a los jardines privados no incorporados y a EAMs). En los casos provinciales, no obstante, la caracterización de cada tipo de espacio se realiza con mayor detalle.

De la fragmentación de los formatos se desprende una gran heterogeneidad respecto de las fuentes de información. En consecuencia, el ordenamiento de la oferta se nutrió del relevamiento y análisis documental de normativa y documentos oficiales, tanto nacionales como provinciales y municipales, como también de entrevistas en profundidad con gestoras/es nacionales de programas asociados a los espacios en línea con su pertinencia funcional.

1.1 Trabajadoras de nivel inicial

La educación inicial es la pieza más formal y regulada del rompecabezas que componen los espacios de crianza, enseñanza y cuidado en Argentina. El nivel inicial es el primer nivel del sistema educativo (Ley N°26.206, 2006) y se define como una unidad pedagógica para los niños de 45 días a cinco años inclusive (art. 18). Comprende al jardín maternal (45 días a dos años) y al jardín de infantes (tres a cinco años). Desde 2014, las salas de cuatro y cinco años son obligatorias, y el Estado nacional y los provinciales asumieron el compromiso de universalizar la oferta para los niños de tres años (Ley N° 27.045). La educación inicial, como el resto de los niveles educativos, depende de los Ministerios de Educación de las provincias. Sin embargo, en el inicial los gobiernos municipales tienen un rol crecientemente importante, en muchos casos con oferta propia.

Quienes se desempeñan en el nivel inicial incorporado a la enseñanza oficial deben ser trabajadoras con título docente de nivel inicial. La formación de quienes ejercen la docencia en el nivel tiene lugar en el nivel superior no universitario (en los Institutos Superiores de Formación Docente, en adelante denominados ISFDs) y, en menor medida, en las universidades. En 2019 se registraban 493 ISFDs y 18 universidades ofrecen la carrera en todo el país (Cardini, Guevara & Steinberg, 2020). La formación es de acceso abierto y el único requisito para ingresar es poseer título de educación secundaria⁴. A través de una formación de cuatro años se accede al título de “Profesor/a de educación inicial o de educación de nivel inicial”.

El currículum de la formación es regulado a nivel nacional por los Lineamientos Curriculares Nacionales para la Formación Docente Inicial (res. CFE 24/07). A nivel provincial las jurisdicciones son las responsables de elaborar sus propios diseños para la formación docente (res. CFE N° 2170/08; res. CFE N° 1588/12; res. CFE N° 1892/16). Desde 2007, Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) orienta y aprueba los diseños provinciales, lo que ha redundado una importante cohesión en la formación inicial en las veinticuatro provincias (Cardini, Guevara & Steinberg, 2020).

La orientación general de la formación es sectorial, es decir, pensada por y para el sistema educativo. Como muestran Cardini, Guevara y Steinberg (*en prensa*) los objetivos de la formación, las capacidades que se espera adquieran los docentes en formación y los ámbitos institucionales en los que se espera que se inserten refieren al sistema educativo y a la función de enseñanza. Más de la mitad de las provincias explicitan que la formación docente para el nivel inicial se orienta exclusivamente al desempeño en escuelas de nivel inicial. Asimismo, los objetivos y capacidades definidos en los diseños curriculares muestran que el foco se encuentra en la transmisión de saberes, valores y pautas culturales (Cardini y Guevara, 2019). Prácticamente no aparecen explicitados objetivos o capacidades vinculados con la

⁴ El artículo 7 de la Ley de Educación Superior de 1995 (N° 24.521) establece que, excepcionalmente, los mayores de veinticinco años que no reúnan esa condición podrán ingresar, siempre que demuestren que tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente.

crianza y el cuidado. Una vez finalizada la formación, el título habilita a quien egresa a obtener por un cargo una sección en escuelas de nivel inicial (LEN, art. 25).

Las condiciones laborales son equivalentes a las de todos los docentes del sistema educativo. Al ingresar a la carrera, las docentes acceden a una relación de dependencia con el estado provincial. La carrera docente está regulada por los estatutos del docente provinciales y algunas normativas complementarias, como los reglamentos escolares, que definen las tareas con mayor grado de especificidad. En líneas generales, está definida por cargos estables de difícil remoción, un escalafón con fuerte impacto de la antigüedad (en la remuneración y en el sistema de puntaje), y la formación continua para obtener más y mejores cargos. En el sistema educativo se reconocen dos subsistemas en lo que respecta a las condiciones laborales. A diferencia de sus pares de gestión estatal, los docentes de la gestión privada poseen condiciones laborales relativamente más precarias, específicamente en lo que hace a la contratación, promoción y remoción del cargo.

A nivel del desarrollo profesional, al igual que la formación de grado, la formación continua (jornadas, capacitaciones en servicio y fuera de servicio, posgrados, entre otras) sigue una tendencia sectorial. Dentro del sistema educativo, desde 2013 el Programa Nacional de Formación Permanente “Nuestra Escuela” (en adelante, PNFP) del INFoD, está destinado a la formación masiva de los docentes de los distintos niveles educativos y tipos de gestión.

Además del INFoD, son múltiples los actores que ofrecen propuestas de formación continua: universidades, ISFDs, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y dependencias gubernamentales a nivel provincial y municipal. En general, estos actores ofrecen una formación abierta a docentes y otros trabajadores que se insertan en otros espacios fuera del sistema educativo.

Más allá de esta información sobre la formación docente, desde las fuentes de estadísticas es poco lo que se sabe sobre el perfil de las trabajadoras educativas. La principal fuente para conocer a las trabajadoras educativas es el Censo de Personal de Establecimientos Educativos (en adelante, CENPE). Los datos disponibles muestran que el número de docentes del nivel viene creciendo en los últimos años, al calor de la expansión de la educación inicial. La cantidad de docentes de inicial aumentó un 42% entre 2004 y 2014, incluso más que la matrícula del nivel en el mismo período (30%)⁵. Según los últimos datos disponibles, en 2014 había en nuestro país 118.777 docentes de nivel inicial, que representaban un 13% del total del personal docente del sistema educativo.

Los docentes (directivos, maestros y auxiliares) constituyen un 78% del personal que se desempeñan en el nivel inicial. El restante 22% está compuesto por personal no docente, que incluye al personal administrativo, de maestranza y servicios técnicos-profesionales. Si bien es poco lo que sabemos sobre el resto del personal de establecimientos educativos, se trata de perfiles clave para la vida cotidiana de las escuelas de nivel inicial en particular, y de los espacios CEC en general.

1.2 Trabajadoras de espacios comunitarios

En 2007, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil, promoción y regulación. Esta fue reglamentada por el Decreto 1202/2008. En su artículo 6º, la ley establece como requisito laxo de funcionamiento la idoneidad del

⁵ Este dato debe interpretarse teniendo en cuenta dos cuestiones. Primero, que el CENPE 2014 incluye adultos que, en la onda anterior no habían sido contabilizados como docentes de inicial. Por ejemplo, docentes de maternales privados que funcionaban en ese momento como guarderías y no dependían del sector educativo. Segundo, que la independización de escuelas de nivel inicial en varias jurisdicciones supuso la creación de nuevos cargos docentes.

personal a cargo de las tareas de planificación y atención a las niñas y los niños, como también una razón adecuada entre niñas/os y personas adultas a cargo.

La ley y su decreto reglamentario también crearon y organizaron la Comisión de Asistencia y Promoción de los Centros de Desarrollo Infantil y Comunitario (CoCeDIC), a cargo del relevamiento de los CDI y de la definición de estándares más detallados para su funcionamiento. Los Estándares de Inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil fueron aprobados por el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia en 2015. Este documento identifica ciertos criterios de funcionamiento vinculados con los recursos humanos que son relevantes para analizar las dinámicas territoriales de los CDI.

Los Estándares definen cuatro dimensiones con sus respectivos indicadores. En términos de perfilamiento de los recursos humanos, la más relevante es la de Calidad. Las restantes son Cobertura, Fortaleza Institucional y Políticas Públicas. El primer indicador de calidad es el de Recursos Humanos, que se divide entre nivel máximo de educación alcanzado por quienes interactúan con niñas/os, su nivel de experiencia y formación no académica, y las condiciones salariales y laborales en las que desempeñan sus funciones.

En 2016 se lanzó el Plan Nacional de Primera Infancia (PNPI), que implicó el reordenamiento de las transferencias realizadas a los CDI para su fortalecimiento institucional y sus gastos corrientes (incluido el personal), como también a la confección de materiales de capacitación, instancias de entrenamiento en servicio y seguimiento de los espacios bajo convenio con la Subsecretaría de Primera Infancia, dependiente de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) del Ministerio de Desarrollo Social. En 2019, el gobierno nacional lanzó, en alianza con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Estrategia Nacional de Primera Infancia Primero.

La gestión inaugurada en 2019 retomó las acciones de fortalecimiento de los CDI enmarcadas en el PNPI/ENPI, pero las ubicó en un abanico más amplio de intervenciones vinculadas con la equidad de género, una de sus banderas más significativas. El Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad fue creado con el mandato, entre otros, de coordinar la Mesa Interministerial de Cuidados (MIC) con el fin de encontrar sinergias entre las políticas y programas con impacto en las autonomías de las mujeres e identidades diversas.

Entre las acciones que se llevan adelante desde el Estado Nacional relacionadas con las trabajadoras de los CDI, resaltan las adscriptas a las órbitas del Ministerio de Educación (MEDU), del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y del mismo Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD).

El MEDU se propone fortalecer el carácter educativo de propuestas vinculadas con la primera infancia que sean ajenas a la enseñanza oficial. El MDS ofrece dos grandes líneas de acción. En primer lugar, el mencionado PNPI, en particular su componente asociado al fortalecimiento de los CDI. Dentro de esta línea, también se propone revitalizar el rol de los Estándares de Inclusión, a la vez que avanzar con una estrategia de formación y certificación de competencias para las trabajadoras. La segunda punta que ofrece el MDS se relaciona con el flamante Potenciar Trabajo⁶, iniciativa que amalgama los programas previos Hacemos Futuro (ex Argentina Trabaja) y Salario Social Complementario.

La Dirección de Gestión de Programas de Formación Profesional funciona bajo la Dirección Nacional de Formación Continua de la Subsecretaría de Formación

⁶ La descripción del eje de economía de cuidados se desprende de documentos oficiales y de entrevistas con referentes del MDS.

Profesional y Capacitación Permanente de la Secretaría de Empleo del MTEySS⁷. A principios del 2020, retomaron un esfuerzo que se sostuvo hasta 2017 vinculado con la homogeneización, evaluación y certificación de las competencias laborales de las y los trabajadores del sector cuidado. El proceso culmina con la articulación de actores (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, entes educativos y otros) con el fin de operativizar la puesta en marcha de cursos de formación y la certificación de competencias.

Finalmente, el MMGyD tiene a su cargo la coordinación de la MIC, como también el análisis de políticas que se vinculen con el derecho a cuidar y a ser cuidada/o. En ese rol, lleva adelante diferentes instancias de articulación de la oferta programática con el fin de unificar criterios, potenciar sinergias y reducir la fragmentación de las intervenciones.

A pesar del entramado normativo y programático que anida en la égida del Estado Nacional, la enorme mayoría de los espacios CEC en general y de los CDI en particular está compuesta por instituciones que dependen, directamente o mediante convenios, de las provincias y los municipios. Esto supone que la efectiva aplicación de las regulaciones y medidas está fuertemente vinculado con su apropiación por parte de los niveles subnacionales. Por tanto, está sujeta a las complejidades del federalismo argentino, a la heterogeneidad interprovincial de las capacidades estatales, a la jerarquía política que se le otorga al cuidado y a los derechos de las trabajadoras de los CDI en cada jurisdicción, y al propio tejido constitucional y legislativo que regula las relaciones entre las autoridades provinciales y las municipales.

Las provincias y los municipios pueden tener regulaciones específicas respecto de los perfiles y modalidades de contratación de las trabajadoras de los CDI bajo su órbita. También pueden idear estrategias de formación y certificación de competencias que, embebidas en la oferta gestionada a nivel nacional, asumen características específicas en cada territorio. En consecuencia, dar cuenta de la situación de los trayectos formativos y laborales de las trabajadoras de los CDI siempre entraña el riesgo de ocultar las especificidades dentro del territorio.

A pesar de esta salvedad, existe información actualizada, rigurosa, comparable y pertinente respecto de la situación de las trabajadoras de los CDI en las 23 provincias argentinas. Esta proviene del uso del SIM-CDI, un software de carga de datos que se lanzó en 2019 con el objetivo de relevar dimensiones críticas de abordaje de los espacios vinculados con el PNPI, gestionado por la Subsecretaría de Primera Infancia de SENAF. La información fue relevada por los equipos territoriales de la SENAF en las provincias, durante las visitas de monitoreo que realizaban periódicamente a los CDI bajo convenio. Asimismo, el software fue presentado y ofrecido a las gestiones gubernamentales provinciales, con el objetivo de que se pueda ampliar su uso a CDI no enmarcados en el PNPI. El informe, realizado por FLACSO y UNICEF, arroja data acerca de 1375 CDI relevados a nivel nacional, a los que asisten 104,719 niñas y niños en la primera infancia.

El reporte estima que, en el subconjunto de los CDI relevados, trabajan 12.855 trabajadores/as, de los que el 94,7% son mujeres. La edad promedio nacional es de 39 años. A pesar de que existen diferencias entre las diferentes jurisdicciones analizadas, los planteles suelen componerse por una coordinadora/directora, educadoras, auxiliares, asistencia administrativa, personal de cocina y limpieza, y profesionales del equipo técnico.

Respecto de las tareas que realizan, la mayor parte de su tiempo está dedicada a la enseñanza, crianza y cuidado de las niñas y niños. La relación entre adultas/os y

⁷ La información sobre la descripción de las actividades enmarcadas dentro del MTEySS se obtuvo a través del relevamiento de fuentes documentales e entrevistas con referentes de las áreas mencionadas.

niñas/os por sala puede echar algo de luz sobre la carga de trabajo que esto implica. Según el reporte del SIM-CDI, la razón promedio entre niñas/os y adultas/os varía entre salas. En las de lactantes, es de 4,06; en las de deambuladores, de 5,38; en las de un año, 5,8; en las de 2 años, 8,27; en las de 3 años, 11,61; en las de cuatro años, 16,61; y, finalmente, en las de 5 años llega a 20,78.

Una tercera dimensión de análisis, además de la del plantel y la de las tareas que desarrollan las trabajadoras, es la de las condiciones laborales en las que las realizan. A nivel de promedio nacional, el 38% del personal está nombrado, lo que es considerada la modalidad de contratación más vinculante y protectora de los derechos de las trabajadoras. El 29,2% está contratado o en condición de monotributista. El 12,6% recibe como remuneración una beca. Un 13,3% está en alguna otra condición (entre las que se encuentran, por ejemplo, la de cooperativas de trabajo); finalmente, un 6,8% se vincula con los CDI a través del voluntariado (Vinocur y Mercer, 2020).

Finalmente, la cuarta dimensión es la de formación de las trabajadoras. Los datos de los 1375 CDI relevados en el marco del PNPI permiten distinguir entre formación inicial (o nivel educativo inicial) y la oferta de formación continua a la que accedieron las trabajadoras. Tomando como referencia la totalidad de trabajadores/as de los espacios, independientemente de la función que desempeñen en ellos, se constata que el 36% cuenta con un título universitario o terciario (generalmente docente). A su vez, el 40% tiene la secundaria completa y alguna experiencia, inconclusa, en el ámbito superior. Un 11% cursó algo de estudios secundarios, mientras que un 11% restante solo completó el primario. Finalmente, cerca del 2% no completó el primario (Vinocur y Mercer, 2020). La heterogeneidad interprovincial está a la orden del día: mientras que en algunas provincias el 66% de las trabajadoras cuenta con un título superior en otras el porcentaje de trabajadoras sin secundario completo asciende al 36%. En total, casi un tercio de todas las trabajadoras de los CDI es docente, siendo las de nivel inicial el perfil preponderante. Casi el 71% de los equipos de los espacios relevados asistió a instancias de capacitación en 2019.

1.3 Trabajadoras de instituciones de gestión privada no incorporadas a la enseñanza oficial

La tercera pieza del rompecabezas es sobre la que menos sabemos. Aunque se presentan como jardines maternos (y comparten muchas de sus características) estos espacios no cuentan con reconocimiento oficial para funcionar como tales. Nombrados de maneras diversas: “truchos”, “clandestinos” o “fuera del sistema”, estos jardines no oficiales de gestión privada están presentes en todo el territorio nacional. Su surgimiento se asocia con las deudas persistentes en el acceso a la oferta de crianza, enseñanza y cuidado para los más pequeños (Gluz y Rodríguez Moyano, 2016).

En general se enfocan en la franja que va de los cero a los tres años, en la que se registra el mayor déficit de la oferta estatal. La necesidad de ofrecer certificados oficiales para acreditar la finalización de las salas obligatorias (cuatro y cinco años) lleva a que estos jardines se enfoquen en los niños más pequeños. En ocasiones están regulados por normativas municipales que permiten la habilitación de establecimientos comerciales. En otras, se los habilita como espacios de juego o centros de estimulación. En la práctica, suelen funcionar como jardines maternos sin financiamiento ni supervisión por parte de la cartera educativa ni de la SENAF. Dadas estas condiciones, en el contexto actual de la pandemia por el Covid-19 muchos de estos jardines se encuentran al borde del cierre.

A nivel nacional, la Ley N°27.064 (2015) constituyó un primer avance para hacer frente a esta problemática. Esta ley estableció que las escuelas de nivel inicial no incorporadas al sistema educativo deben recibir supervisión de las carteras educativas y que los profesionales a cargo de niños y niñas deben contar con título docente. Bajo este paraguas, algunas provincias y municipios han construido registros que permiten

monitorear, de distintos modos, estas instituciones. Algunas incluso han sancionado normativa específica para hacerlo (CABA, San Juan, entre otras). Sin embargo, el desarrollo de políticas orientadas a la oficialización de este sector es un desafío pendiente en la mayor parte del territorio. Si de estas instituciones la información es escasa, más aún lo es sobre las trabajadoras que allí desempeñan. Esto se debe, por un lado, a las características sectoriales de las fuentes de información. Por otro, a la poca atención que esta oferta ha recibido desde el campo académico, que se ha concentrado en las instituciones de base comunitaria. Esta oferta que no se encuadra en el sistema educativo oficial señala condiciones laborales y oportunidades de desarrollo profesional diferentes a las que ofrece el sector educativo.

Para acceder a mayor información sobre estas trabajadoras es necesario aproximarse a los territorios provinciales, como se verá en la siguiente sección.

2. Las trabajadoras CEC en tres provincias argentinas

En esta sección se caracterizan y analizan tres casos provinciales (Córdoba, La Pampa y Río Negro) y su foco está puesto en el nivel de competencia provincial. Aunque estas líneas dan cuenta de la articulación de este nivel de gobierno con el local-municipal, un *racconto* de la situación de las trabajadoras en la totalidad de los municipios excede los límites de este trabajo. En algunos casos se mencionan ejemplos municipales, pero se advierte la existencia de una enorme variabilidad entre ellos.

Para la reconstrucción de los casos, se utilizaron como fuente principal las entrevistas con trabajadoras de distintos formatos CEC en cada provincia y las entrevistas semi-estructuradas con funcionarios/as provinciales de los sectores de las carteras educativa y social. En algunas ocasiones, estos datos fueron complementados con un relevamiento intencional de normativas provinciales. Cabe señalar que la accesibilidad de las normativas varía enormemente entre las provincias; es decir, no en todos los casos los instrumentos regulatorios están disponibles en línea y resultan fácilmente identificables. Asimismo, en el caso de las trabajadoras del sistema educativo, muchas veces el panorama normativo provincial se encuentra poco actualizado y existen vacíos y solapamientos (Cardini, Guevara & Steinberg, 2020). Por caso, la mayor parte de las regulaciones son previas a la institucionalización del jardín maternal, e incluso del jardín de infantes, por lo que se focalizan en el trabajo docente con los/as niños/as más grandes.

Cada caso provincial se enmarca en una descripción de la arquitectura de la oferta de servicios de crianza, enseñanza y cuidado, en tanto escenario en el que se configuran las condiciones laborales y de desarrollo profesional de las trabajadoras CEC. Su caracterización se organiza a partir de los ejes fragmentación-cohesión vertical y horizontal (Guevara y Cardini, 2019). El eje vertical ilustra la fragmentación que se manifiesta en la separación de los servicios según franjas etarias. El clásico ejemplo es la orientación de la oferta de desarrollo social para la franja de cero a tres años y la de la cartera educativa para los niños más grandes. La fragmentación horizontal refiere a la rectoría, derivada de la separación de la oferta entre distintas carteras de gobierno. La rectoría refiere al sector de gobierno que regula, coordina, dirige y supervisa una determinada prestación.

A partir de las entrevistas se identificaron cuatro ejes que se relacionan con las condiciones laborales y de desarrollo profesional de las trabajadoras de los distintos espacios CEC. En primer lugar, el eje de regulación e institucionalidad. La regulación es entendida como el “proceso de producción de las reglas del juego y de orientación de la conducta de los actores” (Maroy y Dupriez, 2000). Desde esta óptica, las reglas del juego no solo son delimitadas por la normativa escrita fijada por las autoridades

políticas (dimensión declarativa), sino también a través de las prácticas de los actores de base que construyen la realidad cotidiana del sistema (dimensión de las prácticas). Ambas fuentes de regulación no necesariamente convergen, sino que suelen coexistir o generar conflicto y negociación alrededor de la definición de las reglas de juego. En este sentido, este eje nos permite dar cuenta de la normativa declarativa y de las prácticas regulatorias efectivas recuperadas a partir de los testimonios de los entrevistados.

Este se subdivide en dos subcomponentes. El primero es la existencia de una ley o reglamentación común del formato, como de su orientación al tipo de prestación y calidad del servicio o a los derechos de las trabajadoras que allí se desempeñan. El segundo es el grado de descentralización de la regulación y monitoreo de la oferta y el establecimiento de pisos comunes de funcionamiento y reglamentación del perfil de las trabajadoras, fundamentalmente en cuanto a su acceso a los cargos, los requisitos educativos y la estabilidad de su trabajo.

El segundo eje de análisis es el de las perspectivas sociales y culturales que existen, dentro de los sectores con competencia en la implementación de las ofertas CEC, respecto de las tareas de cuidado. En mapas provinciales fragmentados y heterogéneos, la perspectiva de los actores sobre la crianza, la enseñanza y el cuidado se manifiesta en el rol, el perfil y las tareas efectivas de las trabajadoras CEC.

Solo en las últimas décadas el cuidado ha sido abordado como una actividad que genera valor, tanto sobre el sujeto de cuidado como la sociedad en su conjunto. Referentes de la economía feminista han señalado cómo la organización específica que asuma, y su distribución entre diferentes esferas (Estado, mercado, trabajo y comunidad) tiene impactos importantes en un gran número de variables sociales y económicas (Rezavi, 2007). En América Latina y en Argentina en particular, el cuidado se encuentra fuertemente familiarizado y feminizado: son las familias las que afrontan su demanda y, dentro de ellas, las mujeres (Rodríguez Enríquez, 2005). Este fenómeno se condice con una desvaloración social de esta actividad que interactúa con el sexismo imperante: el cuidado se considera una actividad *naturalmente* femenina asociada a sus responsabilidades históricas que se fundaron en mandatos de género de corte biologicista (Tobío, 2012). Esto, a su vez, conduce a que, cuando el cuidado es remunerado, sea informal y con montos menores a los que se estiman para ocupaciones que requieren habilidades similares en complejidad (Díaz Langou et al, 2019).

A su vez, se observa una simplificación de las competencias relacionadas con el cuidado que se traduce en la concepción de que cualquiera (y sobre todo *cualquiera mujer*) puede cuidar. Esta construcción social sobre el cuidado puede estar imbricada en las condiciones laborales y la formación profesional de quienes se desempeñan en espacios asociados a estas tareas. Resulta muy difícil, metodológicamente, poder dar cuenta fehaciente tanto del sostenimiento de estas nociones sobre el cuidado como trabajo como del impacto que este tiene sobre la remuneración y las condiciones en la que las personas cuidadoras realizan trabajo remunerado. En consecuencia, este documento señalará la evidencia que se desprende de las entrevistas, pero teniendo en cuenta de que el método utilizado no es el apropiado para poder realizar generalizaciones o establecer relaciones causales. El análisis, exploratorio, pretende abrir el debate sobre los efectos que la perspectiva social del cuidado puede tener sobre quienes se desempeñan en el rubro. En esa línea, suscribe la necesidad de superar la antinomia aparente entre lo pedagógico y lo vinculado con el cuidado, frecuentemente asociado a lo asistencial (Rozengardt, 2020).

El tercer eje es la existencia y el volumen de los escalafones laborales, como también la retribución que existe respecto de la antigüedad de desempeño en las funciones de crianza, enseñanza y cuidado. Finalmente, el cuarto eje aborda la articulación de

intereses a través de uniones gremiales, tanto en lo que hace a la representación sindical como a la definición de pisos salariales comunes.

Estos cuatro ejes pueden visualizarse, en distinto grado, en tres dimensiones de las condiciones laborales y de formación profesional de las trabajadoras. En primer lugar, en la formación, tanto inicial como continua. En segundo lugar, en las condiciones laborales, que incluyen la modalidad de contratación, la remuneración y las tareas y el entorno en el que se desarrollan. Finalmente, la tercera dimensión comprende el acompañamiento, tanto pedagógico como laboral. Es esperable, y de hecho se observa en los estudios de caso, que estas tres dimensiones no son independientes, sino que se manifiestan interrelacionadas entre sí.

2.1 La Provincia de Córdoba

Esta sección parte de la descripción de la arquitectura de la oferta de espacios CEC en la Provincia de Córdoba para luego adentrarse en los ejes que impactan sobre las trayectorias laborales y formativas de las trabajadoras.

Arquitectura Institucional

La Provincia de Córdoba tiene una de las configuraciones más complejas en términos de diversidad de los espacios CEC existentes, algo que las autoridades entrevistadas reconocen.

En primer lugar, está la oferta que se considera provincial, que se subdivide entre educativa y comunitaria. Dentro de la primera se encuentran los jardines maternos y de infantes, cuya población objetivo son las niñas/os de 45 días a dos años y de tres a cinco años, respectivamente⁸. En conjunto, estos son denominados “escuelas de nivel inicial”. Dentro de la oferta comunitaria se encuentran las salas cuna, que es el formato que adoptan los CDI en la provincia. El Programa Red de Salas Cuna se originó en 2016, con la fundación de la primera, y en 2018 fue aprobada su regulación mediante la ley provincial 10.533. Su población objetivo son niñas/os de 45 días a 3 años de edad inclusive. El programa consiste en una transferencia inicial para mejoras en infraestructura e insumos y transferencias mensuales de becas para la operación de las salas, que se estipulan en función de la cantidad de niñas/os que asisten. A su vez, las salas cuentan con acompañamiento por parte de la coordinación del programa, que actualmente depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

En cuanto a la oferta municipal, esta se distingue entre escuelas de nivel inicial municipales, dependientes de las secretarías de educación de los municipios, jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial, cuya rectoría suele ser ambigua y distribuirse entre las áreas de educación, comercio y gobierno de los gobiernos locales; y salas de cuidado infantil sin convenio con el Programa de Salas Cuna.

En definitiva, una niña de 3 años que vive en la Ciudad de Córdoba puede asistir a un jardín no incorporado a la enseñanza oficial, a un jardín municipal, a una sala cuna (en cualquiera de sus modalidades de gestión) o a un jardín de infantes, de gestión estatal o privada, del nivel provincial. Y, en función de esa elección será sujeta a prácticas de crianza, enseñanza y cuidados por parte de trabajadoras con distintas condiciones laborales y de formación profesional.

Análisis de la relación entre los ejes y las condiciones laborales y de formación laboral de las trabajadoras CEC en la Provincia de Córdoba

⁸ El artículo 27 de la Ley 9.879/2010 de la Provincia de Córdoba establece que el nivel inicial es la primer unidad pedagógica e incluye a las/os niñas/os de 45 días a dos años inclusive (jardines maternos) y de 3 a 5 años inclusive (jardín de infantes). No obstante, la prioridad política está puesta en la ampliación de las salas de 3, dado el compromiso legal con su universalización, y en las de 4 y 5. Las autoridades actuales entienden que la población de 45 días a 2 años debe ser atendida por formatos del tipo CDIs, y la ley misma establece, en su artículo 32 la implementación de mecanismos de articulación entre los distintos formatos.

Regulación e institucionalidad

El formato de escuelas de nivel inicial está regulado por la Ley 9.870/2010, que rige la organización y administración del Sistema Educativo Provincial, comprendido por a) servicios educativos públicos de gestión estatal; b) servicios educativos municipales incorporados; servicios educativos públicos de gestión privada autorizados. La ley establece que los cargos de director/a y los docentes de todos los niveles se definirán según las condiciones establecidas en el estatuto docente provincial. Esta norma es un decreto ley (N° 1910) que data de 1957, a pesar de que ha tenido algunas modificaciones desde entonces.

A su vez, la Ley 9.870 también establece como derecho de las instituciones de gestión privada el nombramiento y promoción de su personal directivo docente, administrativo y auxiliar. Las/os docentes nombradas/os deberán cumplimentar los mismos requisitos que los establecidos en el Estatuto Docente de Nivel Inicial

La normativa para el sector privado es más laxa respecto de la estabilidad del personal docente que la del sector estatal. Establece que este podrá ser removido por la persona propietaria sin indemnizaciones ni preaviso en caso de causa justificada. En caso de despidos injustificados, se deberán pagar las indemnizaciones correspondientes. No obstante, en caso de cambios de planes de estudio, supresiones de curso, divisiones o grados, se autoriza a dejar a las/os docentes en disponibilidad, sin goce de sueldo.

La Ley 9.870 también define la competencia del sistema educativo provincial para supervisar la adecuación de los proyectos institucionales de las escuelas de nivel inicial a los parámetros de la normativa, como también la efectiva concordancia entre la pedagogía diaria y este proyecto institucional. Para ello, el sistema hace uso de las figuras de supervisores, que deben tener título de profesorado de educación inicial y experiencia en la dirección de establecimientos

En cuanto a las trabajadoras del nivel inicial de gestión provincial estatal, se constata que la regulación específica sobre los servicios (a través de la ley de educación provincial) y de los derechos de las trabajadoras, incluidas las modalidades de contratación, promoción y cese (dictados por el Estatuto Docente de Nivel Inicial) está alineada con que las trabajadoras de este formato tengan, en la virtual totalidad, título docente, dado que este es requisito *sine qua non* para su acceso a la carrera docente. Las trabajadoras vinculadas con la oferta provincial de gestión privada también están bajo este marco regulatorio, aunquemás flexible y, por lo tanto, tiene un efecto relativo menor, aunque muy significativo.

La regulación del nivel inicial también se asocia a las condiciones laborales. La totalidad de las trabajadoras en escuelas de nivel inicial de gestión estatal son nombradas a través del proceso definido en el Estatuto. Esto les garantiza una modalidad de contratación a través de la relación de dependencia con el estado provincial y el consecuente acceso a un piso de seguridad social alineado con la del resto de los empleados públicos provinciales. El salario es remunerativo y se descuentan las cargas vinculadas con el sistema previsional, las asignaciones familiares formales y la cobertura de salud. El salario está definido y no existen aumentos o congelamientos discrecionales, por lo que existe una garantía de ingreso. A su vez, las tareas están definidas adecuadamente y los entornos en donde se desempeñan, regulados con fuerza de ley.

En el caso de las trabajadoras de espacios de gestión privada, en cambio, la relación entre la normativa y las condiciones laborales es marginalmente diferente. La modalidad de contratación que prima es la que se da a través del monotributo, siendo la relación de dependencia una modalidad menos frecuente. La contratación supone un acceso a la seguridad social de menor calidad que el nombramiento. A su vez, las formas en que se dan las contrataciones, las promociones y los ceses son más discrecionales y dependen de la persona propietaria del establecimiento, a la que se le

reconocen ciertas prerrogativas, a pesar de que también existen protecciones para evitar despidos sin justificación. La figura de *en disponibilidad* atenta contra la seguridad de ingreso y su duración, de hasta dos años, implica una situación de desprotección. En términos de salarios, los docentes de gestión privada tienen derecho a una remuneración y bonificaciones a la par que sus congéneres de los espacios estatales; sin embargo, las retribuciones adicionales por actividades extra están sujetas a la discrecionalidad de la persona propietaria y la dirección del establecimiento. Esta situación de relativa inseguridad, a su vez, se visualiza también en la definición menos clara de tareas y competencias de las docentes de estos formatos, que tienen menor poder de negociación dada la mayor precariedad de su vínculo laboral.

Finalmente, la función de supervisión definida en la ley de educación es igual para establecimientos de gestión estatal y privada. El acompañamiento pedagógico es similar y está sujeto a los recursos, materiales e intangibles, con los que cuentan las jurisdicciones educativas en las que está dividida la provincia. En el caso del acompañamiento laboral, sin embargo, las trabajadoras de la gestión estatal tienen una ventaja relativa en la medida en que sus pares de espacios privados no pueden acudir a la persona supervisora para realizar quejas sobre la dirección del establecimiento, dado que la contratación, monitoreo y evaluación del/la directora/a son en gran medida atributo de la persona propietaria del espacio.

El formato de salas cuna está regulado por la Ley 10.533/2018. La reglamentación operativa del programa insta a que haya al menos una educadora titulada por turno. Las auxiliares, en cambio, pueden tener educación obligatoria completa. En la realidad, se observa que existen ciertas dificultades, sobre todo en las salas cuna co-gestionadas por organizaciones comunitarias, que operan preponderantemente en la capital. Para dar verificación a esta directiva, se insta a reasumir trayectos formativos conducentes a la terminalidad del tramo obligatorio. La supervisión la realiza el equipo técnico interdisciplinario del Programa Salas Cuna. Se solicita a cada espacio el proyecto institucional a principio de año, que debe ser realizado por el personal titulado, y se controla semanalmente sus avances. Se realizan, además, visitas territoriales, priorizando aquellas salas donde se observa un problema durante el seguimiento semanal.

En el caso de las trabajadoras de salas cuna, las orientaciones asociadas a los perfiles formativos priorizan la contratación de al menos una educadora certificada por sala. En esta línea, las trabajadoras de este formato poseen un menor nivel de instrucción promedio que en el resto de las ofertas, como se desprende de la comparación de los datos del SIM-CDI y del nivel inicial. Las restricciones son menos exigentes respecto de las auxiliares docentes y de asistencia. Según las entrevistas con funcionarios/as del Programa Sala Cuna, los municipios, que concentran la co-gestión de las salas cuna en el interior, tienden a tener personal más formados que las organizaciones comunitarias, preponderantes en la co-gestión de salas cuna en la Ciudad de Córdoba.

La normativa sí dispone de la necesidad de capacitación complementaria para los perfiles a cargo de niñas/os, lo que se refleja en una amplia oferta de cursos, talleres e instancias de formación continua ofrecidas por una batería de organismos públicos, entre los que se destacan la Defensoría del Niño, Niña y Adolescente de la Provincia de Córdoba, la coordinación misma del Programa de Salas Cuna en alianza con organizaciones de la sociedad civil y universidades y, en menor medida, el Ministerio de Educación. La oferta de formación es muy valorada por las trabajadoras, que demandan frecuentemente su realización.

Respecto de las condiciones laborales de las trabajadoras de sala cuna, las entrevistas señalaron la existencia de un panorama heterogéneo. Las trabajadoras pueden ser nombradas, contratadas o titulares de beca, lo que condiciona su acceso a la seguridad social y su estabilidad laboral. Los procesos de definición de perfiles a contratar y los procesos de contratación son definidos por cada unidad de gestión, es decir, por cada

sala cuna. Por lo tanto, el acceso es más discrecional que en el caso de las docentes del nivel inicial. Su permanencia en el cargo también está condicionada por la cobertura de niñas/os que tiene cada espacio, dado que ese es el indicador utilizado por el programa provincial para la transferencia mensual por niña/o asistente. Esta mayor flexibilidad compromete la garantía de ingreso asociada al trabajo, en particular entre quienes se vinculan laboralmente mediante contrataciones y becas, algo que es más frecuente entre las salas cuna co-gestionadas por organizaciones comunitarias. Tampoco existe legislación específica respecto de los derechos de estas trabajadoras, por lo que están supeditados a los esquemas de empleo público definidos en cada municipio o a la discrecionalidad de las personas referentes de las ONGs.

Respecto de sus remuneraciones, tienden a ser inferiores a las de sus colegas del sector educativo. En algunos casos los municipios abonan un aporte similar, pero solo para quienes están nombradas. En los casos de las ONGs y las que tienen trabajadoras en otras modalidades de contratación, se observa que la transferencia que hace el gobierno provincial por niña/o no va exclusivamente a la remuneración de las trabajadoras, sino que se distribuye entre ellas, la compra de insumos y el abono de servicios públicos y, en algunas ocasiones, el pago de servicios personales diferentes (como mantenimiento, asistencia general o limpieza).

En términos de las tareas y los entornos en donde las llevan adelante, el marco institucional y normativo es menos detallado que el del nivel inicial, por lo que las actividades que desempeñan las trabajadoras parten de un subconjunto común (atención de niñas y niños, vinculación con la familia, planificación) pero asumen especificidades en cada espacio. Algunas trabajadoras también llevan adelante actividades de limpieza o mantenimiento, como de gestión del espacio o servicios aledaños como comedores comunitarios y talleres. Los entornos, en términos de suficiencia de infraestructura e insumos, varían en función de si el espacio es municipal o comunitario (teniendo los últimos a tener mayores déficits) y de los recursos a los que accede cada espacio, públicos y privados. El programa provincial, sin embargo, realiza una evaluación de estas dimensiones, tanto para la transferencia (municipios) o arreglos (ONGs) específicos al inicio del convenio como para garantizar pisos de calidad comunes a todos los espacios.

El programa está a cargo de la supervisión operacional y pedagógica de los espacios. A medida que se fue institucionalizando, se fue solidificando el perfil técnico interdisciplinario a cargo de esta actividad. Actualmente, el seguimiento semanal se combina con visitas a fin de poder verificar el cumplimiento de algunos estándares (como la adherencia al plan institucional y la razón de adultas/os por niñas/os), a la vez que se hace un acompañamiento para mejorar las interacciones entre trabajadoras y niñas/os. Estos espacios también sirven para tomar temperatura del clima laboral y atender a demandas de las trabajadoras, tanto respecto del personal a cargo del espacio como generales. De alguna manera, funciona como un espacio de acompañamiento laboral que es valorado en la medida en que permite gestionar conflictos y recursos puntuales (como mejoras en el mobiliario, distribución de material didáctico o articulación con otros organismos que trabajan con niñas/os). Este acompañamiento suele ser, no obstante, casuístico y no está integrado en una estrategia general de relevamiento del bienestar, la motivación y las condiciones laborales de las trabajadoras de las salas cuna.

En el caso de los jardines educativos municipales, la Ley 9.870 también establece, en su artículo 108, que el gobierno provincial y los municipales acordarán y reglamentarán las competencias locales en materia educativa, asegurando la concordancia de la oferta municipal con las disposiciones de esta norma. En la práctica, cada municipio regula su propia oferta y establece las condiciones para la contratación y promoción de las trabajadoras.

El análisis que vincula al marco normativo e institucional con los jardines municipales supone una mayor complejidad, dado que cada municipio con oferta tiene competencias para regularla según disponga, ateniéndose a los principios de la ley provincial de educación. Un análisis exhaustivo debería dar cuenta de la reglamentación de todos los municipios cordobeses con oferta de este tipo. Solo a modo de muestra, se analiza someramente el caso de la Ciudad de Córdoba.

El sistema capitalino tiene muchas semejanzas respecto del sistema público de gestión estatal provincial: se requiere título docente para aspirar a un cargo a través de un proceso de concurso de títulos, antecedentes y oposición, lo que obviamente se asocia a la totalidad del personal abocado a tareas CEC con título docente. Se garantiza estabilidad laboral y de ingresos a quienes acceden. En términos de modalidades de contratación, las docentes son empleadas públicas municipales nombradas, con acceso a la misma seguridad social que el resto de sus congéneres que se desempeñan en otras áreas del municipio. El salario es competitivo, en algunas ocasiones mejor que el provincial. Y las tareas y características generales del entorno están reglados por la misma ordenanza y sus decretos reglamentarios, incluyendo cuestiones de infraestructura, higiene y seguridad, por un lado, y suficiencia de materiales didácticos e insumos por el otro. La supervisión está a cargo de la Secretaría de Educación del municipio, que realiza un acompañamiento pedagógico a los 34 jardines bajo su órbita. El acompañamiento laboral es menos frecuente pero menos necesario que en la oferta de salas cuna, al existir canales institucionales para realizar demandas y quejas específicas.

Finalmente, los jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial son los que tienen las reglamentaciones más dispersas y fragmentadas del total de la oferta. En general, estas asumen la forma de disposiciones vinculadas con el funcionamiento, seguridad e higiene de emprendimientos comerciales, con algunos resguardos especiales al tratar directamente con niñas/os. Aquí se repite el dilema anterior: cada municipio tiene una reglamentación de espacios privados que trabajan con niña/os (o una ausencia de regulación), sea general o específica. En el caso del municipio de Córdoba, la reglamentación apunta la necesidad de que la directora y las trabajadoras cuenten con un título habilitante para las actividades vinculadas con niños/as (docente inicial, psicopedagogía, entre otros del tipo). También estipula que todo el personal deberá realizar un curso de manipulación de alimentos, pero no ahonda respecto de otras instancias de formación continua. Las actividades de inspección señalan que uno de los principales desafíos es el de garantizar que todo el personal con responsabilidades de enseñanza y crianza tenga el título habilitante, siendo frecuente la contratación de personal con estudios terciarios en el área incompletos o incluso con solo el tramo de educación secundaria terminado. La reglamentación tampoco es sustancial respecto de las condiciones de trabajo del personal, en particular de las modalidades de contratación. Eso se traduce en contrataciones precarias, a menudo por fuera de los registros impositivos y de la seguridad social, que claramente vulneran los derechos laborales del personal. Las contrataciones formales tienden a ser a través del monotributo, y también abundan las relaciones de dependencia informales. Por su parte, la regulación es escasa respecto de las tareas, aunque sí señala límites de cantidad de niñas/os por adulto responsable. Respecto del entorno, sí es abundante sobre las condiciones de infraestructura, seguridad e higiene, como también sobre la necesidad de que haya suficientes materiales didácticos; no obstante, el cuerpo de inspectoras de la Ciudad de Córdoba entrevistadas afirmó que se verifican déficits en una proporción importante de las 300 instituciones que tienen a su cargo, siendo las tomas de electricidad y la ausencia de los materiales didácticos algunos de los elementos sobre los que más frecuentemente se llama la atención a las personas propietarias y a los cuerpos directivos de los espacios. Finalmente, el acompañamiento pedagógico que se estipula en la ordenanza es llevado a cabo no por la Secretaría de Educación del municipio, sino por la de Gobierno, a través de la Dirección General de Entes Privados. Las siete inspectoras, con títulos vinculados con la atención a la

primera infancia, asumen estas tareas en adición de las de control de condiciones de habilitación. Señalan que es un esfuerzo muy grande y que tanto el diseño del proyecto institucional como su efectiva curricularización e implementación es un gran desafío.

Perspectivas sociales y culturales sobre el cuidado

En los distintos formatos que asumen los espacios CEC en la Provincia de Córdoba, se pueden encontrar tres variantes diferenciadas de las perspectivas sociales que se tienen sobre el cuidado: la de trabajadoras de espacios tradicionalmente educativos (escuelas de nivel inicial), la de espacios educativos asociados a población en vulnerabilidad social (jardines municipales y escuelas de nivel inicial provinciales en zonas vulnerables), y las de salas cuna y jardines de infantes no incorporados a la enseñanza oficial.

En el formato educativo, las entrevistas apuntan a que no hay un foco en cuanto a las actividades conducentes al cuidado y a la crianza en la oferta de formación inicial y continua. Esta se orienta, casi exclusivamente, al desarrollo de competencias de planificación curricular y enseñanza. Incluso dentro de la organización de la oferta de formación inicial, se visualiza un sesgo al desarrollo formativo de sujetos que luego se incorporarán a los formatos de educación inicial vinculados con la enseñanza oficial, algo que se replica en gran parte de la formación inicial para el nivel inicial en Argentina (Cardini, Guevara y Steinberg, en prensa). Podría inferirse que esta mirada sobre el cuidado permea las condiciones laborales de las trabajadoras de nivel inicial. Si bien las trabajadoras y los/as funcionarios/as entrevistados reconocen que el cuidado es una condición de necesidad para la transmisión de saberes, se desescolariza esa función, asociándola a responsabilidades propias de las familias y/o de otros organismos públicos. En el discurso y en las prácticas se refuerza la idea de la escuela como espacio de enseñanza y del sujeto de aprendizaje (la/el niña/o) como alguien que ya está cuidado en otra esfera. Las entrevistas con las trabajadoras de nivel inicial arrojaron testimonios que sugieren la prevalencia de este fenómeno, con la recurrencia de frases tales como “que la escuela no deje de ser escuela” o la responsabilidad de ciertas actividades (típicamente del cuidado) en otros organismos del Estado, como la Defensoría del Niño/a, la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia o el Ministerio de Desarrollo Social, o también en las propias familias. Esta perspectiva también podría condicionar la forma en que se da el acompañamiento pedagógico y laboral por parte de supervisores/as y directoras/es. El foco del acompañamiento es el de fortalecer competencias de la enseñanza, entendida como función inequívoca de las trabajadoras en formatos tradicionalmente educativos. El acompañamiento laboral, incluso, a veces se deriva en la generación de instancias de queja y negociación respecto de la realización de tareas de cuidado por parte de las docentes, fundamentalmente las vinculadas con la higiene de la niña o el niño.

El panorama es diferente en la oferta educativa tradicional asociada a población en situación de vulneración social. Esta incluye a las escuelas de nivel inicial situadas en zonas desfavorables como a la red de jardines municipales de la Ciudad de Córdoba, que tiene como mandato atender a niñas/os de entornos vulnerables. El rol del sistema educativo sigue ponderando a la enseñanza como función esencial de la escuela, pero reconoce que las poblaciones vulnerables a las que atienden no reúnen las condiciones materiales e intangibles necesarias para que la transmisión de conocimientos pueda llevarse a cabo de forma efectiva. En lo que respecta a la formación continua, hay una mayor aceptación por parte de las docentes de la necesidad de recurrir a cursos, talleres y capacitaciones vinculadas con el paradigma de derechos estipulado en la Ley 26.061 y la normativa provincial asociada, al sistema de protección integral de los derechos de las/os niñas/os y a cómo articular con otra oferta pública y con la justicia en casos de verificación de situaciones de vulneración de derechos. Incluso se observa un aprovechamiento de oferta de capacitación diseñada por áreas sociales o la Defensoría del Niño de Córdoba que aborda estos temas, como demuestra la matriculación de la que tienen registro estos organismos. Las entrevistas con la Defensoría del Niño/a han

evidenciado un deseo de estas trabajadoras de conocer más sobre los protocolos de funcionamiento del sistema de protección de derechos local y los derechos que asisten a las niñas y a los niños por fuera de lo estrictamente vinculado con la enseñanza. En cuanto a las condiciones laborales, esta perspectiva parece permear la distribución de tareas. Estas se amplían para comprender una noción de educación más amplia, que incluye prácticas típicamente vinculadas con la crianza y el cuidado. Esto involucra acciones relacionadas con la alimentación, con la higiene de las/os niñas/os y con la recurrencia a soluciones por fuera del espacio educativo ante la constatación de eventos como situación de violencia doméstica y enfermedades, entre otras. Tanto las entrevistas con funcionarias como con trabajadoras asociadas a este tipo de oferta evidencian el reconocimiento de que el cuidado es una condición de necesidad para la enseñanza y que, por ende, no puede ser desescolarizado. En ese sentido, testimonios tales como “si el chico tiene hambre no puede prestar atención o si no desayunó nada en su casa es mejor que primero, como primera actividad del día, se le ofrezca el desayuno” apuntan a esta línea. Finalmente, en la esfera educativa asociada a la población vulnerable, se observa en las entrevistas un acompañamiento pedagógico y laboral que incluye instancias de consulta respecto de estrategias pedagógicas para niñas/os en situación de vulnerabilidad, por un lado, y cursos de acción y acompañamiento a las trabajadoras ante la necesidad de acudir a otros espacios de atención pública (la justicia, centros de atención primera a la salud, los hogares) para atender un escenario puntual.

En tercer lugar, está la oferta de salas cuna y de jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial. Respecto de las salas cuna, la perspectiva social del cuidado es percibida con ciertas distinciones por parte de quienes gestionan y coordinan los espacios, por un lado, y por las trabajadoras por el otro. Las/os funcionarias/os a cargo y las coordinadoras de espacios entrevistados entienden que el cuidado es más abarcador que la enseñanza, que está subsumida dentro del primero. A la vez, son críticas/os del formato escolar, al considerarlo demasiado estandarizado para niñas/os tan pequeñas/os. En ese sentido, de algunas entrevistas surgió la idea de que “la escuela es muy cuadrada, muy <<así son las cosas>>, los chicos sentados frente a la maestra por horas. No es algo bueno a esa edad”. El cuidado es entonces revalorizado como instancia de desarrollo de capacidades humanas más amplias que la intelectual, como condición indispensable para la ciudadanía y como actividad central para los derechos de las infancias. Entre las trabajadoras, en cambio, la noción que tiene el cuidado con relación a la enseñanza es más heterogénea. En cuanto a la formación, se observa voluntad por el desarrollo de competencias en el marco de programas pedagógicos asociados a la educación inicial. Según las entrevistas, una parte considerable son docentes de nivel inicial o estudiantes de esa carrera, como también de otras afines: psicología, psicopedagogía, entre otras. Lo mismo sucede con la demanda de programas de formación continua, en donde se pone énfasis en acceder a contenidos sistematizados y a certificaciones oficiales de esos saberes. De las entrevistas, tanto con funcionarias como con trabajadoras, se desprendió que las competencias asociadas a la enseñanza son percibidas como superiores en relación con las del cuidado, que componen un conjunto de tareas con menor plasticidad para su selección, ordenamiento y secuenciación en currículums de ofertas formativas. Al mismo tiempo, el sistema reproduce esa noción, al demandar que los proyectos institucionales y las rendiciones las haga “alguien que sepa”, esto es, un perfil titulado en educación inicial. Los saberes asociados al cuidado, al carecer de sistematicidad y al adquirirse por la vía práctica, son a veces desdeñados, aunque cada vez menos frecuentemente. Es presumible que la perspectiva social del cuidado como algo que “cualquiera puede hacer” tenga un efecto sobre las modalidades de contratación de las trabajadoras de los CDI, que tienden a ser más precarias que las de las educadoras de los formatos incorporados a la enseñanza oficial, con mayor frecuencia de contrataciones vía monotributo o pagos no remunerativos informales. La formalización laboral a través del nombramiento fue percibido, durante las entrevistas, como un punto al que se llega luego de haber demostrado experiencia en el cargo, y no

como un prerrequisito para llevar adelante el trabajo. En testimonios de trabajadoras nombradas, se ve que perciben “que cuentan con la suerte de haber sido nombradas luego de años de trabajo, mientras que las señas que recién empiezan son jornaleras” Apenas el 13% de las trabajadoras de CDI asociados al PNPI está nombrado, mientras que el 38% trabaja bajo la modalidad de monotributo y el 34,5% está becado (Vinocur y Mercer, 2020). A nivel nacional, la proporción de personal nombrado asciende a 38,1%, mientras que el 29% trabaja bajo la modalidad de monotributo y el 12,6% a través de un sistema de “becas” o “jornal”. Se presume un efecto similar sobre los salarios, que tienden a ser menores que los de otros formatos y más inseguros, al depender en buena medida de la demanda que tiene el espacio, variable que informa la transferencia que se hace al espacio en concepto de “beca” o “jornal”. Por otra parte, las tareas que cumplen están menos definidas. La valorización de las tareas de cuidado por parte de los equipos de gestión permite que el acompañamiento pedagógico y laboral apunte a empoderar a las trabajadoras, a reconocer sus competencias y tareas y a diseñar dispositivos de contención y escucha. En estas instancias se morigeran las demandas del sistema por la titulación y se realza la importancia de los saberes prácticos y de los vínculos afectivos con las/os niñas/os, según señalan las personas a cargo del diseño y puesta en práctica de estas instancias.

Finalmente, está el formato de jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial. Según las entrevistas con el área de inspección de la Ciudad de Córdoba, esta es una oferta que surge típicamente para resolver las demandas concretas de cuidado de los padres y madres de la población a la que atienden. En el caso de la Ciudad de Córdoba, en entrevistas con las áreas a cargo de la supervisión de este formato, las personas entrevistadas refirieron que “el mayor desafío es el pedagógico, el de la estimulación, la mirada. Es muy frecuente visitar los espacios y que los chicos estén mirando la tele todo el tiempo que están ahí (...) es una guardería en el sentido más tradicional de la palabra”. Respecto de la formación, los requerimientos de titulación están relacionados con la cumplimentación de las regulaciones. A su vez, la formación requerida está condicionada por la disposición de las personas dueñas a remunerarla adecuadamente y a que el plan de negocios cierre en términos de rentabilidad, por lo que se prioriza el ahorro de costos (y el personal titulado tiende a ser más caro). Las entrevistadas refirieron “la presentación del legajo docente de las trabajadoras suele ser problemático, porque siempre hay una o dos que son docentes pero las otras no, entonces pasan por auxiliares pero hay demasiados chicos por docente titulada”. No existe, según refirieron las personas entrevistadas, una política de capacitación que apunte directamente a las trabajadoras de este formato CEC, y no existen instancias de capacitación en servicio (esto es, cerrar el espacio por el día para una jornada de formación o actualización). En términos de condiciones laborales, se han informado casos de fraude laboral, de pagos no remunerativos y de falta de acceso a mecanismos de seguridad y protección social por parte de las educadoras. Tal como refieren las inspectoras de la Ciudad de Córdoba, durante la pandemia se constató que algunas trabajadoras tuvieron que recurrir a las políticas de sostenimiento de ingreso (fundamentalmente el Ingreso Familiar de Emergencia), que, por su propia normativa, solo pudo cubrirlas en tanto trabajadoras informales. Según las entrevistas, las remuneraciones tienden a ser menores que las de jardines incorporados a la enseñanza oficial, y los contratos (formales o no) se negocian uno a uno con la persona propietaria, por lo que la remuneración está muy condicionada por la capacidad de negociación de cada perfil específico. Respecto de las condiciones materiales del entorno, las inspecciones por parte de la secretaría de gobierno apuntan a una gran heterogeneidad, con “jardines hermosos, perfectamente amueblados y pintados” y otras situaciones en las que hay un déficit muy grande de ítems vinculados con las actividades de crianza, enseñanza y cuidado, con un uso indiscriminado de recursos de entretenimiento como la televisión. Finalmente, el acompañamiento pedagógico y laboral es realizado por la persona dueña, que en algunas ocasiones tiene título docente.

Escalafón y antigüedad

En el análisis de este eje, resulta útil distinguir entre las trabajadoras de espacios incorporados a la enseñanza oficial (escuelas de nivel inicial provinciales y jardines municipales) y las que están por fuera de ese sistema (salas cuna y jardines privados no incorporados). Esto es así porque la carrera docente, sea municipal o provincial, está fuertemente regulada en términos de promoción y retribución a la antigüedad, mientras que el panorama es más complejo para el resto del mosaico CEC.

Respecto de la formación, la existencia de un escalafón bien definido y la retribución de los años de antigüedad juegan un rol esencial. Aquí existe una diferencia, aunque no tan grande, entre los formatos de gestión estatal y los de gestión privada. Estos últimos están más condicionados por la voluntad de la persona propietaria del jardín, por lo que la retribución a la formación inicial y continua es menor que en el caso de las/os docentes de la gestión estatal. Estas, en cambio, se guían por el sistema de puntaje, que determina los cargos a los que pueden acceder a través de la competencia en la junta de valoración de nivel inicial. Más formación, tanto inicial como continua, implica un mejor posicionamiento para acceder a cargos de escalafones superiores.

En cuanto a las trabajadoras de formatos no incorporados a la enseñanza oficial, el escenario cambia en función de su modalidad de contratación. Aquellas que están vinculadas a través de relaciones de dependencia observan la posibilidad de subir en el escalafón del empleo municipal o del empleo de comercio según los mecanismos dispuestos en esas regulaciones. La formación inicial y los cursos de actualización, sobre todo para las cuidadoras que son empleadas municipales, puede ayudar a ese ascenso.

Respecto de las condiciones laborales, la regulación del escalafón y la existencia de retribuciones económicas a los años de antigüedad sirven para incentivar demandas de contrataciones bajo la modalidad de dependencia. La antigüedad impacta tanto sobre el puntaje como sobre la remuneración (con umbrales de años a partir de los que se abona un porcentaje adicional del salario). Finalmente, la antigüedad es relevante en los casos de trabajadoras de gestión privada en cuyos establecimientos se cierran secciones. El pase a disponibilidad, y la convocatoria en caso de reapertura, está vinculado con los años de servicio certificados.

En el caso de las trabajadoras no incorporadas a la enseñanza oficial, se observa nuevamente la dualidad del escalafón y la antigüedad sobre quienes están en relación de dependencia y quiénes no. Para las primeras, el escalafón determina un detalle de tanto la remuneración estipulada como de la modalidad de las tareas a desempeñar. Este detalle es menos específico, no obstante, que el exclusivamente docente. La antigüedad, por su parte, habilita expectativas certeras respecto de qué remuneración se recibirá al ir avanzando el tiempo. En el caso de las trabajadoras en modalidades de monotributo y relaciones informales, la ausencia de escalafón opaca la definición de expectativas salariales comunes y habilita espacios de negociación más diádicos, muchas veces de uno a uno. A su vez, las expectativas de ascensos y aumentos son más condicionadas por la voluntad de la persona empleadora que por un régimen objetivo. Esto impacta sobre las tareas, tanto en cuanto están menos definidas como también respecto de los incentivos de las trabajadoras contratadas o informales a desempeñarse exhaustivamente con el objeto de negociar un ascenso o un aumento. Las trabajadoras reconocen que la formalización “viene después de años de trabajo, por lo que a veces la docente que se titula se va a los jardines de infantes provinciales porque pagan mejor y estás formal”

Representación colectiva institucionalizada

En cuanto a la representación colectiva e institucionalizada de la representación de los intereses de las trabajadoras CEC en la Provincia de Córdoba, se pueden distinguir tres escenarios diferenciados.

En primer lugar, la representación sindical específica, esto es, la agremiación en un sindicato que representa directamente a las trabajadoras CEC como tales. Dentro de este grupo, se incluyen a las docentes de nivel inicial de las escuelas de nivel inicial de gestión estatal (a través de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba, UEPC, que forma parte de la Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CETERA); y a las trabajadoras de nivel inicial de jardines públicos de gestión privada (a través del Sindicato Argentino de Docentes Particulares, SADOP Córdoba).

La representación sindical general permite la colectivización de las demandas a través de asociaciones gremiales que representan a las trabajadoras de educación pero no como tales, sino en función de su pertenencia a un colectivo más amplio. Es el caso de las trabajadoras de los jardines educativos municipales y de las trabajadoras de sala cuna que están efectivamente nombradas como planta municipal. Las trabajadoras municipales forman parte de distintos sindicatos confederados en la Federación de Sindicatos de Trabajadores Municipales de la Provincia de Córdoba (FESTRAM). En el caso de la ciudad de Córdoba, el sindicato local se denomina Unión de Obreros y Empleados Municipales de la Ciudad de Córdoba (SUOEM). Las educadoras de la red de jardines municipales están representadas allí y, a través de esta asociación, en la FESTRAM. Lo mismo es cierto respecto de las trabajadoras de salas cuna nombradas como planta municipal. Es importante repetir que, sin embargo, la mayoría de las trabajadoras de este formato CDI no está nombrada, sino que es personal contratado o remunerado vía “becas”.

Finalmente, está el universo que carece de representación colectiva institucionalizada, compuesto en su mayoría de trabajadoras de salas cuna no nombradas y de docentes de nivel inicial que se desempeñan en los jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial. Aún de forma más preocupante, la evidencia cualitativa relevada durante la realización de este informe apunta a que son escasas las instancias de auto-organización por parte de estas trabajadoras, por lo que están muy expuestas a la vulneración de sus derechos laborales.

La sindicalización específica se vincula con las tres variables consideradas en este reporte: formación, condiciones laborales y acompañamiento. En primera instancia, se observa que, en algunas oportunidades, los gremios interceden para adecuar la oferta de formación continua a las preferencias de las trabajadoras. De esa forma, esta asume la forma de capacitaciones en servicio o durante el horario laboral, siendo muy excepcionales las instancias ofrecidas a contraturno por parte de los organismos públicos. En las condiciones laborales, el peso sindical es beneficioso en cuanto a la promoción de modalidades de contratación conducentes a la garantía de condiciones de trabajo decentes, incluyendo el acceso a la protección social. Los sindicatos de representación específica presionan por contrataciones en relación de dependencia, y tienen experiencia en la organización e incidencia sobre decisiones de política pública y restitución de derechos en caso de vulneración. Al mismo tiempo, cumplen un rol fundamental en la definición de pisos salariales y aumentos remunerativos a través de las paritarias docentes y otras instancias de negociación salarial. Finalmente, también influyen más directamente sobre las tareas y el entorno laboral de las trabajadoras, al discutir con los empleadores (fundamentalmente los estados provincial y municipal, pero también las cámaras de entes de educación privada incorporada a la enseñanza oficial), estándares respecto de la infraestructura y los ítems necesarios para llevar adelante el trabajo docente. Aquí juega un rol clave la especificidad de la representación en la medida en que el conocimiento técnico por parte de la conducción gremial habilita negociaciones más situadas y fundadas en la experiencia de sus representadas.

La sindicalización general se vincula en menor medida con la formación. Allí la regulación y la institucionalidad juegan un rol mayor en cuanto a la formación inicial de las trabajadoras, dado que la protección gremial de las trabajadoras de este formato

de representación colectiva no está asociada directamente a un sector específico de desempeño, sino a su vinculación con la entidad empleadora. La incidencia sobre la oferta de formación inicial es muy escasa, a pesar de que a veces se presiona para que ninguna instancia formativa obligatoria sea por fuera del horario laboral. La sindicalización general también se vincula con las condiciones laborales aunque en menor medida que la específica. El foco de la incidencia está en la modalidad de contratación y en el establecimiento de pisos salariales que tienen un efecto sobre las remuneraciones. Sin embargo, la falta de especificidad técnica y de conocimiento situado sobre los desafíos particulares en cuanto a las tareas y el entorno por parte de la dirigencia puede traducirse en un rol más acotado en estas cuestiones, que tiende a reducirse a presionar por seguridad policial alrededor de los espacios de trabajo (sobre todo en los jardines municipales) y a quejas puntuales sobre la infraestructura de las salas cuna o los jardines. Por último, la sindicalización específica no parece tener un efecto diferente respecto del acompañamiento laboral y pedagógico.

Finalmente, está el grupo más vulnerable: el que carece de representación colectiva institucionalizada. Su relación con la formación es incierta, aunque es esperable que la organización pública de oferta de formación continua esté menos condicionada por los intereses de las trabajadoras que por la voluntad, en general muy positiva, de incorporar su perspectiva a los distintos formatos para potenciar su éxito. La ausencia de mecanismos de representación sí se asocia más directamente con las condiciones laborales, como queda de manifiesto por los numerosos casos de empleo informal o precario; la ausencia de instancias colectivas de negociación salarial atomiza la capacidad del sector para demandar pisos comunes remunerativos, lo que se traduce en heterogeneidad de las remuneraciones tanto entre diferentes espacios como incluso hacia su interior (ejemplo paradigmático son los jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial). En cuanto a las tareas y el entorno, la falta de instancias de articulación de intereses a veces es reemplazada, en el caso de las trabajadoras de salas cuna, por los eventos de capacitación masiva. Estos, que en general reúnen a los equipos de diferentes CDI, sirven también para compartir experiencias y sistematizarlas en sentidos comunes frente a las circunstancias que se atraviesan simultáneamente en distintos espacios. Las capacitaciones también funcionan como modalidad para el acompañamiento laboral y pedagógico, dado que es allí donde se habilitan canales para presentar quejas, demandas y opiniones respecto de los desafíos diarios con los que se encuentran las trabajadoras en sus actividades cotidianas. Lamentablemente, estos espacios no están habilitados para las trabajadoras en jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial, por lo que es más difícil para ellas cobrar sentido de pertenencia a un colectivo común con agravios y dificultades compartidas.

2.2 La Provincia de La Pampa

En primera instancia, el presente apartado da cuenta de la arquitectura de la oferta de espacios CEC en la provincia de La Pampa. Luego analiza la forma en que los cuatro ejes identificados impactan sobre las trayectorias laborales y formativas de las trabajadoras pampeanas.

Arquitectura Institucional

A grandes rasgos, la estructura pampeana de servicios CEC se caracteriza por una fragmentación vertical: el entramado de instituciones destinadas a la primera infancia difiere significativamente dependiendo del rango etario. Para los niños y niñas de 4 y 5 años la oferta es homogénea, se encuentra incorporada a la enseñanza oficial y depende en su totalidad del Ministerio de Educación provincial. Contrariamente, los espacios destinados a los más chicos (entre 45 días y 3 años) presentan una considerable heterogeneidad, tanto en términos programáticos como de gestión y supervisión.

A lo largo de los 61 municipios que componen la provincia, la asistencia a salas de 4 y 5 años está íntegramente garantizada por el sector educativo formal, mayoritariamente de gestión pública. En perspectiva comparada con el resto del territorio argentino, este alcance es sumamente destacable: pese a ser obligatoria, la asistencia a la sala de 4 ronda el 85% a nivel nacional (Steinberg, Cardini & Guevara, 2019). Estos espacios se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Educación provincial y en el territorio se organizan en torno a los Jardines de Infantes Nucleados (JIN), sedes dependientes de la Dirección de Nivel Inicial provincial que articulan entre tres y cuatro salas cada uno. Las contrataciones se encuentran todas a cargo del Ministerio de Educación y, en las localidades más pequeñas, se articula con los municipios para emplear al personal no docente.

En lo que atañe al rango etario que va de 45 días a 3 años, la arquitectura de la oferta reviste de una mayor complejidad. Allí coexisten espacios dependientes de diferentes niveles de gobierno, de las áreas de educación y desarrollo social, de enseñanza formal y no incorporados a ella. Incluso existen instituciones “no oficiales”, que no poseen el reconocimiento de ningún área de gobierno.

En entrevistas con funcionarios/as del gobierno provincial, se afirmó que la Dirección de Nivel Inicial del Ministerio de Educación tiene como objetivo universalizar la sala de 3 en la provincia, aunque por el momento cuenta con este espacio únicamente en cuatro localidades (La Adela, Realicó, Alvear y Luiggi). El resto de la oferta de servicios CEC para el rango de entre 0 y 3 años se reparte entre establecimientos municipales no incorporados a la enseñanza formal y, solamente en las localidades más grandes, instituciones de gestión privada (oficiales y no oficiales).

Los espacios municipales no incorporados a la enseñanza oficial se encuentran bajo la órbita de la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social provincial, que supervisa y gestiona su funcionamiento. En los últimos cuatro años, la situación de estos establecimientos se ha modificado ampliamente, gracias al trabajo articulado entre los tres niveles de gobierno. Funcionarios/as de la SENAF remitieron a un relevamiento a nivel municipal realizado en 2016, el cual puso de manifiesto la existencia de 180 espacios muy heterogéneos a lo largo de toda la provincia (entre jardines maternos municipales y, mayoritariamente, Centros Ayelén⁹), en varios casos con infraestructuras y recursos humanos muy precarios. Desde ese entonces, la SENAF y los municipios comenzaron a trabajar en articulación con el nivel nacional -a través del Plan Nacional de Primera Infancia- en un proceso de construcción de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) que continúa hasta la fecha¹⁰.

Actualmente, la oferta municipal de espacios de primera infancia presenta una fragmentación horizontal, dividiéndose en dos tipos de formatos: 40 Centros de Desarrollo Infantil (CDI), los cuales abarcan al 75% del alumnado, y alrededor de 45 Centros Ayelén, con mayor presencia en las localidades más alejadas¹¹. Los primeros cuentan todos con un/a coordinador/a que posee formación terciaria o profesional, un equipo técnico de la municipalidad que trabaja con ellos y, en su mayoría, respetan el ratio adulto/niño para las diferentes edades¹². En el caso de los Centros Ayelén, la formación de quienes trabajan es menor, están localizados en municipios y barrios más vulnerables, y –como se verá más adelante- las condiciones de contratación del personal suelen ser más precarias. En entrevistas con funcionarios/as, se destacó que

⁹ El Programa Centros Ayelén, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de La Pampa, tiene como objetivo promover el desarrollo social de los niños y niñas mediante actividades de contención, atención y cuidado a través de un sistema no convencional de atención integral, con participación de la familia y la comunidad

¹⁰ Este documento fue escrito en diciembre de 2020.

¹¹ Los municipios también retienen la oferta de los llamados “jardines maternos municipales”, los cuales no se analizaron en el resto del documento. Su alcance es menor, no se encuentran bajo ningún área del gobierno provincial y la información sobre ellos es exigua.

¹² Los más equipados cuentan también con profesores de educación física y nutricionistas

el objetivo de la gestión provincial es lograr que, en un futuro, todos los Centros Ayelén eleven sus estándares para poder ser inscritos como CDI.

En última instancia, la oferta de espacios CEC para niñas y niños de entre 0 y 3 años se completa con instituciones de gestión privada. Este servicio únicamente se encuentra en las localidades más grandes de la provincia y, entre los espacios, hay que marcar una diferencia fundamental entre los que se encuentran oficializados y aquellos que no poseen reconocimiento alguno.

Los jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial de La Pampa se encuentran por fuera de la órbita de los municipios y de los ministerios de Educación y Desarrollo Social. En su mayoría, están inscritos como fondos de comercio (la directora suele ser la dueña) y la información disponible es exigua, incluso para los miembros del gobierno provincial. En los últimos años, la Dirección de Educación de Gestión privada de la provincia y los diferentes municipios impulsaron un proceso de registro y regulación de estos espacios, con el objetivo de incorporarlos al Ministerio de Educación. Varios ya han sido oficializados y otros están en proceso, aunque el contexto de la pandemia ha ralentizado el avance de esta política.

El nivel de descentralización de la oferta está fragmentado verticalmente, con una articulación entre provincia y municipios que varía según la edad. En la franja etaria obligatoria (4 y 5 años), la presencia municipal es exigua y se limita la contratación del personal no docente en las localidades más pequeñas. La oferta CEC allí está íntegramente centralizada por el gobierno provincial, quien se ocupa de la provisión, la regulación y el financiamiento de las instituciones.

Aunque la descentralización sea transversal a toda la provincia, es preciso remarcar diferencias dentro del nivel municipal. Entrevistas con referentes de los ministerios de Educación y Desarrollo Social arrojaron que el nivel de acompañamiento a los espacios es menor en las zonas con menor densidad de población. A su vez, el proceso de incorporación de jardines privados no oficiales por parte de la cartera educativa aún ese identifica como un desafío en las localidades más alejadas. En lo que respecta a los espacios no incorporados a la enseñanza formal, la presencia de CDI se limita a las jurisdicciones más grandes, mientras que los Centros Ayelén predominan en los municipios más pequeños y con menos recursos.

En definitiva, una niña de 3 años que vive en la provincia de La Pampa puede asistir a un jardín no incorporado a la enseñanza oficial, a un jardín municipal, a un CDI, a un Centro Ayelén o a un jardín de infantes, de gestión estatal o privada, del nivel provincial. En cambio, si se toma a una niña de 5 años, deberá concurrir a un jardín de infantes, de gestión pública o privada, dependiente del Ministerio de Educación provincial. En función del espacio al que se acuda dentro de este universo de instituciones, se estará sujeto a prácticas de crianza, enseñanza y cuidado por parte de trabajadoras con distintas condiciones laborales y de formación profesional.

[Análisis de la relación entre los ejes y las condiciones laborales y de formación de las trabajadoras CEC en la Provincia de La Pampa](#)

Regulación e institucionalidad

El nivel inicial de La Pampa está regulado por la Ley 2.511/2009 que rige la organización y administración del Sistema Educativo Provincial, integrado por los servicios educativos de gestión estatal, privada, cooperativa y social, que abarcan los distintos niveles y modalidades de educación. La ley marca que los cargos de la planta orgánica funcional se definen según las condiciones establecidas por el Estatuto del Trabajador de la Educación de la Provincia de La Pampa (Ley N° 1124/1988), el cual regula a los trabajadores de todos los niveles educativos. Para acceder al nivel inicial¹³, se deberá inscribir en el concurso de antecedentes efectuado en el mes de mayo de cada

¹³ El ingreso al nivel siempre es en el primer grado del escalafón.

año. Allí, el Tribunal de Clasificación ordena a los aspirantes (teniendo en cuenta – entre otras cosas- sus títulos, formación y años de antigüedad) y eleva la nómina a la Dirección de Nivel Inicial para su aprobación: así, los mejor clasificados podrán solicitar su titularización en las vacantes destinadas a ese fin (con el mismo listado se cubren luego las vacantes de interinos y suplentes). Al mismo tiempo, en sus artículos que van del 89 al 93, la Ley 2511 regula a los servicios educativos de Gestión Privada. En lo que respecta a los/as docentes, la normativa marca que deben tener los mismos derechos y deberes que sus pares de gestión estatal, así como también una igual remuneración mínima. La única diferencia entre ambos radica en el acceso a los cargos, donde las instituciones privadas no deben atenerse al concurso estipulado en el Estatuto del Trabajador Docente. En lo que respecta a los requisitos para ejercer la docencia, el sector privado cuenta con una flexibilidad marginalmente mayor que el estatal. Aunque la Ley 2511 establece que son los mismos, el Decreto N°3364/2016 (que funciona como anexo de la ley y reglamenta el funcionamiento de Instituciones de Nivel Inicial de Gestión Privada) permite el mantenimiento del cargo a aquellas personas que, al emitirse el decreto, prestasen servicios en jardines maternas sin poseer título docente. En entrevistas con funcionarios/as, se encontró que esta regulación fue pensada en el contexto de incorporación de jardines privados no oficiales al Ministerio de Educación: su objetivo era evitar la pérdida de puestos de trabajo en el proceso de formalización.

La Ley 2511 también indica que el Estado provincial es responsable de la supervisión del Sistema Educativo de La Pampa. En las instituciones de gestión privada, esta competencia es compartida por la Dirección de Nivel Inicial y la Dirección de Educación de Gestión Privada. Este denso esquema normativo -que reglamenta a todo el sistema educativo provincial y a sus trabajadoras- difiere del exiguo cuerpo de normas que regula a los espacios municipales no incorporados a la enseñanza oficial. En el marco provincial, se sancionó una única ley: la N° 2777, adhiriendo a la Ley Nacional N° 26233 de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil. Esta norma reglamenta a los CDI de La Pampa, pero deja afuera a los Centros Ayelén.

Pese a ello, estos espacios son regulados a nivel provincial por Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Desde hace cuatro años, este organismo busca establecer tanto normas de funcionamiento como requisitos que sean comunes a todas las instituciones municipales no incorporadas a la enseñanza oficial. Aún sin un aterrizaje en el plano normativo, se pretende que todas abran y cierren su calendario en la misma fecha, que las coordinadoras tengan formación terciaria o profesional y que cuenten con profesores de educación física y nutricionistas. A aquellos espacios que se encuentran en los municipios más grandes y tienen la entidad de CDI, habitualmente se les exigen estas cuestiones; con el resto aún es una meta a cumplir.

Las condiciones de contratación de las trabajadoras de estos espacios suelen variar según el formato y el municipio. En el caso de los CDI, la mayoría son empleadas municipales, reguladas bajo el Estatuto del Empleado Municipal propio de cada jurisdicción. En los Centros Ayelén (y también en los CDI de los municipios más pequeños), no se hallaron normas escritas sobre la condición de contratación de las empleadas. Tal como se mencionó en entrevistas con funcionarios/as provinciales, la SENAF dialoga en el plano informal con los municipios sobre esta cuestión, intentando promover la mayor formalización posible en ambos formatos.

En lo que respecta a la supervisión, ésta se realiza en forma articulada entre diferentes niveles de gobierno. La SENAF y los municipios son los organismos competentes de supervisar a quienes trabajan en los espacios pertenecientes a la cartera de desarrollo social. Sus equipos técnicos interdisciplinarios se encargan de monitorear el cumplimiento del proyecto curricular de cada institución, el cual es diseñado por la coordinadora con acompañamiento y sugerencia de la SENAF.

En última instancia, los jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial (casi en su totalidad maternos) son aquellos que tienen un marco regulatorio más disperso o, en algunos casos, inexistente. En el nivel provincial, no se registró legislación respecto a ellos. Las reglamentaciones habitualmente provienen del ámbito municipal y se homologan con las referidas al funcionamiento de los espacios comerciales, aunque con mayores recaudos por tratarse de instituciones con niñas/os.

Esta caracterización regulatoria e institucional se asocia a la formación, las condiciones laborales y el acompañamiento pedagógico y laboral de las trabajadoras en cada formato específico.

En lo que atañe a las trabajadoras del nivel inicial de gestión estatal, se observa que la regulación específica sobre la oferta (Ley provincial N°2511) y los derechos laborales (Estatuto Docente de Nivel Inicial, Ley N° 1124) lleva a que todas las trabajadoras de estos espacios tengan título docente. La existencia del Instituto de Formación Docente en Santa Rosa, la Universidad de General Pico y salas anexas que brindan la carrera dispersas por toda la provincia contribuye a este logro. En lo que respecta a la formación continua, el mecanismo de acceso a los cargos estipulado por la ley N° 1124 colabora con ella: el sistema de puntajes valora positivamente la capacitación continua. Ésta última contribuye a conseguir puestos de mayor rango y en mejores escuelas, y su oferta está a cargo de la Dirección de Nivel Inicial.

En el caso de las trabajadoras de espacios de gestión privada dependientes del Ministerio de Educación, la normativa también se vincula con la titulación, aunque es marginalmente más permisiva (Decreto N°3364/2016) La fracción de docentes no tituladas en esta área es muy minoritaria y se limita íntegramente a los espacios recientemente incorporados a la enseñanza oficial. En lo que respecta a la formación continua, en el caso de las privadas, al ser la institución quien se adjudica el derecho de contratación y promoción, los incentivos a la capacitación permanente son menores que en el caso del sistema de puntajes propio del Estatuto Docente para espacios estatales.

La normativa del nivel inicial también se vincula con las condiciones laborales de las trabajadoras. Toda la planta docente de los espacios estatales es nombrada bajo la reglamentación estipulada en el Estatuto, la cual garantiza una contratación en modalidad de dependencia por parte del gobierno provincial. Esta condición otorga el acceso al sistema contributivo seguridad social, donde se descuentan del pago mensual montos ligados a la cobertura de salud y al régimen jubilatorio. El salario está definido por paritarias provinciales, eliminando la posibilidad de cualquier tipo de recorte/aumento discrecional y garantizando estabilidad en los ingresos. Además, las tareas a realizar están detalladamente especificadas en la ley estatutaria.

En el caso de las trabajadoras de gestión privada, la normativa deja a cargo de la institución la tarea del nombramiento, lo que puede repercutir en una mayor discrecionalidad en el acceso a los puestos. En lo que atañe a la contratación, la relación es de dependencia entre la docente y el espacio, y la Dirección de Gestión Privada se encarga del cumplimiento de los estándares estipulados en la Ley educativa provincial: la trabajadora debe acceder a programas de salud laboral y prevención de enfermedades profesionales, además de poseer una remuneración mínima igual que los docentes de instituciones de gestión estatal. Esto último está también reglamentado por el Estatuto: en el artículo 125 sobre los acuerdos paritarios, se establece que “los servicios educativos de gestión privada deberán regirse por lo aquí establecido”. En las tareas a realizar, hay una mayor laxitud que en los espacios de gestión estatal, siendo habituales las iniciativas extracurriculares propias de cada establecimiento. Por último, en lo que respecta a la supervisión, la ley provincial regula esta tarea para ambos formatos institucionales y el acompañamiento laboral-pedagógico se hace presente en los dos. Aquí, la frecuencia del monitoreo no radica tanto en el tipo de gestión, sino más bien en la localización del espacio. En entrevistas con

funcionarios/as del Ministerio de Educación, se ha reconocido que el acompañamiento presenta mayores dificultades en las zonas de menor densidad de población.

En el caso de las instituciones municipales no incorporadas a la enseñanza oficial, la regulación y la normativa (o su ausencia) se vincula con la formación inicial y continua de sus trabajadoras. Aquellos espacios bajo el paraguas regulatorio de la Ley de CDI tienen –en casi todos los casos– una coordinadora titulada. Contrariamente, en los Centros Ayelén –los cuales no poseen una normativa provincial escrita que los regule– la formación inicial de las trabajadoras es menor, aunque ha mejorado en el último tiempo. Según funcionarios/as del gobierno provincial, hace 5 años los municipios imponían requisitos muy bajos en términos técnicos y abundaba el personal sin preparación especial. Desde ese entonces, ante la ausencia de formación inicial, la SENAF ha acrecentado y regularizado su oferta de formación continua, tanto para los Centros Ayelén como para los CDI. El organismo garantiza 4 o 5 capacitaciones presenciales anuales, donde participan en forma conjunta trabajadoras de ambos tipos de formato.

En el plano de las condiciones laborales, las diferencias entre ambos formatos también se reproducen. Las trabajadoras pueden ser empleadas municipales, monotributistas o informales, lo que condiciona tanto su acceso a la seguridad social como su estabilidad laboral. Si bien la SENAF busca elevar los requisitos para la contratación del personal, esta tarea es llevada a cabo netamente por los municipios, tanto para los CDI como para los Centros Ayelén. El perfil suele asociarse a cuánto y cómo pague el gobierno municipal, por lo que la incorporación laboral a los espacios es más discrecional que en los de enseñanza oficial. En entrevistas con trabajadoras de estos espacios, se resaltó que la heterogeneidad de modalidades de contratación condiciona la permanencia de la planta, limitando la estabilidad laboral de quienes se encuentran bajo monotributo o en la informalidad. Estos dos últimos vínculos habitualmente predominan en los Centros Ayelén, mientras que la relación de dependencia con el municipio es casi exclusiva de los CDI. Las remuneraciones varían significativamente en cada caso, siendo los pagos informales muy menores a los existentes en las otras dos modalidades¹⁴. En este marco, no se observa una legislación laboral específica para trabajadoras de los centros dependientes de Desarrollo Social: quienes son empleadas municipales están amparadas por el estatuto de empleo público propio de la jurisdicción, las monotributistas acceden al régimen estipulado para ellas en la provincia y, en el peor de los casos, las informales carecen de contrato y se encuentran absolutamente al margen de la protección legal.

En cuanto al acompañamiento laboral y pedagógico, éste se asocia a la regulación por parte de la SENAF, sobre todo en los municipios más grandes. En entrevistas con funcionarios se constató que las instancias de acompañamiento por parte de la provincia son más curriculares que laborales. Para lo primero, el organismo cuenta con equipos técnicos multidisciplinarios en diferentes jurisdicciones de la provincia, que colaboran en el diseño del proyecto curricular con las coordinadoras y supervisan su cumplimiento. En lo laboral, el rol de la cartera provincial es menor, quedando esta área bajo la discrecionalidad mencionada en el nivel municipal. En muchos casos, la SENAF funciona como intermediario para morigerar relaciones conflictivas entre los centros y los municipios. Al igual que en los componentes anteriores, el acompañamiento laboral y pedagógico a trabajadoras difiere entre formatos: suele ser mayor en los CDI (con más presencia en los municipios más grandes) que en los Centros Ayelén (localizados en jurisdicciones menos pobladas).

En cuanto a la situación de las trabajadoras de los jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial, la cuasi nula regulación y el vacío y la fragmentación del marco normativo dificultan el acceso a la información. En el caso de La Pampa, no se hallaron

¹⁴ En entrevistas se constató que, en algunos casos, el monto es ocho veces menor.

ordenanzas municipales que reglamenten el funcionamiento de estos espacios ni las condiciones de trabajo de sus empleadas. Como se constató en las entrevistas, esto se asocia con la formación inicial de la planta: coexisten trabajadoras sin especialización con docentes tituladas. La sanción del Decreto N°3364/2016 (que funciona como anexo de la ley provincial de educación y reglamenta el funcionamiento de Instituciones de Nivel Inicial de Gestión Privada) en el marco del proceso de formalización de estos espacios evidencia la existencia de trabajadoras sin título docente.

Al mismo tiempo, el hecho de que se encuentren por fuera de la órbita provincial condiciona sus oportunidades de formación continua. Al no hallarse bajo la órbita de ningún ministerio, las trabajadoras de estas instituciones se ven excluidas de las instancias de capacitación permanente brindadas tanto por Educación (Dirección de Nivel Inicial) como por Desarrollo Social (SENAF).

En lo que respecta a sus condiciones laborales, la información es considerablemente exigua en el caso de La Pampa. Apenas se sabe que su contratación puede enmarcarse en el régimen de empleados de comercio, lo que garantiza un piso salarial y el acceso a la seguridad social. Sin embargo, se desconoce sobre otras modalidades de contratación en estos espacios, que probablemente sean las más frecuentes. El acompañamiento laboral y pedagógico es nulo por parte de las áreas provinciales: las trabajadoras dependen pura y exclusivamente de su vínculo personal con la empleadora para presentar quejas o encontrar un espacio de contención. La única supervisión a la que se ven expuestas estas instituciones es la del área de comercio de los municipios que, hasta donde se sabe, solamente repara en cuestiones edilicias y sanitarias.

Perspectivas sociales y culturales

Las concepciones sobre el rol de la crianza, la enseñanza y el cuidado se fragmentan de igual manera que la oferta CEC en la provincia de La Pampa: de forma vertical. La noción sobre las funciones de cada formato se desprende de la edad de las/os niñas/os y no tanto de una jerarquía. En entrevistas con funcionarios/as y trabajadoras, primaba la lectura de que las instituciones destinadas para los 4 y 5 años tienen que centrarse en la enseñanza, mientras que aquellas pensadas para niños de entre 0 y 3 deben poseer un enfoque más integral, que aborde también a la crianza y al cuidado. Este enfoque es compartido en gran medida por las áreas de Desarrollo Social y Educación, lo que facilita el trabajo conjunto entre ellas.

Dentro de la enseñanza formal, la evolución de estas perspectivas se asocia con la formación inicial. Si bien la currícula se orienta mayormente hacia los saberes de planificación, implementación y evaluación de la enseñanza, en el último tiempo se ha ampliado. En entrevistas con funcionarios/as de Desarrollo Social, se remarcó que las nuevas camadas de docentes de nivel inicial ya no tienen únicamente una perspectiva pedagógica, sino que poseen un enfoque más integrador de la tarea en las instituciones. Las entrevistas con las trabajadoras de nivel inicial han reflejaron también esta mayor apertura, y mayor interés, a incorporar prácticas que exceden las típicamente asociadas a la enseñanza.

Al mismo tiempo, las perspectivas sobre la crianza, la enseñanza y el cuidado se asocian a la formación continua de las trabajadoras de la enseñanza formal. Si bien las capacitaciones se brindan para las docentes de todo el rango que va desde los 45 días a los 5 años, la Dirección de Nivel Inicial aborda temas centrados en la propuesta pedagógica. El año pasado, según funcionarios/as del Ministerio de Educación, se trabajó fuertemente sobre planificación y organización de la enseñanza.

En los jardines maternos, las trabajadoras ven sus actividades como una conciliación de la crianza, la enseñanza y el cuidado. Alternativamente, las docentes de inicial que trabajan en el tramo obligatorio lo conciben como un espacio de transmisión de

enseñanza. Esto se relaciona con el acompañamiento: el trabajo de las supervisoras tiene un abordaje netamente pedagógico en el tramo obligatorio, mientras que amplía el panorama a la enseñanza y al cuidado en los jardines maternos.

El escenario difiere en los servicios CEC propios del ámbito municipal, que se encuentran bajo el paraguas del Ministerio de Desarrollo Social. Como se describió en el apartado de arquitectura institucional, estos formatos están destinados a niñas/os de entre 0 y 3 años. En entrevistas con funcionarios/as provinciales, se observó una perspectiva crítica de la sobreescolarización de los más pequeños y una revalorización del rol del cuidado, apostando por proyectos curriculares integrales, que cuenten con estimulación, participación de la comunidad, socialización temprana y juego. Esta visión no es contraria a la inclusión de cuestiones pedagógicas, vistas como trascendentales para una mejor inserción futura en el tramo obligatorio.

En lo que respecta a la formación inicial, la titulación de las coordinadoras difiere dentro de los formatos, dependiendo en gran medida de la densidad de población del municipio y sus recursos (tanto financieros como humanos). Según lo expuesto en las entrevistas con trabajadoras y funcionarias/os, las tituladas y las que no lo están comparten el mismo enfoque integral y de valorización del cuidado, siendo únicamente en las competencias técnicas donde se observan las diferencias.

La perspectiva social sobre el cuidado también podría incidir en la formación continua. Las 4 o 5 capacitaciones anuales brindadas por la SENAF se realizan en sala y durante el horario de trabajo. Allí, los equipos provinciales –que cuentan con apoyo logístico de los municipios- trabajan fuertemente cuestiones ligadas a la crianza y el cuidado. Este año, por ejemplo, se está tratando la comunicación con las/os niñas/os, con el objetivo de que las trabajadoras tengan una mayor apertura hacia ellas/os y puedan observar cómo manifiestan lo que les pasa (y así poder actuar en consecuencia). Según entrevistadas/os provinciales, los espacios de formación en crianza y cuidado dispuestos por la SENAF son vistos por las trabajadoras como un reconocimiento a su labor, anteriormente relegada. Las trabajadoras también coinciden en una valoración positiva de las capacitaciones, aunque algunas han señalado algunas dificultades respecto de transportarse a las jurisdicciones donde se realizan de forma presencial.

Al mismo tiempo, el enfoque “vertical” sobre el cuidado compartido por las áreas de Desarrollo Social y Educación se relaciona con la formación continua permitiendo la articulación entre la Dirección de Nivel Inicial y la SENAF. Ambos organismos brindan capacitaciones en conjunto, con el objetivo de integrar mejor a todo el nivel inicial de la provincia. Uno de los ejes que guía el trabajo coordinado es el acompañamiento del niño en toda su trayectoria dentro de espacios CEC.

La tradicional perspectiva de jerarquización de la enseñanza, aunque más presente en Córdoba y Río Negro, puede relacionarse con las condiciones laborales de las trabajadoras de La Pampa. El área de Desarrollo Social provincial ha logrado avances en los últimos cuatro años, pero las modalidades de contratación de las trabajadoras de espacios no incorporados a la enseñanza formal tienden a ser más precarias que las de sus pares del nivel inicial. La habitualidad del monotributo y de los pagos informales se contraponen a la relación estipulada por el Estatuto docente de la provincia. Esto también puede observarse en el monto de los salarios, que suelen ser menores en las instituciones municipales que en las de enseñanza oficial. En lo que respecta a las condiciones edilicias, aunque también se avanzó mucho en los últimos cuatro años, las autoridades refirieron en las entrevistas que aún se observan espacios de trabajo deficitarios en algunos Centros Ayelén, desafío que se está abordando en el marco de su estrategia de reconversión en CDI.

Por último, la valorización del rol del cuidado hecha desde el área provincial se hace evidente en el acompañamiento pedagógico y laboral. Los equipos técnicos multidisciplinarios trabajan horizontalmente con las coordinadoras de los espacios y

se encargan de valorizar sus competencias. A su vez, estos encuentros (al igual que las capacitaciones) sirven como espacios de canalización de reclamos. Ante esta ausencia de otros canales, el acompañamiento del nivel provincial se erige como un área alternativa para ejercer sus demandas.

En última instancia, se encuentra el formato de jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial. Su oferta se vincula con la necesidad de satisfacer las demandas de cuidado por parte de las familias. La contratación de perfiles docentes titulados es condicional a si las personas propietarias pueden incurrir en su financiamiento, por lo que varía entre espacio y espacio. En lo que atañe a las condiciones laborales, la situación precaria se vincula con la nula regulación del trabajo y la dificultad para el acceso a mecanismos de seguridad social por parte de las trabajadoras. En los casos en los que acceden a un marco regulatorio, éste es el de los empleados de comercio, diseñado para un trabajo no vinculado a la crianza, la enseñanza y el cuidado. En última instancia, es preciso marcar que no hay registro de un acompañamiento pedagógico por parte de ningún nivel de gobierno y que las supervisiones que se observan corren por cuenta de las Direcciones de Comercio de los municipios.

Escalafón y antigüedad

Al igual que en las provincias de Córdoba y Río Negro, el análisis de este eje debe hacerse dividiendo a las trabajadoras CEC en dos grupos: quienes pertenecen a espacios de enseñanza oficial (escuelas del nivel inicial, tanto de gestión privada como estatal) y quienes no (CDI, Centros Ayelén y jardines privados no incorporados). La justificación radica en que la carrera docente -regulada por el Estatuto- cuenta con una reglamentación específica en términos de promoción y retribución a la antigüedad, mientras que el escenario para el resto de las trabajadoras CEC es significativamente más heterogéneo.

En lo que atañe a la formación inicial, el ingreso a la carrera docente en La Pampa requiere del título (o de un certificado de capacitación). Exceptuando los minoritarios casos en la gestión privada –todos presentes en jardines maternos recientemente incorporados al Ministerio de Educación- en los que hay docentes a cargo de secciones sin título, la abrumadora mayoría de las trabajadoras de la enseñanza formal está titulada. En las instituciones de gestión estatal, la formación continua es central para obtener cargos y ascender en el escalafón (determinado en el artículo N° 191 del Estatuto docente provincial), ya que otorga un mayor puntaje a la hora de concursar. En el sector privado, los mecanismos de ascenso y promoción en el escalafón difieren, estando a cargo de las propias instituciones. Sin embargo, esto no quita que, en ambos tipos de gestión, tanto la formación inicial como la continua contribuyen significativamente a aumentar las chances de las trabajadoras de ascender en la pirámide.

Respecto de quienes ejercen su labor en instituciones no incorporadas a la enseñanza oficial, el escenario difiere elocuentemente. A las trabajadoras que se encuentran en relación de dependencia se les presenta una difícil pero factible posibilidad de subir en el escalafón, ya sea del empleo municipal (CDI) o comercial (jardines no incorporados). Para el primero, tanto la formación inicial como la continua pueden influir en las chances de ascender. En lo que atañe al resto de las trabajadoras, (monotributistas e informales, predominantes en los jardines no incorporados y –sobre todo- en los Centros Ayelén) no existe un escalafón regulado.

En términos de sus condiciones laborales, la regulación del escalafón y las retribuciones a la antigüedad se visibilizan en los jardines del nivel inicial de gestión estatal. Una vez que se accede al primer cargo docente empiezan a acumularse los años de antigüedad, que tienen un impacto tanto en el puntaje a la hora de concursar como en la remuneración salarial. Tanto los pagos a la antigüedad como la estricta regulación del escalafón dan cuenta de cuál es el monto correspondiente para cada puesto dentro del sistema educativo. En el caso de las instituciones de gestión privada dependientes

del Ministerio de Educación, la antigüedad de la trabajadora es relevante para garantizar estabilidad y porque, en caso de que se quiera concursar para un puesto en un espacio estatal, esos años contarán para el puntaje.

Respecto a las trabajadoras no incorporadas a la enseñanza oficial, el efecto esperado del escalafón y la antigüedad diferirán según su modalidad de contratación. Para quienes están en relación de dependencia, el escalafón determina la remuneración y la antigüedad se asocia con mayor estabilidad laboral. En el caso de las trabajadoras bajo monotributo o en condiciones de contratación informales, el monto recibido carece de regulaciones que permitan establecer un rango entre el que debe moverse.

Representación colectiva institucionalizada

La representación colectiva e institucionalizada de las trabajadoras CEC de La Pampa puede dividirse en tres escenarios diferenciados.

La ley de educación provincial garantiza el derecho a la actividad gremial tanto para trabajadoras de la gestión pública como privada. Para las docentes de gestión estatal existe la representación específica en dos gremios: la Unión de Trabajadorxs de la Educación de La Pampa (UTELPa), que depende de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la Pampa (CTERA); y el Sindicato de Trabajadores de la Educación Pampeana (SITEP), dependiente de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Por su parte, para las trabajadoras de espacios oficiales de gestión privada, hay un solo gremio con representación específica: el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP) de La Pampa.

En segunda instancia, se encuentran aquellas trabajadoras CEC con representación sindical general, esto es, que están nucleadas por gremios que abarcan a un colectivo más amplio. Este es el caso de quienes ejercen su labor en los CDI y están contratadas en relación de dependencia por el municipio.

Por último, hay un gran número de trabajadoras que carece de representación colectiva institucionalizada. Éstas se encuentran en los Centros Ayelén, en algunos CDI y, se cree, en los jardines no incorporados a la enseñanza oficial.

En lo que respecta a la sindicalización específica, se vincula con dos componentes: la formación continua y las condiciones laborales. Los distintos gremios prestan sus propios servicios de formación continua y, a través de distintos canales, participan del diseño de la oferta de capacitaciones del nivel inicial. En las condiciones laborales, se materializa en distintas acciones: los sindicatos negocian la definición de pisos, aumentos y escalafones salariales, intervienen en la compra de materiales para el trabajo y presionan fuertemente por contrataciones en relación de dependencia.

Por su parte, la sindicalización general se relaciona particularmente con las condiciones laborales. Tanto UPCN como ATE, a través de estrategias de presión y negociación, focalizan sus esfuerzos en la modalidad de contratación y en el establecimiento de pisos salariales. En entrevistas con funcionarios/as provinciales, se hizo notar que los reclamos de estos gremios muchas veces resultan en mejoras en las condiciones de trabajo de las empleadas municipales.

En última instancia, se encuentra el grupo de trabajadoras más desfavorecido, que no posee representación colectiva institucionalizada alguna. Esto se visibiliza en las condiciones laborales: las remuneraciones informales dejan a la trabajadora por fuera de cualquier sistema de protección posible. La inexistencia absoluta de instancias de negociación colectiva imposibilita la acción conjunta en pos de la fijación de pisos salariales, dando lugar a una considerable heterogeneidad en las remuneraciones. En entrevistas con funcionarias/os de la cartera de Desarrollo Social y con trabajadoras de espacios municipales, se informó la existencia de enormes disparidades

remunerativas y contractuales incluso dentro de una misma institución¹⁵. En estos casos, las capacitaciones presenciales masivas brindadas por SENAF funcionan como escenarios donde las trabajadoras pueden presentar demandas y opiniones sobre los lugares y las personas con las que trabajan. De las entrevistas con funcionarias/os provinciales se rescató que lo primero que surge como queja es la cuestión de la remuneración y las condiciones de contratación: en estas capacitaciones masivas, las trabajadoras que reciben pagos informales se observan rápidamente que cobran menos y en peores circunstancias que sus pares de otros espacios. En segunda instancia, las cuestiones de funcionamiento e infraestructura también suelen ser mencionadas.

Lamentablemente, estos escenarios de canalización de demandas no están habilitados para las trabajadoras de jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial, ya que acceden a las capacitaciones brindadas por ningún área del gobierno provincial.

2.3 La Provincia de Río Negro

Esta sección parte de la descripción de la arquitectura de la oferta de espacios CEC en la Provincia de Río Negro para luego adentrarse en los ejes que impactan sobre las trayectorias laborales y formativas de las trabajadoras.

Arquitectura de la oferta CEC

El panorama de la oferta CEC en la provincia de Río Negro resulta de una arquitectura fragmentada tanto horizontal como verticalmente. Estos fenómenos se entrecruzan dando lugar a un complejo rompecabezas no solo fragmentado, sino también solapado y heterogéneo. Como se detalla más abajo, tanto la cartera de desarrollo social como la educativa poseen oferta destinada a la franja de cero a tres años. La oferta obligatoria (salas de cuatro y cinco años), por su parte, está dentro del ámbito educativo. En este escenario emerge una enorme heterogeneidad de formatos institucionales dentro de cada sector de política.

Bajo la rectoría del Ministerio de Educación se encuentran jardines maternales (estatales, bajo convenio y comunitarios), jardines de infantes (estatales, sociales, cooperativos y privados), salas anexas (en la provincia, denominadas salas de inicial en escuelas primarias), una parte de los Centros de Desarrollo Infantil y Centros Infantiles.

Mientras tanto, la oferta incorporada a la enseñanza oficial para los niños de cero a tres años está en manos del subsector de gestión social y privada. Se trata en su mayoría de jardines independientes (con su propio equipo directivo y cargos) que cuentan con salas para niños de entre uno y cinco años. En general, estas instituciones adquieren la forma legal de Asociaciones Civiles o Fundaciones; muchas de ellas son confesionales. En las instituciones de gestión social, el Estado provincial acompaña económicamente mediante el financiamiento de los salarios de las trabajadoras que están a cargo de las salas obligatorias, no así los cargos docentes de las salas de hasta tres años inclusive.

En lo que respecta a los jardines maternales estatales, algunos son sostenidos exclusivamente desde el ministerio provincial, mientras otros funcionan a través de un convenio con la Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (UnTER), el sindicato único que agrupa a los docentes de las escuelas de la provincia. Del total ellos, 19 son jardines maternales comunitarios; ex-Centros de Desarrollo Infantil que hace poco más de una década fueron incorporados a la enseñanza oficial manteniendo su formato comunitario (Ley N° 4268, 2012). En el marco de este programa provincial experimental el Ministerio de Educación cuenta con 12 Centros de Desarrollo Infantil que pasaron bajo su órbita, pero que aún no recibieron el reconocimiento como jardines maternales comunitarios.

¹⁵ Centros Ayelén o CDI en los que coexisten empleadas municipales y trabajadoras a las que se les paga informalmente

Los jardines de infantes estatales y salas anexas se orientan exclusivamente al tramo obligatorio. Solo los primeros cuentan con equipo directivo e infraestructura propios. Las salas anexas funcionan en el marco de escuelas primarias.

También de rectoría educativa, los Centros Infantiles vespertinos son una oferta que la Dirección de Nivel Inicial lleva adelante en conjunto con la Dirección de Educación Secundaria y orientada a niños y niñas cuyos padres, madres, hermanos o hermanas se encuentran finalizando sus estudios obligatorios (Resolución N° 445, 2012). Los Centros Infantiles reciben niños y niñas de entre cero y ocho años de seis de la tarde a diez de la noche, en el horario en que los adultos responsables de ellos y ellas se encuentran cursando.

Bajo el paraguas de la SENAF provincial se encuentra la otra porción de los Centros de Desarrollo Infantil, enmarcados en el Plan Provincial de Primera Infancia “AcompañArte” (Decreto N° 1549, 2015). Estos centros son, en su mayoría, de gestión estatal (80%). Existe un grupo de espacios en los que se articula con ONGs (12%), sobre todo en la zona de Bariloche donde hay un grupo de centros financiados directamente por organizaciones del tercer sector. Unos pocos centros (9%) poseen algún otro tipo de arreglo institucional para su gestión; un ejemplo de este último grupo es la escuela infantil Cristo Rey¹⁶ en la que educación financia los cargos docentes.

Por fuera de la órbita de ambos ministerios se encuentra la oferta de jardines privados no oficiales gestionados como establecimientos comerciales. La provincia cuenta con una importante (pero no documentada) presencia de oferta no oficial que encuentra regulación en el ámbito local para funcionar (Cardini, Guevara y Steinberg, *en prensa*). Es una oferta híbrida, de fronteras difusas, en la que no existe una rectoría clara de ningún sector de política, aunque en general están regulados por normativas municipales que permiten la habilitación de establecimientos comerciales. Aunque funcionan como jardines maternos, no están incorporados a la enseñanza oficial y, en general, en el tramo no obligatorio de la educación inicial.

Mientras en algunos municipios estos jardines se habilitan como establecimientos comerciales, en otros existen algunas regulaciones locales específicas. Por ejemplo, en Bariloche la ordenanza N° 2.896/2017 regula los jardines maternos no incorporados a la enseñanza oficial

En líneas generales, los tres tipos de oferta mencionados coexisten sin integrarse y, en ocasiones, hasta se superponen. Este es el caso, por ejemplo, en el caso de los centros de desarrollo infantil, en los que el mismo formato institucional puede depender de la cartera educativa o de la de desarrollo social.

En definitiva, una niña de 3 años que vive en la ciudad de Bariloche puede asistir a un jardín no incorporado a la enseñanza oficial, a un jardín maternal comunitario, a un centro de desarrollo infantil o a un jardín de infantes de gestión social o privada. Y, en función de esa elección será sujeta a prácticas de crianza, enseñanza y cuidados por parte de trabajadoras con distintas condiciones laborales y de formación profesional.

[Análisis de la relación de los ejes con las condiciones laborales y de formación laboral de las trabajadoras CEC en la Provincia de Río Negro](#)

[Regulación e institucionalidad](#)

El nivel inicial está regulado por la Ley de educación provincial 4.819/2012, que rige la organización y administración del Sistema Educativo rionegrino, comprendido por ofertas de gestión estatal, privada, cooperativa y social¹⁷.

¹⁶ El nombre de la institución ha sido modificado para proteger el anonimato.

¹⁷ Esta incluye a) Escuelas privadas sin fines de lucro. b) Escuelas de gestión social. c) Escuelas de gestión cooperativa. d) Escuelas privadas aranceladas.

La ley establece que los cargos de la planta orgánico-funcional se definirán según las condiciones establecidas por el estatuto docente provincial (Ley N° 391/1965) y las condiciones laborales de las trabajadoras se establecerán a través del Convenio Colectivo de trabajo. El estatuto regula a las trabajadoras de todos los niveles educativos, sin artículos específicos para las educadoras iniciales. La normativa afirma que para ingresar en la docencia el aspirante debe poseer el título docente que corresponda a la especialidad o al nivel. Quienes aspiran a tomar cargos docentes deben inscribirse en la Junta de Clasificación para la Enseñanza Inicial y Primaria para participar del concurso de antecedentes. La Junta clasifica a los aspirantes a partir de un orden de méritos que considera el puntaje otorgado por los antecedentes de los candidatos (títulos, antigüedad, formación continua, entre otros elementos). En el caso del acceso a cargos de conducción los antecedentes se conjugan con una prueba de oposición.

La Ley de educación provincial también regula a los proveedores no estatales que brindan educación inicial (las confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos, las sociedades, cooperativas, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica y las personas físicas, según el art. 124). Estos agentes tienen la potestad de nombrar y promover su personal directivo, docente, administrativo y auxiliar. Si bien la Ley mencionada afirma que todos los/as trabajadores/as a cargo de sección en el nivel inicial deben contar con título docente, para el caso de la educación privada la normativa específica es más permisiva. La Ley señala que, en caso de que sea imposible satisfacer las exigencias de títulos, los/as propietarios/as podrán designar personal idóneo, de carácter de interino y por el período lectivo (art. 34). No obstante, en la provincia de Río Negro actualmente no faltan docentes con certificación. En este contexto, los/as entrevistados/as afirmaron que hoy en día la provincia solo otorga reconocimiento oficial a instituciones que cuenten con docentes titulados/as.

La normativa aclara que los y las docentes que se desempeñen en instituciones de gestión social, cooperativa o privada no poseen relación laboral alguna con el Estado provincial. Sí se reconoce su derecho a una remuneración mínima y a condiciones laborales iguales a la de los docentes de instituciones educativas estatales (art. 126). El Estado contribuye económicamente con los salarios docentes de establecimientos que ofrezcan educación gratuita, que cumplan con una función social y no sean discriminatorios (art. 131); es decir, los de gestión social o cooperativa. En la práctica, dentro de este universo de instituciones, el Estado contribuye únicamente con los salarios de los/as docentes de sección de las salas obligatorias.

La competencia del sistema educativo provincial para supervisar a los/as trabajadores/as e instituciones de nivel inicial está dictada por el Reglamento de nivel inicial (Res. N° 828/1987)¹⁸. Esta tarea es llevada adelante por los supervisores escolares, quienes realizan visitas de inspección a los establecimientos que les son asignados. Aunque la normativa establece un mínimo de tres visitas por año, la frecuencia de estas visitas varía enormemente entre las regiones educativas de la provincia.

Finalmente, la provincia de Río Negro se caracteriza por haber incorporado a los formatos comunitarios al sistema educativo, a partir de la Ley N° 4.268/2012. A diferencia del resto de las instituciones del sistema, esta normativa prescribe que el equipo de trabajo de los jardines maternos comunitarios debe componerse de docentes de carrera y promotoras comunitarias sin título docente, como sostén fundamental y diferencial del Programa (art. 6). La función de las promotoras comunitarias es la de adultos/as portavoces de los códigos culturales, esquemas referenciales y sentidos de los niños y niñas que concurren a este formato. El programa

¹⁸ Río Negro es una de las pocas provincias argentinas que cuentan con un reglamento específico para el nivel inicial.

aspira al trabajo en relación complementaria con los docentes de carrera. Asimismo, ubica en los Institutos de Formación Docente y el Ministerio de Educación de la provincia como órganos competentes para la formación “laboral diferenciada y específica en promoción comunitaria”.

Mientras existe un frondoso (aunque no siempre actualizado) marco normativo que regula a las trabajadoras del sector educativo, las regulaciones escritas destinadas a las trabajadoras del sector social son fragmentadas. La provisión, regulación y financiamiento de este subsector se articula entre los tres niveles de gobierno, lo que se traduce en un marco normativo distribuido entre los tres niveles de gobierno. Por un lado, se encuentra el paraguas regulatorio y de financiamiento de la esfera nacional a través de la ley de N° 26.233 de Promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil. La provincia de Río Negro cuenta con su propia ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, los niños y adolescentes (N° 4.109), pero se apoya en la normativa nacional en lo que respecta a la regulación los centros de desarrollo infantil. La SENAF provincial tiene apenas tres años de funcionamiento. Dado que buena parte de los centros dependen de los municipios, muchos de ellos poseen ordenanzas municipales para la regulación de los centros, como es el caso de la localidad de Bariloche.

Las condiciones contractuales del personal de centros de desarrollo infantil dependientes de la cartera social varían según el nivel de gobierno del que dependan. En el caso de las empleadas provinciales, la ley 1.844/1984 regula el Estatuto y Escalafón del personal de la Administración Pública de la Provincia de Río Negro. En el estatuto se establece que para el ingreso al empleo público las personas deben cumplir con los requisitos de buena conducta, mayoría de edad, buen estado de salud, ser idóneos para el empleo, y no tener otro empleo público, a excepción de la docencia. Para quienes se encuentran en relación de dependencia con el gobierno local, están reguladas por los estatutos del empleado municipal.

Dado que SENAF provincial es la autoridad de aplicación del Plan Nacional de Primera Infancia, también es el organismo competente para supervisar a los/as trabajadores/as de los espacios de la cartera social. Esta tarea es llevada adelante por las autoridades de la misma secretaría, quienes ofrecen un acompañamiento más laboral que pedagógico.

Finalmente, los jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial poseen regulaciones dispersas y, en algunos casos, vacíos regulatorios. En general, buscan regular las condiciones de funcionamiento, habilitación comercial municipal con el fin de velar por la protección integral de derechos de la primera infancia en los establecimientos no incorporados a la enseñanza oficial.

Esta caracterización regulatoria e institucional puede vincularse con la formación, las condiciones laborales y el acompañamiento pedagógico y laboral de las trabajadoras en cada formato específico.

En cuanto a las trabajadoras del nivel inicial de gestión estatal, la regulación favorece a que las trabajadoras que se desempeñan en estos formatos posean título docente, dado que se trata de un requisito para el acceso a la carrera docente. Este escenario está favorecido por una situación auspiciosa de la cantidad de docentes titulados en la provincia que, a su vez, es resultado de una política provincial de creación de Institutos de Formación Docente distribuidos en el territorio. Una situación similar sucede con respecto a la formación continua, dado que las trabajadoras educativas deben formarse para obtener puntaje suficiente para acceder a cargos en mejores y más convenientes instituciones. Esta situación está sostenida, a su vez, por la oferta de formación docente

continua brindada por el estado nacional y provincial¹⁹ a las trabajadoras. Una excepción a esta situación es la de las promotoras de los jardines maternos comunitarios, a quienes la propia regulación les reconoce un lugar distinto, aunque complementario, al de las docentes tituladas.

Las trabajadoras vinculadas a la oferta provincial de gestión privada también están atravesadas por la regulación, pero esta es más flexible. No obstante, el escenario relatado más arriba (suficiencia de docentes titulados en la provincia y oferta de formación continua brindada por los ministerios de educación nacional y provincial) es conducente a la formación inicial (titulación) y continua de las trabajadoras.

La regulación también permea las condiciones laborales de las trabajadoras del nivel inicial. La totalidad de las trabajadoras en escuelas de nivel inicial de gestión estatal son nombradas a través de un concurso de antecedentes. Al acceder al cargo comienzan una relación de dependencia con el estado provincial y, por tanto, a un piso de seguridad social alineado con la del resto de los empleados públicos provinciales. El salario está definido por paritarias, es remunerativo y a través de él se contribuye a las cargas del sistema previsional, las asignaciones familiares formales y la cobertura de salud. Las tareas de las trabajadoras y las características de sus entornos de trabajo están definidas con sumo detalle y reguladas a través de una ley.

En el caso de las trabajadoras del sector privado trabajadoras poseen una relación de dependencia. Incluso cuando el Estado contribuye al pago de sus salarios, esta relación contractual es directa y exclusiva con los responsables legales de los establecimientos no estatales. Sin embargo, las condiciones para la contratación, la promoción y los ceses redundan en condiciones laborales de mayor desprotección. Estos son más discrecionales y dependen del responsable legal del establecimiento.

La función de supervisión está presente para los establecimientos y trabajadores de ambos sectores de gestión. No obstante, tiene mayor presencia para la gestión estatal, que cuenta con supervisores específicos para el nivel inicial y que se enfocan en el acompañamiento de un número menor de establecimientos.

En cuanto a las trabajadoras de los Centros de Desarrollo Infantil, se verifica la presencia de trabajadoras solo con niveles de escolarización primaria y secundaria. De manera similar, ante la ausencia de formación inicial, el acceso a la formación continua queda limitado a la oferta provista por la misma SENAF nacional, provincial o los propios municipios. La formación de terciarios y universidades no resulta accesible para estas trabajadoras, a menos que posean título terciario o de grado. Estas poseen condiciones laborales estables, en tanto el 80% son empleadas municipales y el 20% restante empleadas provinciales en relación de dependencia. La definición de tareas y las condiciones del desarrollo de la tarea quedan delimitadas por los estándares del estado nacional. Las entrevistas con las trabajadoras muestran un contrapunto en cuanto a la infraestructura de los jardines educativos y los jardines comunitarios, estando estos últimos en condiciones peores respecto de varias dimensiones que hacen al funcionamiento del espacio. Finalmente, las trabajadoras también señalan que un problema frecuente es la necesidad de hacer horas extras para poder realizar actividades de planificación que no están contempladas en las remuneraciones que se hacen, que están asociadas a las horas trabajadas en relación con los niños y las niñas.

En cuanto al acompañamiento, la definición de estas trabajadoras como pertenecientes al rubro del cuidado conlleva a que las instancias de acompañamiento sean laborales,

¹⁹ La provincia tiene una larga tradición en el aprovechamiento de las oportunidades que emanan desde la nación, y su articulación con una agenda propia de formación continua para sus docentes. Por un lado, los y las docentes acceden a las propuestas del Programa Nacional de Formación Permanente (PNFP) del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) que brinda formación en servicio, y cursos y postítulos virtuales. Por otro, la dirección de nivel inicial provincial ofrece propuestas de formación continua para las trabajadoras de todas las instituciones incorporadas a la enseñanza oficial. Estas ofertas suelen articularse con las políticas provinciales. Por ejemplo, se trabajó durante cuatro años con vistas a la producción e implementación de un nuevo diseño curricular para el nivel.

más que pedagógicas. Una excepción la constituyen los centros que cuentan con equipo técnico y de coordinación, que dependiendo de sus perfiles podrían ofrecer acompañamiento pedagógico. De todos modos, las personas entrevistadas afirmaron estar evaluando la posibilidad de incorporar perfiles con titulación docente para fortalecer esta función de acompañamiento.

Por último, en el caso de los jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial, la diversidad de regulaciones y, en algunos casos, los vacíos de normativa específica dificultan el conocimiento de la situación de las trabajadoras de este formato. En el caso de Bariloche la regulación apunta hacia la contratación de personal con título docente, estipula que todo el personal deberá realizar un curso de manipulación de alimentos, y señala que el establecimiento debe ofrecer formación continua a su personal. Sin embargo, no ofrece precisiones sobre la modalidad de contratación y remoción del cargo, ni tampoco sobre el acompañamiento laboral y pedagógico. Según los entrevistados, incluso cuando estas normativas específicas son sancionadas, la posibilidad de dar seguimiento a su cumplimiento es diferenciada entre los gobiernos locales. También en este formato se destaca la presencia de trabajadoras no tituladas (en muchos casos, estudios terciarios en curso) en estas instituciones. Por otro, incluso cuando estas sean tituladas, el exilio de estas instituciones del sistema educativo dificulta el acceso a la formación continua de estas trabajadoras. Estas no resultan beneficiarias de las oportunidades de formación continua que se ofrecen desde la nación y la provincia. Es decir que, para acceder a formación continua, ellas mismas deben asumir los costos.

Sumado a lo anterior, estas trabajadoras se encuentran en condiciones laborales precarias. En algunos casos, su contratación se enmarca en el régimen de empleados de comercio, por lo que cobran el salario mínimo; en otros, pueden ser contratadas a través del monotributo, en una relación de dependencia de hecho. En el caso municipal tomado como ejemplo, la regulación no especifica las tareas del personal, ni límites de cantidad de niñas/os por adulto responsable. Respecto del entorno, sí es profusa respecto de las condiciones de infraestructura, seguridad e higiene. El acompañamiento laboral y pedagógico es un gran ausente en este formato institucional.

Perspectivas sociales y culturales

Las entrevistadas coinciden resaltar la enseñanza como función central e inequívoca de las instituciones del sistema educativo. Mientras más grandes son los niños y niñas, más fuerte esta creencia. En efecto, las perspectivas actuales sobre el nivel inicial han sido construidas en base al trabajo con los niños más grandes. La irrupción del jardín maternal es más reciente y todavía bastante marginal en la provincia (Cardini, Guevara y Steinberg, en prensa).

No obstante, en lo referente al jardín maternal algunos desarrollos pedagógicos han permitido ampliar la mirada hacia una mayor conciliación entre crianza, enseñanza y cuidado. Esta perspectiva del jardín maternal como un espacio “diferente del jardín de infantes” en el que no solo se enseña y en el que se reivindica las funciones de crianza y cuidado aparece muy fuertemente en la provincia de Río Negro. Esto probablemente esté ligado a la presencia de maternales estatales que llevan décadas funcionando en la provincia. Más aún con la creación de jardines maternales comunitarios que aspiran a ofrecer un abordaje más integral a los niños y niñas que allí asisten.

Estas perspectivas son visibles en la formación inicial, orientada casi exclusivamente al desarrollo de competencias vinculadas a la enseñanza (planificación, implementación y evaluación) y, sobre todo, al trabajo con los niños y niñas más grandes, situación que se verifica también en el resto del país (Cardini, Guevara y Steinberg, en prensa). Las referencias a las cuestiones vinculadas con el cuidado y la crianza son sumamente limitadas, sino inexistentes.

En el caso de la formación continua la situación es levemente diferente por dos razones. Por un lado, el desarrollo participativo del nuevo currículum para el nivel inicial en la provincia de Río Negro (2019) conllevó un conjunto de acciones de formación continua que abordaron la tarea de las educadoras desde una perspectiva más integral. Por otro lado, las propuestas desde el estado nacional que, a través del postítulo en educación maternal, promovieron una mayor conciliación con las tareas ligadas a las funciones de cuidado y crianza (sobre todo la de crianza) en el trabajo con los más pequeños.

Esta mirada que jerarquiza la enseñanza por sobre el cuidado se visibiliza en lo que respecta a las tareas entendidas como propias por parte de las docentes que son, como puede anticiparse, fundamentalmente las de enseñanza. Las tareas de crianza y cuidado se entienden como propias de las familias, excepto en el jardín maternal en el que el carácter compartido de estas funciones se vuelve evidente e insoslayable. De allí que, para el tramo de jardín de infantes, solo frente a niños/as cuyas familias se encuentran en situación de vulnerabilidad social desde educación se visualice la necesidad de articular con la cartera social.

En la misma línea, la perspectiva sobre estas tareas también permea el abordaje del acompañamiento, que es primordialmente pedagógico (dado que se concibe que la función principal de las trabajadoras educativas es enseñar). El foco del trabajo de supervisión en el jardín de infantes está en reforzar la pertinencia y calidad de la enseñanza. Es en el jardín maternal que las supervisoras entienden a ese acompañamiento pedagógico como uno que incluye a las tareas de crianza y cuidado.

Una excepción particular de esta provincia la constituye el formato de los jardines maternales comunitarios. Se trata de un formato único en el que desde el sistema educativo se trabaja amalgamando las tres funciones crianza, enseñanza y cuidado. Para ello, se recurre a una dupla pedagógica que aúna docentes y promotoras comunitarias. Esto impacta en la formación, en tanto todas las trabajadoras de esos formatos reciben una formación específica y diferenciada. También en las condiciones laborales dado que se crea una figura diferenciada que sin titulación docente accede a las condiciones laborales propias del sistema educativo, y en el acompañamiento que se concibe como particular para este formato. A pesar de esto, cabe señalar la existencia de resistencias por parte de algunos funcionarios/as y trabajadoras educativas con respecto a la figura de las promotoras comunitarias. Ante ello, en algunos maternales comunitarios se ha comenzado a reemplazar a las promotoras por docentes tituladas, cuando se producen vacantes en los cargos.

Tal vez lo más interesante del caso de la provincia de Río Negro es que esta perspectiva que jerarquiza a la enseñanza por sobre el cuidado y la crianza atraviesa también al resto de los formatos no dependientes del sistema educativo. En el sector de desarrollo social, contrariamente a lo que se esperaría, no hay una reivindicación del valor de las funciones de cuidado que cumplen las trabajadoras de los centros de desarrollo infantil. Más bien ocurre lo contrario: se reivindica la necesidad de fortalecer la función de enseñanza de estas instituciones. La percepción es que las trabajadoras de estos centros no poseen las competencias necesarias para brindar una provisión de calidad a los niños y niñas, en tanto no poseen saberes teóricos para poner en juego.

Los perfiles de la formación inicial de las trabajadoras de este sector son heterogéneos entre los municipios y entre los propios centros. Quienes se encuentran en los municipios con mayor oferta tienden a tener mayores niveles educativos y formación más específica. En las entrevistas se mencionó que muchas de ellas poseen bajos niveles de instrucción: algunas están finalizando sus estudios secundarios, otras se encuentran cursando tecnicaturas en niñez o diplomaturas²⁰. Existe la intención de incorporar perfiles más calificados, en tanto se espera que puedan fortalecer el trabajo

²⁰ Según los datos del SIM-CDI, apenas el 31% de las trabajadoras de los CDIs de Río Negro cuenta con título terciario o universitario (Vinocur y Mercer, 2020)

pedagógico de los centros. De momento, se solicita que posean conocimientos del sistema de protección social, prácticas de crianza y desarrollo infantil, propuestas vinculadas al juego y a la medición del desarrollo. No obstante, se ha evaluado la posibilidad de contratar trabajadoras con título docente para fortalecer el trabajo pedagógico de los centros de desarrollo infantil.

En lo que respecta a la formación continua, los esfuerzos se han orientado a fortalecer el perfil de cuidado de estas trabajadoras. Actualmente se ofrecen propuestas virtuales de formación, en línea con los contenidos del PNPI. Sin embargo, la perspectiva pareciera no reconocer el derecho a la formación de las trabajadoras, sino considerarla su interés individual. En efecto, a diferencia de sus pares del sistema educativo estas trabajadoras no reciben formación en servicio, tampoco se les otorga un monto adicional a su salario para que puedan destinar tiempo a dicha formación. A pesar de ello, en las entrevistas se afirma que existen demandas específicas de formación continua, por ejemplo, en lo que respecta a la ley de protección integral. En el mediano plazo, la mirada no parece estar puesta en el desarrollo profesional de estas trabajadoras, sino en su reemplazo o complementación con pares docentes.

Sobre las condiciones laborales, casi la totalidad de las trabajadoras de los centros poseen una relación de empleo formal. Son contratadas como personal de planta provincial o municipal, dependiendo del centro. En líneas generales, el salario es mayor entre las trabajadoras que dependen de la provincia, pero existe una importante heterogeneidad entre los regímenes de los distintos municipios.

Finalmente, dado que no se entiende a la enseñanza como una función de las trabajadoras no certificadas, el abordaje del acompañamiento no se orienta a lo pedagógico. Es la propia Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia la que se encarga de supervisar lo que ocurre en los centros y acompaña laboralmente a las trabajadoras. En caso de demandas por parte de los centros desde la subsecretaría se articula con el municipio para brindar respuestas. El acompañamiento pedagógico está ausente para estas trabajadoras.

Algo similar se identifica en el caso de los jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial. Allí los entrevistados reconocen que estos responden a una necesidad de las familias, es decir, son una respuesta para satisfacer las demandas concretas de cuidado de las madres y padres. En efecto, a diferencia del sistema educativo, estos establecimientos en la provincia reciben a los niños/as más pequeños/as (45 días) y que ofrecen jornada completa de hasta nueve horas. Es decir, la mirada no está puesta en la crianza, la enseñanza o el cuidado de los más chicos. La perspectiva de los funcionarios respecto de esta oferta es la prevención de violaciones de los derechos de los niños, es decir, una estrategia más reactiva que proactiva. De allí la intención política de regular estos establecimientos desde la dirección de educación privada del ministerio de educación. Sin embargo, se advierte que la información es más escasa y la oferta más heterogénea que en el resto de los formatos.

Respecto de la formación, los requerimientos de titulación están orientados a que las trabajadoras eviten una violación de los derechos de los niños y niñas, y no tanto con los tipos o calidad de las tareas y actividades desarrolladas por las trabajadoras. En lo que respecta a la formación continua, sus posibilidades están condicionadas por la disposición de las entidades propietarias a remunerarla adecuadamente y a brindar el tiempo necesario para realizarlas (por ejemplo, días de estudio o examen). En líneas generales, la formación continua corre por cuenta individual de las trabajadoras y debe ser realizada a contraturno.

Estas trabajadoras se desempeñan en instituciones percibidas como un *servicio* para responder a las demandas específicas de cuidado de las familias. La precarización de las condiciones laborales de estas trabajadoras es moneda corriente. La relación laboral es uno a uno con la entidad propietaria, por lo que las remuneraciones tienden

a ser menores que las de jardines incorporados a la enseñanza oficial. Buena parte de ellas percibe un salario mínimo como empleadas de comercio. Asimismo, dado que se rigen por dicho régimen, su jornada laboral es de ocho horas, a diferencia de sus pares del sistema educativo, en la que un cargo de jornada simple corresponde a cuatro horas de trabajo.

Finalmente, el acompañamiento laboral y pedagógico no existe por parte del estado provincial. En algunos municipios se realiza una supervisión (y no acompañamiento) destinado a detectar violaciones graves de los derechos de los niños y niñas. No existe un dispositivo destinado a garantizar el bienestar laboral de las trabajadoras y fortalecer su desarrollo profesional a través del acompañamiento pedagógico.

Escalafón y antigüedad

El gran clivaje para el análisis de este eje es la pertenencia o no de las trabajadoras a espacios incorporados a la enseñanza oficial. La carrera docente tiene particularidades que diferencian la situación de las educadoras del sistema educativo del resto de las trabajadoras. Su regulación está fuertemente estructurada a partir de reglas de promoción y retribución por antigüedad. El panorama para el resto de las trabajadoras CEC es más heterogéneo.

Respecto de la formación inicial, el ingreso a la docencia requiere que la trabajadora esté en posesión de un título docente. Aunque podría haber excepciones en el subsector privado, social o cooperativo, las entrevistas muestran que en el escenario actual todas las docentes a cargo de sección en instituciones del sistema educativo están tituladas. Para obtener más y mejores cargos (o ascender en el escalafón) las docentes de gestión estatal deben acumular puntaje que, en parte, se obtiene a través de la formación continua. Esta situación es relativamente diferente para las trabajadoras del subsector privado, social o cooperativo, en tanto su promoción está condicionada por la voluntad de la entidad propietaria de los jardines. De todas formas y con algunas excepciones, en todos los casos una mayor formación inicial y continua aumenta las chances de las docentes de acceder a cargos de escalafones superiores —aunque, en relación con otras profesiones, la carrera docente posee un escalafón achatado (Veleda y Mezzadra, 2014). En el caso de las promotoras comunitarias, aunque poseen la estabilidad en el cargo propia de los cargos docentes, no tienen las mismas posibilidades de promoción en la carrera, por lo que poseen menos incentivos para continuar formándose. En cuanto a las trabajadoras de formatos no incorporados a la enseñanza oficial, la situación es más compleja. Por un lado, quienes están en los centros de desarrollo infantil en la provincia de Río Negro poseen relaciones de dependencia con los municipios o las provincias. Estas podrían ascender en la carrera de empleado público, aunque no se registraron estas realidades en las entrevistas. Por último, las trabajadoras de los jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial pueden tener una relación de dependencia como empleadas de comercio o estar contratadas vía monotributo. En este subgrupo, no existe una carrera que incentive la formación inicial o continua.

Respecto de las condiciones laborales, el sistema bajo el cual se desempeñan las trabajadoras incorporadas a la enseñanza oficial se caracteriza por la regulación del escalafón y la existencia de retribuciones económicas a los años de antigüedad. La antigüedad comienza a acumularse desde el acceso al primer cargo docente y su retribución, tanto en puntaje como en retribución económica, se efectiviza desde los dos años y satura a los veinticinco, cantidad de años de servicio a la que las docentes pueden comenzar a tramitar su jubilación. La antigüedad, al contribuir al sistema de puntaje, favorece el acceso a cargos más altos en el escalafón a partir de la acumulación de años de experiencia en el sistema. Finalmente, la antigüedad es relevante en los casos de trabajadoras de gestión social, cooperativa y privada permite disminuir los riesgos de pase a disponibilidad y convocatoria en caso de reapertura, ya que esta está vinculada con la cantidad de años de servicio.

En el caso de las trabajadoras no incorporadas a la enseñanza oficial, la situación es más heterogénea. Para quienes están en relación de dependencia, la existencia regulada de escalafones permite anticipar la remuneración correspondiente para cada escalón; lo mismo sucede con los años acumulados de antigüedad. La probabilidad de ascender en el escalafón para las educadoras del sistema no oficial es, de todos modos, limitada. En el caso de las trabajadoras contratadas como empleadas de comercio, también tienen una noción certera de la remuneración correspondiente para cada escalón y antigüedad. En cambio, en modalidades de monotributo, la ausencia de escalafón obstaculiza la posibilidad de anticipar los salarios y las negociaciones colectivas. En todo caso, se privilegian las negociaciones uno a uno con la entidad propietaria. Tanto para la contratación como empleadas de comercio como para la monotributista, los ascensos y aumentos están determinados por la voluntad de la entidad propietaria. Esto no crea un sistema de incentivos para la mejora del desempeño de estas trabajadoras con el objeto de aspirar a una promoción o incremento salarial (aunque, a la vez, la posibilidad de ser removidas del cargo con cierta flexibilidad, pueda operar en este sentido).

En lo referente al acompañamiento, no se observa una relación evidente para ninguno de los grupos de trabajadoras.

Representación colectiva institucionalizada

El único sindicato con representación específica para las docentes de gestión estatal en la provincia es UNTER, que forma parte de la Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CETERA. Es uno de los sindicatos más activos en lo relativo al nivel inicial. Además de realizar acciones de formación orientadas este nivel, gestiona jardines maternales conveniados con el estado provincial. Por su parte, el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP) de Río Negro nuclea a las docentes de establecimientos privados incorporados a la enseñanza oficial.

En el caso de las trabajadoras no educativas, muchas de ellas se encuentran afiliadas a la Asociación de los Trabajadores del Estado (ATE) o a la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), que nuclean a trabajadores de educación pero no como tales, sino en función de su pertenencia a un colectivo más amplio. También el Centro Empleados de Comercio (CEC) que nuclea a las empleadas de comercio.

Existe un universo menor que carece de representación colectiva institucionalizada, compuesto por las trabajadoras en modalidad de monotributo. Sin embargo, cabe reiterar, que de acuerdo a las entrevistas este colectivo es relativamente menor, ya que la mayoría de las trabajadoras en jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial se encuentran contratadas bajo el régimen de empleadas de comercio.

En el caso de la la formación continua, los sindicatos suelen ofrecer formación específica y, a su vez, tienen la capacidad de interceder para direccionar la oferta de formación continua a las necesidades y demandas de las trabajadoras. En las condiciones laborales, el los sindicatos de representación específica presionan por contrataciones en relación de dependencia, cumplen un rol central en la definición de pisos, escalafones y aumentos salariales, e interceden por la mejora de los estándares de infraestructura y los materiales necesarios para llevar adelante su trabajo.

La sindicalización general también ofrece la protección gremial de las trabajadoras, aunque no directamente asociada a su sector específico de empleo. La incidencia sobre la oferta de formación inicial y continua es muy limitada. En relación con las condiciones laborales el foco de la incidencia está en la modalidad de contratación y en el establecimiento de pisos salariales que tienen un efecto sobre las remuneraciones, aunque la falta de especificidad técnica podría llevar a una incidencia más acotada. Tampoco aquí se observa una relación con el acompañamiento laboral y pedagógico.

En el grupo que carece de representación colectiva institucionalizada, el vínculo con la formación no es evidente, aunque sí es presumible sobre las condiciones laborales. La falta de instancias de negociación salarial colectivas dificulta la demanda de pisos comunes remunerativos. Esto se traduce en una heterogeneidad de remuneraciones producto de negociaciones uno a uno. Los espacios de acompañamiento laboral y pedagógico espacios no están habilitados para las trabajadoras en jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial, en un contexto dificultoso para construir un sentido de pertenencia a un colectivo.

2.4 Nudos críticos identificados

La configuración específica que asume cada uno de los ejes de análisis (regulación e institucionalidad; perspectivas sociales y culturales sobre el cuidado; escalafón y antigüedad; y representación colectiva e institucionalizada) en cada provincia se asocia con las variables de interés respecto de la formación de las trabajadoras –inicial y continua–, sus condiciones laborales –teniendo en cuenta modalidad de contratación, remuneración y tareas y entorno– y el acompañamiento laboral y pedagógico que reciben. Esta sugiere nudos críticos específicos sobre una gran variedad de dimensiones. Este análisis se concentra en cuatro.

En primer lugar, el reclutamiento socioeconómico y formativo de las trabajadoras en los distintos formatos. En la Provincia de Córdoba, se observa una distinción en términos de perfil socioeconómico entre las trabajadoras vinculadas con la enseñanza oficial y las que no lo están, sea porque participan en formatos salas cuna o en jardines privados no incorporados. De las entrevistas realizadas con funcionarias/os y gestores de la política pública, surge que las trabajadoras de los CDI provienen en general de estratos socioeconómicos más bajos y, en consecuencia, de barrios con mayores déficits en términos de acceso a servicios básicos. Entre ellas se distinguen las que iniciaron o poseen una titulación superior (en general son las primeras generaciones de sus familias que acceden al nivel terciario o universitario) y las que no. El sistema educativo formal, en cambio, tiende a convocar a perfiles más diversos en términos socioeconómicos, incluyendo estratos medio-altos, medio, medio-bajos y bajos. Dada la exigencia regulatoria respecto de la titulación, la enorme mayoría son docentes, aunque hay varianza respecto de la institución en la que cursan los estudios y el nivel (terciario o universitario) adquirido.

En el caso de La Pampa, el perfil socioeconómico de las trabajadoras varía tanto inter como intrasectorialmente. En la enseñanza formal, al igual que en las demás provincias, el reclutamiento compete a mujeres de diversos sectores socioeconómicos. En lo que respecta a la formación, el nivel inicial es altamente homogéneo, contando casi en su totalidad con docentes tituladas. Para los espacios municipales bajo la cartera de Desarrollo Social, el nivel socioeconómico y la formación varía mucho entre los diferentes formatos. En la mayoría de los CDI, trabajan docentes tituladas que pertenecen a sectores bajos y medios; según lo informado en entrevistas con funcionarios/as provinciales, en los Centros Ayelén el nivel socioeconómico del personal es considerablemente menor y los perfiles formativos son más modestos.

En el caso de Río Negro, por su parte, se observa una similitud con el caso de Córdoba. El sistema educativo recluta perfiles diversos, aunque el hecho de que todos ellos tengan que obtener el título docente supone la disponibilidad de alguna forma de capital (por ejemplo, haber asistido a una buena escuela secundaria). En cambio, en las entrevistas fue señalado que tanto las trabajadoras de los CDI como las promotoras (que, en definitiva, eran trabajadoras de CDI antes de su reconversión en maternales comunitarios) provienen de sectores socioeconómicos más bajos, sobre todo en aquellos centros que se encuentran en barrios en situación de vulnerabilidad o municipios más desaventajados.

En segundo lugar, resulta relevante observar las dinámicas de movilidad profesional en cada formato. En líneas generales, se puede afirmar que existen tres dinámicas: intrasectorial ascendente; intrasectorial horizontal; y, finalmente, intersectorial. La primera hace referencia a que la trabajadora encuentra dentro de la carrera asignada a su profesión la posibilidad de ascender, por lo que tiende a permanecer en el mismo formato y tener expectativas respecto de movilidad en su escalafón. La segunda, en cambio, se da cuando la trabajadora se queda en su posición o busca cambiar de formato pero dentro del mismo sector (esto es, el sector de la enseñanza oficial o de la oferta más asociada a las áreas sociales); finalmente, la tercera refiere a cuando la trabajadora busca cambiar de sector (por ejemplo, pasar de una escuela de nivel inicial a una sala cuna).

En la provincia de Córdoba se observa la existencia de las tres dinámicas, que se distribuyen diferencialmente entre las trabajadoras de los distintos formatos. En el caso de las trabajadoras de nivel inicial incorporadas a la enseñanza oficial, se observa una tendencia a la dinámica de movilidad intrasectorial ascendente. Las mejores condiciones laborales, la existencia de una carrera docente con escalafón y retribuciones a la antigüedad y la representación sindical específica son conducentes a preferencias vinculadas con quedarse dentro del sector y aspirar, a través del sistema de puntajes, a más y mejores cargos docentes dentro del mismo sistema.

Por otra parte, se observa una movilidad intrasector horizontal entre las trabajadoras de los jardines municipales incorporados a la enseñanza oficial, y en menor medida, en las educadoras de escuelas de nivel inicial asociadas a población vulnerable. En el caso de las primeras, la movilidad es bidireccional y está fuertemente condicionada por las diferencias salariales entre las trabajadoras educativas del nivel provincial y las del nivel municipal. En los casos en los que los municipios ofrezcan remuneraciones mayores, su oferta es más atractiva. Sin embargo, el nivel municipal ofrece un número de vacantes más acotado que el nivel provincial. En el caso del municipio de Córdoba, por ejemplo, la oferta económica puede ser mayor, pero solo existen 34 jardines. En el caso de las segundas, el trabajo en barrios de menores ingresos y con población vulnerable es percibido como más demandante y con menos seguridades por parte de las trabajadoras.

Finalmente, se observa que el tercer tipo de dinámica de movilidad sucede entre las trabajadoras de salas cuna, fundamentalmente las más formadas, y entre las de jardines no incorporados a la enseñanza oficial. Las mejores condiciones laborales y remuneraciones de la enseñanza oficial generan que las trabajadoras de CDI y las de jardines privados no incorporados aspiren a formar parte de planteles docentes de escuelas de nivel inicial, donde gozan de mayor estabilidad y certidumbre, como también de mejores mecanismos de representación colectiva institucionalizada. En línea con eso, se constata que a veces prima la percepción de la experiencia en CDI y en jardines privados como una instancia de formación y experiencia profesional, o una estrategia de generación de ingreso circunstancial mientras se completan los estudios terciarios o universitarios y se puede acceder a un cargo docente. La perspectiva social de las tareas de cuidado, que muchas veces anida entre las mismas trabajadoras de los CDI, también juega un rol importante en este fenómeno. No obstante, algunas trabajadoras han referido que la “vocación y el buen clima laboral de la sala cuna lleva a querer quedarse, aunque en la provincia (es decir, en la oferta educativa incorporada a la enseñanza oficial) se puede ganar más”.

En el caso de las trabajadoras de La Pampa, a su vez, se registran patrones de movilidad similares, aunque también hay una particularidad. En el nivel inicial predomina el tipo intrasectorial ascendente, por las mismas razones que en la provincia de Córdoba: el pago a la antigüedad, el escalafón y la representación sindical específica actúan como promotores de dicha movilidad. En el caso de las instituciones no incorporadas a la enseñanza oficial, se observa una movilidad intrasectorial horizontal, donde las trabajadoras de los Centros Ayelén buscan acceder a los CDI, que cuentan con mejores

condiciones laborales y edilicias. Este tipo de movilidad convive con la intersectorial: en entrevistas con trabajadoras de estos espacios, surgió recurrentemente la voluntad de acceder a un cargo en el nivel inicial por su mayor remuneración. En última instancia, la provincia de La Pampa reviste de un particular fenómeno: la convivencia intersectorial. En las entrevistas con funcionarias/os de Desarrollo Social y Educación, se señaló la existencia de un cuerpo de trabajadoras que ejerce su labor en forma compartida: un turno en un Centro de Desarrollo Infantil y uno en un jardín incorporado a la enseñanza oficial.

En el caso de las trabajadoras de Río Negro, por su parte, se registran también los tres tipos de movildades, con fuerte preeminencia de la intrasectorial ascendente (en el caso de las trabajadoras del sistema educativo, exceptuando las promotoras comunitarias) y la intrasectorial horizontal (en el caso de las trabajadoras del área social y, sobre todo, de las de jardines privados no oficiales). La más marcada probablemente sea la horizontal para el caso de las trabajadoras de establecimientos no oficiales que, en definitiva, son quienes tienen peores condiciones laborales. La formación opera, en ese contexto, como una posibilidad para acceder a un cargo en una escuela de nivel inicial. En las entrevistas no aparecen referencias específicas a la movilidad intersectorial. En efecto, los entrevistados mencionaron que las promotoras comunitarias tienden a permanecer en sus cargos hasta su jubilación.

En tercer lugar, está el resultado vinculado con la articulación de demandas. Los ejes más incidentes sobre esta son la modalidad de representación colectiva institucional (específica, general o inexistente) y las oportunidades de compartir experiencias comunes en instancias de formación continua, que pueden contribuir a la toma de conciencia de grupo entre trabajadoras del mismo formato.

En la Provincia de Córdoba, la articulación de demandas es superior entre quienes son representadas por sindicatos específicos y comparten instancias comunes de formación continua, fundamentalmente las trabajadoras incorporadas a los formatos de enseñanza oficial del nivel provincial de gobierno. La tradición sindical educativa implica la existencia de canales institucionalizados de larga data para recolectar demandas, articularlas y transmitir las a través de mecanismos legitimados por los actores relevantes. Esto supone sostener y mejorar las condiciones laborales, incluyendo la remuneración y la definición de estándares en las tareas y los entornos. El conocimiento de las condiciones materiales e intangibles en las que las trabajadoras desarrollan sus actividades por parte de la dirigencia facilita un diálogo fluido en términos técnicos y políticos con la parte empleadora, esencialmente el gobierno provincial. A esto se suman instancias compartidas de diálogo que toman cuerpo en las jornadas de capacitación preestablecidas.

En los casos de representación colectiva institucionalizada general existe una gran dosis de articulación de demandas, pero el camino es más sinuoso en la medida en que no hay un foco específico en cuanto a las demandas particulares de las trabajadoras CEC. La disminución de representatividad puede traducirse en la necesidad de las trabajadoras de incidir sobre las propias estructuras sindicales para canalizar demandas sobre tareas y entornos, como también de cuestiones que son específicamente educativas o ligadas al trabajo en salas cunas y no propias de otros sectores.

Finalmente, ante la inexistencia de mecanismos de representación colectiva institucionalizada, existe una situación marginalmente distinta entre las trabajadoras de salas cuna y las de jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial. Las primeras pueden reemplazar a las asociaciones gremiales, aunque de forma muy parcial e incompleta, a través de la articulación de experiencias y demandas comunes en instancias de capacitación continua, que tienen cierta frecuencia. Las demandas también se pueden hacer, pero a nivel de unidad de gestión (esto es, cada sala cuna) durante las visitas de monitoreo y acompañamiento laboral por parte de las

autoridades provinciales a cargo de la gestión del Programa de Salas Cuna. En el caso de las trabajadoras privadas, en cambio, la articulación de demandas está condicionada en gran medida debido a la inexistencia de mecanismos institucionalizados o de instancias de formación masivas. Estas son las trabajadoras en mayor nivel de vulneración respecto de sus derechos a la representación, y en buena medida están libradas a negociaciones a título individual con la persona propietaria del espacio en donde trabajan. La alta tasa de informalidad laboral o contratación precaria suma riesgos a esta negociación, dado que la amenaza de la terminación del contrato laboral (formal o informal) está siempre presente como opción a la hora de canalizar quejas. En los jardines donde las remuneraciones se negocian uno a uno esta situación puede empeorar, en la medida en que la opacidad de la información sobre salarios y compromisos por parte de la persona propietaria que existe entre las trabajadoras previene su organización para poder ejercer presión de forma más efectiva.

En el caso de las trabajadoras de La Pampa, las demandas se hallan más fuertemente articuladas en el nivel inicial. Allí la representación sindical específica se conjuga con canales tradicionalmente institucionalizados mediante los cuales las docentes pueden presentar sus reclamos y exigencias. Las trabajadoras de los CDI que se encuentran como empleadas municipales también poseen un canal para la articulación de demandas: los gremios de representación general. En última instancia, se hallan las trabajadoras que no poseen representación sindical alguna, entre las que es preciso realizar una distinción. Quienes se desempeñan en instituciones bajo la órbita de Desarrollo Social cuentan con las capacitaciones masivas presenciales como un escenario en el cual presentar quejas sobre sus empleadores o sobre su condición laboral; en el caso de las trabajadoras de jardines no incorporados, no se registraron espacios para la articulación de sus demandas.

En el caso de las trabajadoras de Río Negro, por su parte, la situación es similar a la relatada para las otras provincias. La articulación de demandas es más marcada entre quienes son representadas por sindicatos específicos y comparten instancias comunes de formación continua, es decir, las educadoras que se desempeñan en la enseñanza oficial. La articulación también es alta en los casos de representación colectiva general, pero con la ausencia de un foco específico en cuanto a las demandas particulares de las trabajadoras CEC. Entre las trabajadoras que carecen de estos mecanismos de representación, especialmente una porción de las de jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial, deja las negociaciones y demandas libradas a la relación individual con la entidad propietaria de los establecimientos.

Finalmente, el nudo crítico identificado se relaciona con la estabilidad laboral y las tareas asignadas a las trabajadoras CEC durante el período de aislamiento preventivo social y obligatorio. La irrupción de la COVID-19 en cada una de las jurisdicciones obligó al cierre de los espacios en cuanto a la atención de niñas/os. El derrotero de las trabajadoras, tanto en cada provincia como en cada formato CEC, varió dependiendo de los ejes relevados con anterioridad y su relación con los derechos laborales.

En el caso de Córdoba, las formas en la que la pandemia impactó sobre las actividades de las trabajadoras CEC varían de formato en formato, con una multiplicidad de situaciones respecto de su sostenimiento laboral, las tareas que realizan y su participación en la toma de decisiones.

En el caso de las trabajadoras de las escuelas de nivel inicial de gestión estatal, la suspensión de actividades presenciales a partir de finales de marzo 2020 no tuvo un impacto negativo sobre su vínculo laboral, pero sí modificó en gran medida la modalidad de trabajo, las tareas que desempeñan y el entorno en el que lo hacen. La irrupción de la COVID-19 implicó, en un primer momento, interrumpir sus actividades. Sin embargo, pronto fue claro que el período de suspensión de clases presenciales sería más prolongado, por lo que desde la Dirección de Nivel Inicial se

empezó a trabajar fuertemente en garantizar tres ejes: comunicación con las familias y las/os niñas/os, entornos virtuales y refuerzo pedagógico. Para muchas docentes, esto significó acelerar su curva de aprendizaje respecto de digitalización y, en particular, de prácticas pedagógicas mediadas por la virtualización. También supuso una reorganización del currículum para traducirlo en una didáctica que tenga en cuenta este contexto, como también ir haciendo pruebas respecto de las interfaces que más éxito tenían con las familias (siendo la plataforma de Whatsapp la más efectiva). En muchos casos significó tener que invertir en actualizaciones de hardware y software para facilitar sus tareas. Los efectos vinculados con la crisis económica agudizada por la COVID-19, que empezaron a sentirse entre mayo y junio, tuvieron como consecuencia que las familias enfrentaron mayores dificultades para co-gestionar los entornos virtuales de aprendizajes de sus niñas/os. Esto condujo a tareas adicionales asociadas a sostener los trayectos educativos de las/os niñas/os más vulnerables, a la vez que se percibió una menor capacidad de los padres y las madres para involucrarse en las actividades. Respecto de la reapertura de los espacios, desde la Dirección de Nivel Inicial se produjo un protocolo para la reapertura pero este nunca llegó a implementarse por el agravamiento de la situación sanitaria en la provincia. Resulta claro que el protocolo deberá ser revisitado cuando el contexto epidemiológico lo permita, y que el sindicato de trabajadores de la educación tendrá un rol en su revisión.

En el caso de las escuelas de gestión privada, la situación respecto de las tareas y el entorno fue similar, aunque la incidencia de la pérdida del vínculo con las/os niñas/os fue menor. Sin embargo, el efecto de la pandemia fue mayor respecto de la estabilidad laboral y las remuneraciones. El cierre de los espacios presenciales condujo a una migración por parte de las familias a ofertas de gestión estatal (gratuitas) o privadas más económicas, lo que implicó una reducción de los fondos disponibles por parte de las personas propietarias. Esto llevó al cierre de ciertas secciones, en particular de la oferta de actividades extra que de alguna forma eran uno de los íconos distintivos de la oferta privada. El organismo a cargo de la educación pública de gestión privada del gobierno provincial estimó que no hubo problemas respecto de la remuneración del salario base, pero que sí existieron reducciones remunerativas en función del cierre de estas actividades extra y de los pases a disponibilidad de ciertas docentes. Respecto de la reapertura, existió cierta organización de entidades que nuclean propietarias/os para acelerar la reapertura de estos espacios, aunque a la fecha no condujeron a ese resultado.

En el caso de los jardines municipales incorporados a la enseñanza oficial, el cierre también llevó a la necesidad de que las trabajadoras se adapten a los entornos virtuales para seguir llevando adelante sus actividades pedagógicas. El SUOEM, entidad que agrupa a las/os empleados municipales de la Ciudad de Córdoba, lideró álgidas protestas vinculadas a recortes salariales que llevó adelante el municipio por la complicada situación fiscal que está enfrentando. Estas protestas fueron generales y no se concentraron en la situación salarial de las trabajadoras CEC de estos formatos, pero sí impactan indirectamente sobre su situación. El gobierno municipal sostiene el conflicto con SUOEM, que se canaliza en las calles y también en una mesa de diálogo entre el sindicato y las autoridades gubernamentales.

Las trabajadoras de las salas cuna, por su parte, vieron sostenidos sus vínculos laborales. Desde el programa provincial se trabajó con las organizaciones comunitarias y los municipios para que así fuera, y no se produjeron bajas respecto de la fuerza laboral ni reducciones respecto de las transferencias que se hacen a los CDI bajo convenio. Sin embargo, sí hubo una modificación sustancial de las tareas y de los entornos en los que estas suceden. Desde el primer momento, se buscó que las trabajadoras funcionasen como un nexo entre el Estado y las familias con niñas/os a cargo. Las trabajadoras tuvieron que adaptarse a los entornos digitales y sumaron tareas relacionadas con el acompañamiento familiar, a fin de ayudar a garantizar la alimentación (de las/os niñas/os y sus familias), la articulación con la oferta

programática de otras áreas del gobierno nacional y municipal y la recreación y la enseñanza. También realizan seguimiento telefónico a las familias, con apoyo de los equipos técnicos del programa provincial. Se busca, desde la gestión, un apoyo integral que conduzca a salidas recreativas y que se funde en la participación de la familia en el sostenimiento del bienestar de la niña y el niño. A su vez, las trabajadoras participan en grupos de WhatsApp, que es el principal instrumento a través del que se hacen capacitaciones, acompañamiento pedagógico y acompañamiento laboral. Las trabajadoras de las salas cuna se transformaron en un recurso indispensable para la estrategia de abordaje social, económico y comunitario del gobierno provincial y municipal. En cuanto a la reapertura, el área responsable del programa señala que se observa una diferencia sustancial entre las salas cuna co-gestionadas con organizaciones comunitarias y con municipios. Estas últimas, en el momento en que se realizaron las entrevistas, mostraban una mayor capacidad de cumplimentar especificidades de protocolos sanitarios para su funcionamiento presencial. Sin embargo, la decisión de sostener el cierre de los espacios educativos y el agravamiento de la situación epidemiológica en toda la provincia llevaron a postergar esta discusión. Las trabajadoras, al carecer de mecanismos de articulación institucionalizados, no participan de esta discusión como colectivo, a pesar de que su opinión es tenida en cuenta según las autoridades provinciales.

Finalmente, está la situación de las trabajadoras de jardines municipales privados no incorporados a la enseñanza oficial. Como se mencionó en la sección de análisis del caso cordobés, esta población de trabajadoras reunió las condiciones para ser la más vulnerable ante la COVID-19: sus modalidades de contratación eran precarias, no tienen espacios de articulación de demandas institucionalizadas, y carecen de instancias de acompañamiento laboral. En consecuencia, la pandemia afectó terriblemente su estabilidad laboral y remuneraciones, las tareas a desempeñar y su escucha en cuanto a la reapertura. Según la Asociación Civil de Jardines Maternales de Córdoba, entidad que nuclea a las personas propietarias de estos espacios, en toda la provincia funcionaban alrededor de 550 instituciones, de las cuales cerca del 50% fueron obligadas a cerrar a octubre de 2020 debido a la incapacidad de las/os propietarios de sostener los costos. Esto implicó que muchas trabajadoras (se calcula que el sector nucleaba a 4000) perdieron sus empleos, y muchas veces sin recibir indemnizaciones de ningún tipo, dada la modalidad precaria de su contratación. ACIJAM organizó varias protestas frente a las autoridades provinciales y municipales para forzar la reapertura de estos espacios, y no es claro cómo se tuvo en cuenta (si se tuvo en cuenta) la perspectiva de las trabajadoras (que, a diferencia de las personas propietarias, no están representadas colectivamente). Es esperable constatar una situación de tensión entre las trabajadoras, que además de adecuarse a los entornos digitales, vieron una situación difícil entre usar la voz para garantizar su propia seguridad sanitaria y la necesidad del ingreso derivado de sus actividades. Algunas, en situación de informalidad laboral, pudieron acceder a diferentes políticas de garantía de ingreso que se implementaron desde el gobierno provincial (Ingreso Familiar de Emergencia, Bono Extraordinario para la Asignación Universal por Hijo), pero fueron pocas, debido a la informalidad reinante en el sector, las que accedieron a otro tipo de prestaciones. Según la misma ACIJAM, solo el 30% de los jardines municipales privados accedió al programa de Asistencia al Trabajo y la Producción, y es probable que no para todas sus trabajadoras, sino solo para las formales. La incidencia de ACIJAM llevó a la autorización, por parte del Municipio de Córdoba, para la reconversión de estos espacios en talleres de danza, canto o teatro, existiendo también la posibilidad de rehabilitarlos como comercios de venta al por menor (verdulerías, artículos de limpieza, ferias, entre otros). Esto tiene carácter excepcional, transitorio y revocable, revirtiéndose de forma automática ante a autorización para volver a abrir los jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial. Este formato también se había visto beneficiado con una transferencia de \$25.000 por única vez, durante el mes de agosto, para 310 instituciones comprendidas. El uso de ese apoyo (y su canalización hacia el sostenimiento de los salarios de las trabajadoras) es incierto y depende de cada

jardín en particular. La medida en la que se solicitará a las trabajadoras adaptarse a las nuevas funcionalidades estipuladas, o la que se contratará personal diferente, también resulta desconocido. Lo indudablemente cierto es que ambas situaciones suponen una grave afrenta a los derechos laborales de quienes, como ya se mencionó antes, están en la peor situación respecto de las condiciones de trabajo decentes.

En el caso de La Pampa, la pandemia de la COVID-19 llevó a la suspensión presencial de todos los espacios CEC de la provincia el 17 de marzo de 2020. Si bien el impacto fue amplio en todo el universo de instituciones de primera infancia, las trabajadoras que más han sufrido son las que desempeñan su labor en la gestión privada. La dependencia de las familias en términos de financiamiento puso a los espacios en una situación económica crítica: sus ingresos decrecieron abruptamente y las dificultades para pagar los sueldos al personal y para abonar los alquileres florecieron. En este contexto, los jardines maternos incorporados a la cartera de Educación recibieron una transferencia, fruto de la articulación entre la Dirección de Gestión Privada y el Ministerio de Desarrollo social, quien aportó un monto para el pago de salarios. Para el caso de los no oficiales, se conoce su situación de urgencia financiera, pero no hay registros de ningún tipo de ayuda por parte del gobierno provincial.

En lo que respecta a la continuidad pedagógica, la Dirección de Nivel Inicial puso a disposición una batería de recursos para garantizarla en el tramo obligatorio: propuestas pedagógicas en la página del ministerio, programas de televisión, encuentros virtuales con docentes. Estas herramientas están concebidas para la enseñanza formal, tanto de gestión pública como privada. Junto a ellas, se están desarrollando también asistencias técnicas situadas. Actualmente, los directores de los JIN están abriendo las instituciones, las cuales son visitadas por los equipos técnicos de la Dirección de Nivel Inicial. Junto a estas acciones vinculadas a lo pedagógico, también se buscó garantizar el acceso a la alimentación, por lo que muchas docentes recorrieron las casas de los alumnos entregando no solo materiales, sino también comida.

En el caso de los espacios municipales, las actividades continuaron a través de plataformas digitales. La SENAF colaboró en la búsqueda de estrategias para contactar a las familias y los niños. Una preocupación central en el área de desarrollo social también radica en el sostenimiento del vínculo por cuestiones alimentarias: en muchos casos, las instituciones funcionaban como lugares en los que los niños y sus familias accedían a comida. Al igual que en las instituciones de enseñanza formal, se articuló en territorio con el área de salud y se coordinó para que las docentes acudan a las casas entregando materiales y alimentos.

Si bien el 14 de septiembre las clases presenciales han regresado en el nivel primario y secundario, los espacios CEC continúan cerrados en La Pampa. Entrevistados de diferentes áreas de gobierno remarcan la dificultad que reviste diseñar protocolos para la primera infancia, ya que el contacto físico entre docentes y niñas/os es mayor que en los demás niveles. Actualmente, la Comisión Mixta de Salud y Seguridad en el Trabajo, en la que se encuentran representadas las diferentes partes (salud, educación, sindicatos), está debatiendo y pensando en la vuelta de la enseñanza oficial, probablemente enfocada en el año que viene.

En los espacios municipales bajo la cartera de Desarrollo Social, la pronta vuelta a la presencialidad tampoco era una posibilidad barajada a la hora de redactar este informe. En última instancia, para el caso de los jardines no incorporados a la enseñanza oficial, el diseño de protocolos y los proyectos para retornar a la presencialidad están siendo coordinados por las áreas de comercio de los diferentes municipios.

En el caso de las trabajadoras de Río Negro, la pandemia impactó fuertemente el sistema provincial, en general, y la situación de las trabajadoras, en particular. Dada su fragmentación vertical y horizontal, las respuestas fueron sectoriales.

Para las trabajadoras del nivel inicial el impacto fue diferenciado según el tipo de gestión. Mientras que las trabajadoras del sector estatal continuaron percibiendo su salario y su puesto de trabajo no fue puesto en riesgo, la situación fue más compleja para quienes se desempeñaban en el sector de gestión social privada, en tanto dependen de los aranceles abonados por las familias. A pesar las contribuciones del estado nacional y provincial para el pago de los salarios, las personas entrevistadas afirmaron que la caída de la matrícula de este subsector fue de hasta un 60%, reducción que se asocia a la edad de los niños que son atendidos por este subsector. Esto llevó al cierre de secciones y, en consecuencia, muchas docentes fueron pasadas a disponibilidad.

A diciembre de 2020, las instituciones dependientes del ministerio de educación, así como el resto del sistema educativo, se encuentran cerrados dada la situación epidemiológica. La continuidad pedagógica se ha intentado garantizar por medios digitales. Sin embargo, los entrevistados verifican una disminución progresiva del contacto con las familias en los últimos meses.

En contraste, las trabajadoras de los centros dependientes de desarrollo social continúan asistiendo a sus lugares de trabajo. Es decir, los espacios siguen abiertos, pero sin la presencia de niños y niñas. Para ello, se elaboraron protocolos desde la provincia en línea con los requerimientos del nivel nacional; cada municipio también elaboró su propio protocolo. Sus actividades variaron entre los municipios. En algunos casos, se encargaron de la entrega de bolsones de alimentos secos. En otros, de la entrega de material para el trabajo a distancia, sobre todo para los niños y niñas de tres años. Mientras tanto, los municipios y la provincia están realizando refacciones para el retorno presencial el año próximo.

Son las trabajadoras de los jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial las que se encuentran en una situación de mayor desprotección en general, y frente a la pandemia, más aún. En su caso, el cierre de las secciones derivado de la caída de la matrícula redundó en la pérdida de sus puestos de trabajo. Este fenómeno se dio a pesar del apoyo que el estado nacional y la provincia brindaron para el sostenimiento del pago de los salarios.

3. Política federal para las trabajadoras CEC

La irrupción de la COVID-19 impactó diferencialmente sobre las mujeres por dos motivos. En primer lugar, porque agravó tanto la carga total de cuidados como la desigual distribución de su abordaje dentro de los hogares. En segundo lugar, porque redujo los ingresos de los y las trabajadoras, sobre todo de los de extractos más bajos en términos socioeconómicos. El peso específico que tuvo sobre los sectores informales de la economía se tradujo en ceses laborales sin indemnizaciones o compensaciones, que solo fueron parcialmente subsanados por el engranaje de protección social que el gobierno nacional puso en marcha (Florito y Karczmarczyk, 2020).

Al mismo tiempo, la pandemia evidenció el enorme rol estructurador que tiene el cuidado para el sostenimiento de la sociedad en su conjunto, para la reproducción de las condiciones para producir y distribuir, y para el aseguramiento presente y futuro del bienestar social (Díaz Langou, Florito, Caro Sachetti y Biondi, 2020). El cierre de los espacios CEC y de las escuelas afectó no solo el proceso de enseñanza y desarrollo

de capacidades humanas entre los niños y las niñas, sino que también puso en riesgo la posibilidad real de conciliación entre vida laboral y vida familiar que llevan a cabo las familias. Esta jerarquización social se combina con un contexto de jerarquización política del cuidado dentro de la agenda política del gobierno nacional y de algunos gobiernos provinciales, como fue señalado en la sección I de este documento.

El cuidado se presenta ya no solo como enfoque de análisis o como actividad vital, sino también como oportunidad económica. La economía feminista ha señalado los retornos económicos de invertir en políticas de cuidado; recientemente, una publicación del Ministerio de Economía de la Nación resaltó el peso que tienen estas actividades en el PBI nacional, y sugirió el impacto que la remuneración de estas tareas podría tener sobre las mujeres que las realizan día a día. Un análisis conjunto entre CIPPEC y la Secretaría de Desarrollo Productivo del Ministerio de Producción dio cuenta del efecto que invertir en la ampliación de la cobertura de los espacios CEC podría tener sobre la economía, la tasa de empleo femenino y la recaudación (Díaz Langou et al, 2019).

No obstante, un vértice de la discusión sobre un sistema integral de cuidados que a menudo queda de lado es el de las trabajadoras que se dedican, de forma remunerada, a esas tareas. Existe evidencia contundente respecto de que la calidad de la crianza, la enseñanza y el cuidado para la primera infancia depende, en gran medida, de las competencias de sus trabajadores/as. Habitualmente se concibe a las competencias como un atributo de los individuos que se obtienen a través de la formación y el desarrollo profesional. No obstante, la calidad de los trabajadores y trabajadoras no puede ser reducida a una serie de saberes o niveles de formación individuales (Vandenbroeck, Urban, & Peeters, 2016). Distintos estudios han identificado que las competencias son un atributo de los sistemas (Urban, Vandenbroek, Lazzari, Peeters, & van Laere, 2011). Solamente un sistema competente puede hacer posible que los y las trabajadoras puedan desplegar sus saberes y desarrollarse profesionalmente (Urban, 2014). De allí que toda política orientada al desarrollo profesional de sus trabajadores y trabajadoras debe fortalecer los distintos niveles del sistema.

Una política federal para las trabajadoras CEC se beneficiaría de contemplar y amalgamar los distintos componentes que hacen al desarrollo profesional: formación, condiciones laborales y acompañamiento pedagógico y laboral. La formación (inicial y continua) el primer peldaño de esta política y su objetivo es desarrollar saberes sistémicos en los y las trabajadoras. En este trabajo se denominan saberes sistémicos al conjunto de conocimientos, valores y prácticas transversales que orientan la labor de los y las trabajadoras CEC más allá del formato institucional en el que se desempeñen. El proceso de adquisición y despliegue de estos saberes sistémicos es un proceso continuo y de larga duración que, según el perfil y biografía de los y las trabajadoras, seguirá trayectorias diversas.

Estos saberes sistémicos pueden funcionar como la columna vertebral de un proyecto formativo integrado (Zabalza Beraza, 2003), esto es, un conjunto organizado y formalizado de elementos coherentes y cohesivos entre sí orientados al desarrollo de un determinado perfil profesional. Desde esta perspectiva los cursos breves e inconexos no habilitan el desarrollo de saberes sistémicos. Para favorecer el desarrollo profesional y los y las trabajadoras es necesario avanzar en un sistema que pueda garantizar un proyecto formativo integral, propedéutica, situada y en servicio.

En primer lugar, es importante que la formación inicial y continua sea coherente entre sí y cohesiva internamente. En muchos casos, las trabajadoras acceden a ofertas formativas inconexas que no se articulan entre sí. Es importante que las ofertas formativas estén articuladas a partir de un perfil del o la trabajadora al que se busca aspirar desde la política. Distintos estudios han señalado que una oferta inconexa deriva en una formación insuficiente que, en última instancia, no contribuye al

desarrollo profesional. Eventualmente, este trayecto profesional debería ser la base de la carrera de los y las trabajadoras CEC.

La construcción de esa coherencia conceptual se requiere consensuar una perspectiva formativa integral que amalgame la crianza, la enseñanza y el cuidado. Actualmente, se observan casos en los que los programas y políticas tienden a enfatizar una de estas funciones por sobre las otras, dependiendo del sector de política, entre otros factores. Como se mencionó a lo largo del documento, la formación docente tiende a enfatizar la función de enseñanza por sobre las otras dos. Con el fin de formar un perfil de trabajadores y trabajadoras CEC que compartan ciertos saberes sistémicos más allá del formato institucional en el que se desempeñen, sería propicio reconocer que estas tres funciones son inseparables e ineludibles. En el ámbito internacional existen algunos países en los que se promueve un perfil profesional que integra las funciones de crianza, enseñanza y cuidado (Vandenbroeck et al., 2016). En la mayoría de ellos, no obstante, esta formación en pedagogía social suele diferenciarse de la formación docente, aunque ofrece titulación del mismo rango y jerarquía.

Desde esta perspectiva, existen algunos saberes sistémicos que sería beneficioso que sean compartidos por todos los y las trabajadoras, más allá del formato institucional en el que se desempeñen. Estos permitirían no solo contribuir al desarrollo profesional de los y las trabajadoras sino también a construir una mirada común en torno al trabajo con los más pequeños. Entre estos saberes sistémicos se destacan²¹:

- Conocimientos, prácticas y valores de crianza, enseñanza y cuidado infantil desde una perspectiva holística.
- Conocimientos, prácticas y valores en torno al desarrollo y al aprendizaje de la primera infancia que considere los distintos momentos en el desarrollo de los niños y niñas.
- Conocimientos, valores y prácticas para trabajar en contextos de desigualdad y diversidad.
- Conocimientos, prácticas y valores vinculados con la promoción de la salud, nutrición, seguridad y protección social de la primera infancia.
- Conocimientos prácticas y valores para comunicarse, trabajar en equipo con otros trabajadores/as, con las familias y la comunidad.
- Conocimientos, valores y prácticas sobre el contexto local, nacional e internacional de las políticas y la situación de la primera infancia.

Desde esta mirada integral, el componente propedéutico es especialmente relevante para las trabajadoras no docentes. Este supone una estrategia diversificada que permita acompañar la trayectoria educativa de cada trabajadora con un objetivo de alcanzar un nivel de formación terciario o universitario. El diseño de un trayecto propedéutico permitiría que, por ejemplo, las trabajadoras puedan completar sus estudios obligatorios a través de un plan de terminalidad del nivel medio, fortalecer su trayectoria a través de una formación específica y empalmar, luego, con una titulación de docente de nivel inicial. Estas titulaciones terciarios o universitarios les permitirían, a su vez, acceder a la diversidad de propuestas formativas de postítulo o posgrado que ofrecen Institutos de Formación Docente y universidades nacionales.

Para garantizar el componente propedéutico se requieren procesos de certificación y acreditación. Ambos son muy importantes tanto para otorgar reconocimiento oficial a las credenciales obtenidas por los y las trabajadoras, como por su peso simbólico. En las trayectorias de muchas de las trabajadoras que hoy se desempeñan en espacios CEC

²¹ Adaptado de Urban et al. (2011).

sin titulación docente existen experiencias interrumpidas dentro del sistema educativo, muchas veces durante la escolaridad obligatoria. La posibilidad de rectificar dichas experiencias a través del reconocimiento simbólico contribuiría a su desarrollo profesional.

Dado el perfil de estas trabajadoras no docentes, es importante que la modalidad de esta instancia de fortalecimiento de su trayectoria sea planificada en función de hitos asociados a un objetivo rector. Este objetivo, que podría realizarse durante o después de finalizada la formación obligatoria en articulación con programas de terminalidad del nivel medio, es introducir a las trabajadoras en las distintas alfabetizaciones: alfabetización en lectura y escritura, numérica, científica y artística que permiten la construcción de competencias formativas transversales y propedéuticas para, luego, poder acceder, permanecer y finalizar con éxito los estudios superiores. Si bien puede tener un componente virtual, es conveniente que se complemente con instancias presenciales que permitan realizar un acompañamiento personalizado, sobre todo para quienes no se encuentran familiarizados con las nuevas tecnologías y el despliegue de competencias que estas suponen (de escritura, por ejemplo).

A su vez, sería conveniente que la formación sea situada y se vincule con los desafíos cotidianos que las trabajadoras enfrentan. Existe consenso en el campo de la formación profesional respecto de que una formación desconectada de la práctica concreta no contribuye significativamente al desarrollo profesional de los y las trabajadoras. Una formación situada, entonces, es una formación dirigida a los equipos e instituciones que trabajan en conjunto y no únicamente a las personas individuales. Para esto, podría resultar de utilidad la experiencia del Plan Nacional de Formación Permanente que, aunque orientado exclusivamente a docentes del sistema educativo, logró diseñar una estrategia territorial y situada para alcanzar a todos los y las docentes en tanto parte de equipos específicos.

Finalmente, sería propicio que la formación se realice en servicio o con horas extra remuneradas. El derecho a la formación en servicio actualmente se encuentra reconocido para el personal docente de establecimientos educativos incorporados a la enseñanza oficial, no así para quienes se desempeñan en espacios CEC fuera del sistema educativo. Dado que la abrumadora mayoría de quienes se desempeñan en estos espacios son mujeres, la necesidad de garantizar una formación en servicio es aún más acuciante; especialmente si se consideran las responsabilidades de cuidado que por razones culturales todavía recaen fuertemente sobre las mujeres. En caso de que no sea posible que la totalidad de la formación sea realizada en servicio en el lugar de trabajo, se recomienda que las horas fuera de servicio sean remuneradas.

Sin embargo, ninguno de estos componentes puede, por sí solo, operar en favor del desarrollo profesional. Si la formación es breve, inconexa y descontextualizada no permitirá que los y las trabajadoras adquieran saberes sistémicos, a pesar de que esta formación se brinde en servicio. Más aún, la estrategia se beneficiaría de su complementación con dispositivos de acompañamiento laboral y pedagógico y con una mejora de las condiciones laborales.

Desde la mirada sistémica se asume que los y las trabajadoras no podrán desplegar los saberes adquiridos si el resto de los componentes del sistema no acompaña. El acompañamiento laboral y pedagógico resulta muy útil para brindar un canal de comunicación entre el Estado y las trabajadoras. En su dimensión laboral, facilita la participación de las trabajadoras en la toma de decisiones respecto del funcionamiento de los servicios CEC, como también articula un espacio institucional para la canalización de quejas, sugerencias y demandas. En lo referente a lo pedagógico, permite acompañar el desarrollo situado de prácticas de crianza, enseñanza y cuidado de calidad en línea con las regulaciones curriculares vigentes. Para este último acompañamiento, dentro de las instituciones incorporadas a la enseñanza oficial, está disponible el sistema de supervisión, aunque su posibilidad real de acompañar a los y

las docentes varía considerablemente entre las jurisdicciones (Cardini, Guevara, & Steinberg, en prensa). Idealmente, el sistema de acompañamiento laboral y pedagógico debería también ser integral, es decir, atravesar a la totalidad de los y las trabajadoras CEC. No obstante, dada la institucionalidad fragmentada vigente en Argentina, sería más factible avanzar en proveer un sistema de acompañamiento laboral y pedagógico para las trabajadoras que se desempeñan por fuera del sistema educativo. Una vía para ello es la reglamentación y aplicación de Ley N° 27.064, de supervisión de los espacios CEC no incorporados al sistema educativo, en línea con las actividades que actualmente se están llevando a cabo desde el Ministerio de Educación en articulación con la SENAF. De manera similar, los saberes sistémicos solo pueden desplegarse en un contexto favorable con relación a sus condiciones laborales. Esto supone el fortalecimiento, sobre todo, de la modalidad de contratación, tareas y entornos de las trabajadoras de los CDI y jardines privados no incorporados a la enseñanza oficial.

La mejora de la formación, acompañamiento laboral y pedagógico y condiciones de contratación de los y las trabajadoras CEC debería, como se dijo, atravesar a todo el sistema. Se sugiere contemplar a las políticas orientadas al desarrollo profesional en el contexto de un fortalecimiento sistémico de los espacios CEC. Una actividad que contribuiría a este enfoque sistémico es la definición de un Marco Federal para la Crianza, la Enseñanza y el Cuidado, que permite que estas políticas estén informadas por criterios comunes. Este marco podría funcionar como orientación a los trabajadores y trabajadoras de toda oferta CEC institucional y no institucional (jardines maternos, de infantes, municipales, no oficiales, Espacios de Primera Infancia y programas de acompañamiento familiar). El marco federal podría incluir acuerdos sobre: sentidos, focos y principios del trabajo con la primera infancia; infraestructura y mobiliario; higiene y nutrición; ratios y vínculos entre adultos y niños; perfiles de los profesionales; vínculos y acompañamiento a las familias y a las comunidades; lenguaje, juego y corporalidad; supervisión y regulación. El marco también podría informar el trabajo tanto de las áreas provinciales y municipales vinculadas con la primera infancia, como de instituciones y profesionales asociados (Díaz Langou, Florito, Cardini, & Guevara, 2019).

Una condición facilitadora para el abordaje sistémico es una arquitectura institucional federal e intersectorial propicia.

En primer lugar, el gobierno nacional cumple un rol fundamental en cuanto a la formación, el mejoramiento de las condiciones materiales en las que las trabajadoras desempeñan sus tareas y la integración de la oferta CEC en un trayecto consolidado para la primera infancia. Respecto de la formación, es importante resaltar la normalización y perfilamiento que el MTEySS realizó en conjunto con la representación sindical de las trabajadoras de casas particulares, en donde identificaron las competencias críticas que este tipo de trabajadora debe tener. Este perfil es útil para ordenar y poner en marcha una oferta formativa que contemple las particularidades del trabajo en espacios CEC. Existen varias áreas del Estado Nacional que vienen desarrollando actividades en este sentido, algo de lo que se dio cuenta en la primera sección de este documento. Tanto el MDS, a través de la SENAF, como distintos organismos asociados al MEDU llevan adelante, en articulación con efectores territoriales, oferta de capacitación virtual, presencial y en servicio para las trabajadoras CEC. Sin embargo, aún pueden identificarse cuatro desafíos. Primero, una mayor adecuación de la oferta al perfil técnico-profesional normalizado por el MTEySS. Segundo, una mayor integración en las estrategias de las distintas áreas, con especial énfasis en la articulación de los cursos y capacitaciones que actualmente co-gestiona la SENAF con la oferta típicamente educativa (vinculada al Instituto de Formación Docente y a los institutos provinciales) y la de las áreas asociadas al programa Potenciar Trabajo, que depende también del Ministerio de Desarrollo Social. En tercer lugar, es importante que la oferta se secuencie en trayectos profesionalizantes y que se reduzca la dispersión de capacitaciones puntuales, para así poder ordenarse

en una carrera de trabajadora CEC que retome los desarrollos de las áreas de educación de nivel inicial pero que también contemple las experiencias y el conocimiento situado de las trabajadoras de CDI y espacios similares. Finalmente, sería deseable que, más allá del enorme aporte de expertas/os de las áreas técnicas de los distintos ministerios, haya una instancia participativa en donde las trabajadoras puedan volcar sus inquietudes, preferencias y sugerencias respecto de los tópicos a abordarse en esta oferta de formación, y de las modalidades en las que se organicen las ofertas de capacitación. En ese sentido, es relevante tener en cuenta la diversidad respecto de las necesidades de formación que se presentan en cada territorio concreto, como también explorar la posibilidad de generar un mapa integrado de la oferta de organismos, organizaciones y agrupaciones territoriales que actualmente llevan adelante cursos de profesionalización en crianza, enseñanza y cuidado para la primera infancia.

Respecto de las condiciones materiales en las que las trabajadoras realizan sus tareas, hay dos elementos a tener en cuenta. El primero de ellos es el de infraestructura adecuada y suficiencia de materiales didácticos. A través de la Estrategia Nacional de Primera Infancia, cuyo componente de inversión en infraestructura de cuidados lleva adelante el Ministerio de Obras Públicas, se puede avanzar en la reparación y acondicionamiento de espacios de desarrollo infantil y escuelas de nivel inicial que muestren mayores déficits cuantitativos y cualitativos. La información disponible a través del SIM-CDI es un insumo fundamental en ese sentido, que puede ser complementado con un trabajo mancomunado con las autoridades públicas provinciales y locales de cada jurisdicción subnacional. El segundo elemento es el de la remuneración. El Estado Nacional puede avanzar en el fortalecimiento de las capacidades operativas y financieras de los municipios para formalizar a las trabajadoras de los CDI que actualmente reciben remuneraciones en forma de becas o jornales, disociadas del acceso a la seguridad social. Una opción interesante para explorar es la priorización de los municipios con márgenes de inversión más estrechos y en donde la incidencia de modalidades de contratación no formales sea más frecuente. En el caso de los espacios co-gestionados por organizaciones de la sociedad civil, se puede analizar la posibilidad de su funcionamiento en el marco de cooperativas de cuidado, a fin de hacerlas elegibles para el programa Potenciar Trabajo que, además de garantizarles al menos el salario mínimo, vital y móvil, permite la integración con oferta de terminalidad educativa y de formación profesional.

Finalmente, el Estado Nacional puede contribuir a la integración de los espacios CEC desde la perspectiva del ciclo de vida de la niña/niño. En primer lugar, los resultados del relevamiento que actualmente está llevando adelante la Dirección de Experiencias de Educación Cooperativa y Comunitaria del MEDU serán un insumo relevante para conocer las características de esta oferta y entender sus dinámicas, su funcionamiento y sus necesidades de acompañamientos como establece la Ley 27.064, aún sin reglamentar. Es conveniente que la estrategia que se diseñe trascienda el antagonismo aparente que a veces se observa entre educación y cuidado, y adopte una perspectiva integral que reconozca la indivisibilidad de las funciones de crianza, enseñanza y cuidado durante la primera infancia. El foco puede ponerse no en la conversión de los espacios en jardines de infantes o escuelas de nivel inicial, sino en el ordenamiento propicio para el desarrollo integral de niñas y niños, teniendo en cuenta los avances normativos respecto de la universalización de la sala de 3 y la obligatoriedad de las salas sucedáneas. En esta integración vertical, la formación inicial y continua de las trabajadoras juega un rol central, con énfasis en la acreditación de saberes situados y en la generación de trayectos profesionalizantes que se nutran de la pedagogía pero que también reconozcan al cuidado como actividad, como enfoque y como trabajo, en línea con la normalización del perfil técnico-profesional ideado por el MTEySS. Es esta dirección del MEDU, en conjunto con el MDS, la que puede asistir en el perfilamiento técnico de un marco federal para la primera infancia que luego sea discutido y adecuado en los espacios federales diseñados para tal fin.

En segundo lugar, además del rol propio del Estado Nacional, se destaca la responsabilidad de los Consejos Federales. Tanto el Consejo Federal de Educación como el de Niñez, Adolescencia y Familia, nuclean a los organismos provinciales responsables de diseñar lineamientos federales para espacios CEC en el marco de sus competencias. Estos espacios pueden servir para legitimar y adecuar las propuestas derivadas del relevamiento de espacios CEC, como también del perfilado técnico-profesional de las trabajadoras del cuidado y de la organización y secuenciación de oferta de formación en trayectos profesionalizantes. Cobra relevancia el MMGyD, encargado de transversalizar la perspectiva de género y diversidad, como también el trabajo mancomunado de los Consejos con el de Género y Diversidad que reúne a las autoridades competentes de los niveles subnacionales. Esto puede prevenir un foco exclusivo en el desarrollo de las niñas y niños que invisibilice el rol crítico que tienen las trabajadoras en esa actividad, como también sus condiciones laborales y su situación respecto de la formación. A la vez, como los niveles municipales de gobierno tienen altas dosis de responsabilidad técnica y política en el acompañamiento, formalización y remuneración de las trabajadoras, puede ser propicio ampliar el alcance del Programa GenerAR, con el fin de que más municipios generen estas instancias dentro de sus organigramas, que estas sean fortalecidas, y que se aumente la incidencia en las políticas públicas municipales vinculadas con el cuidado y con la protección y acompañamiento de las trabajadoras.

La lógica federal también es relevante para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y las cooperativas que concentran sus actividades en la gestión del cuidado de la primera infancia. En ese sentido, el programa ArticulAR, del MMGyD, representa una iniciativa prometedora, que cuenta entre sus objetivos el apoyo técnico y financiero de organizaciones sociales vinculadas con las tareas del cuidado, la profesionalización de sus trabajadoras y la articulación con la oferta de políticas públicas local, provincial y nacional.

Finalmente, las provincias también cumplen un rol en la mejora de las condiciones laborales y los trayectos formativos de las trabajadoras del cuidado, más allá de la capacidad que tengan de apropiarse de la oferta pública que lidera el nivel nacional de gobierno. Uno de los desafíos es el de armonizar la normativa vigente respecto de la regulación de los distintos formatos que funcionan en cada jurisdicción. En ese sentido, es deseable que a las leyes de educación (y en algunos casos de educación inicial) provinciales se sumen la adherencia a la Ley 27.064 y la disposición de una normativa específica que ordene la oferta no incorporada a la educación inicial. Ese paso facilitaría la integración de los servicios CEC mediante la fragmentación vertical, de forma tal que se reconozca las funciones CEC tanto en el trayecto obligatorio (salas de 4 y 5) como en los previos. A la vez, esto también es conducente a una segunda responsabilidad que refiere a la de equiparación de las condiciones laborales de las trabajadoras CEC de distintos formatos, orientándose a la protección de quienes se desempeñan en CDI y otros espacios no incorporados a la enseñanza oficial. Finalmente, y relacionado con este, se propone fomentar la representación colectiva de las trabajadoras para garantizar la representación del sector en la toma de decisiones que atañen a la crianza, enseñanza y cuidado de los niños y las niñas en la primera infancia.

Bibliografía

- Araujo, M., Dormal, M., & Schady, N. (2017). La calidad de los jardines de cuidado infantil y el desarrollo infantil . BID.
- Broström, S. (2006). Care and Education: Towards a New Paradigm in Early Childhood Education. *Child Youth Care Forum*, 391–409.
- Cardini, A., & Guevara, J. (2019). La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama curricular. En C. Steinberg, & A. Cardini, *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.
- Cardini, A., & Guevara, J. (2019). La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama normativo. En C. Steinberg, & A. Cardini, *Serie Mapa de la Educación Inicial Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.
- Cardini, A., & Guevara, J. (2019). Los profesionales del nivel inicial en Argentina. En C. Steinberg, & A. Cardini, *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.
- Cardini, A.; Guevara, J.; y Steinberg, C. (en prensa): *Mapa de la educación inicial en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC
- Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J., & De Achával, O. (2018). *Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Coraggio, J., & Sabaté, A. (2010). *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- D'Alessandre, V., Díaz Langou, G., & Florito, J. (2019). *Hacia un sistema integral y federal de cuidado en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G., & Biondi, A. (2018). *Las agendas de género y primera infancia en Argentina: sinergias, desafíos y recomendaciones en clave de derechos y desarrollo*. Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Díaz Langou, G., Cardini, A., Florito, J., & Guevara, J. (2019). *Políticas para la niñez*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., Karczmarczyk, M., Bentivegna, M. B., & Capobianco, S. (2019). *Empelo, crecimiento y equidad. Impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de género*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A., & Karczmarczyk, M. (2019). *El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos*. Buenos Aires: CIPPEC-OIT-ONU Mujeres-PNUD.
- Díaz Langou, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., & Biondi, A. (2020). *La oportunidad de la emergencia del COVID-19. Propuestas para garantizar los derechos de las trabajadoras informales con instrumentos de Protección Social*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. (2020). *Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados no Remunerado al Producto Interno Bruto*. Buenos Aires: Ministerio de Economía.

Egert, F., Fukkink, R., & Eckhardt, A. (2018). Impact of In-Service Professional Development Programs for Early Childhood Teachers on Quality Ratings and Child Outcomes: A Meta-Analysis. *Review of Educational Research*.

Florito, J. y Karczmarczyk, M. (2020): Las desigualdades de género al descubierto. Documento web disponible en: <https://www.cippec.org/textual/el-covid-19-desnuda-las-desigualdades-de-genero/>. Buenos Aires: CIPPEC.

Galli, M. L., Rodríguez, A., & Kuitca, R. (2019). *Primera Infancia. Mejores comienzos. Manual de gestión de centros de desarrollo infantil*. Buenos Aires: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Gluz, N., & Moyano, I. (2016). Transformaciones en el sistema de protección social y escolarización: Balances y perspectivas en vistas a la democratización de la educación. En C. Ruiz del Ferrier, & J. Tirenni, *El sistema de protección social en Argentina y en América Latina. El rol del Estado frente a la cuestión social* (págs. 131-148). Buenos Aires: FLACSO.

Maroy, C., & Dupriez, V. (2000). La régulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 73-87.

Mezzadra, F., & Veleza, C. (2014). *Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, Embajada de Finlandia, UNICEF.

OIT (2019): *El trabajo del cuidado y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Resumen Ejecutivo*. OIT: Ginebra.

Razavi, S. (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. Switzerland: UNRISD.

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., De Achával, O., & Acuña, M. (2016). *El futuro es hoy: Primera Infancia en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.

Rodríguez Enríquez, C. (2005). *La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas*. Buenos Aires: CIEPP.

Rozengardt, A. (2014). *Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social*. Buenos Aires: FLACSO.

Rozengardt, A. (2020). *Lo no formal en la atención y educación de la primera infancia en América Latina. Análisis comparado. Documento de trabajo preliminar*. Buenos Aires.

Steinberg, C., & Giacometti, C. (2019). *La oferta del nivel inicial en Argentina*. En C. Steinberg, & A. Cardini, *Serie Mapa de la Educación en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.

Tobío, C. (2012). *Cuidado e identidad de género. De las madres que trabajan a los hombres que cuidan*. *Revista Internacional De Sociología*, 399-422.

Urban, M. (2014). *Not solving problems, managing messes: Competent systems in early childhood education and care*. *Management in Education*, 125-129.

Urban, M., Vandenbroeck, M., Peeters, J., Lazzari, A., & Van Laere, K. (2011). *Competence Requirements in Early Childhood Education and Care. A Study for the European Commission Directorate-General for Education and Culture*. University of East London and University of Ghent.

Vandenbroeck, M., Urban, M., & Peeters, J. (2016). Pathways to professionalism in Early Childhood Education and Care. Routledge.

Vinocur, P., & Mercer, R. (2020). La primera infancia, una prioridad. Informe sobre el Sistema de Información y Monitoreo (SIM) de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) en la Argentina. Buenos Aires: FLACSO-UNICEF.

Zabalza Beraza, M. (2003). El currículo de la educación infantil. En J. Gallego Ortega, & E. Fernández de Haro, Enciclopedia de educación infantil (págs. 467-502). España: Aljibe.

Acerca de la autora y los autores



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

José Florito

– coordinador del Programa de Protección Social de CIPPEC

Licenciado en Ciencia Política (Universidad de San Andrés) y maestrando en Economía Aplicada (Universidad Torcuato Di Tella).

Jennifer Guevara

– investigadora asociada del Programa de Educación de CIPPEC

Doctora en Educación y Licenciada en Ciencias de la Educación (Universidad de San Andrés).

Juan Camisassa

– consultor del Programa de Protección Social de CIPPEC

Maestrando en Economía Aplicada y Licenciado en Historia (Universidad Torcuato Di Tella).

La autora y los autores agradecen los aportes conceptuales de Alejandra Pángaro, Elva López Mourelo y Magalí Yance, de la oficina de Buenos Aires de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como también de Adrián Rozengardt y Fernanda Potenza. También Gala Díaz Langou, Florencia Caro Sachetti y Vanesa D'Alessandre compartieron opiniones y sugerencias sobre el abordaje conceptual y metodológico.

A la vez, resultaron fundamentales las entrevistas llevadas a cabo con funcionarios/as nacionales, provinciales y municipales. Los agradecimientos se extienden a: Erika Roffler, Ana Lis Rodríguez Nardelli, Lorena Martínez, Mauricio Rocha, Laura Sirotsky, Natalia Peluso, Judith Schneider, María Luján Borrelli, Amelia López, Inés Zinny, Edith Flores, Gabriela Guzmán, Soledad Flores, Mariana Lancioni, Claudia Reartes, Juan Pablo Bonino, Jimena Afonso, Alfredo Alberto Gonnet, Susana Fierro, Ruth Dejtiar y Gabriel Blanco. Finalmente, el trabajo se enriqueció enormemente de entrevistas con trabajadoras CEC de las provincias de Córdoba, La Pampa y Río Negro, a quienes no se identifica para preservar su identidad.

No obstante el apoyo obtenido a lo largo de este trabajo, cualquier omisión o error corre por cuenta exclusiva de la autora y los autores.

Para citar este documento:

Florito, J., Guevara, J., y Camisassa, J. (diciembre de 2020). *¿Quiénes crían, enseñan y cuidan en Argentina?* Condiciones laborales y trayectos formativos de trabajadoras CEC en Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Informes de CIPPEC buscan presentar y difundir el trabajo que los programas realizan en el marco de sus proyectos con socios del sector público, privado y de organismos internacionales.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello, analiza y promueve políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros para establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de todos, mujeres y hombres. Sus objetivos principales son promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo.

ONUM (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Trabaja mundialmente para que los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean una realidad para las mujeres y las niñas.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de expertos y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

www.cippec.org

www.ilo.org

www.unwomen.org

www.undp.org
