

Marzo de 2019 | Resumen informativo

Filipinas

Combinar formación y seguridad laboral para mejorar la calidad del personal dedicado al cuidado de niños

Instantánea del país

El establecimiento de la Ley de la primera infancia y el Consejo de Atención y Desarrollo de la Primera Infancia (ECCD) en Filipinas han aumentado la conciencia sobre la importancia de los programas de desarrollo de la primera infancia (ECD). En particular, se presta cada vez más atención a la mejora de la calidad de los servicios de guardería para niños menores de 4 años, como lo demuestra la introducción de los Centros Nacionales de Desarrollo Infantil (NCDC), así como las iniciativas de formación para reforzar al personal que los presta. Sin embargo, debido a la naturaleza descentralizada del sistema y a la insuficiencia de recursos, la calidad de estos centros varía significativamente entre las Unidades de Gobierno Local (LGU). La remuneración, las oportunidades de formación y los perfiles de los trabajadores son diversos, y las malas condiciones de trabajo y la limitada seguridad en el empleo impiden que los trabajadores tengan un impacto constante en el desarrollo de los niños. Los esfuerzos de formación con respaldo nacional ofrecidos por entidades gubernamentales y no gubernamentales han sido beneficiosos para mejorar los conocimientos y las aptitudes del personal. Paralelamente, varias autoridades locales están abordando las condiciones de trabajo y la seguridad en el empleo mediante la introducción de ordenanzas locales que proporcionan directrices sobre los procesos de contratación, compensación y despido.

Introducción: Contexto y evolución de las políticas de ECCD en Filipinas¹

En Filipinas viven 17 millones de niños de 0 a 6 años, de los cuales menos de la mitad están matriculados en guarderías, jardines de infancia o cursos de preescolar² Para mejorar los servicios de desarrollo de la primera infancia, el Gobierno aprobó en 2000 la *Ley de Atención y Desarrollo de la Primera Infancia*, que reconoció oficialmente la necesidad de un sistema de cuidado y desarrollo de la primera infancia.³ La creación del Consejo de Atención y Desarrollo de la Primera Infancia (Consejo de ECCD) en 2009 marcó un hito importante en la promoción del bienestar de los niños pequeños en virtud de la Ley ECCD y en la consecución de los objetivos del Sistema Nacional de ECCD.^{4,5} En 2013, la Ley de Años Tempranos⁶ exigía el establecimiento de un

sistema de ECCD que abarcara servicios integrales de salud, nutrición, educación temprana y servicios sociales para niños de 0 a 8 años, con niños de 0 a 4 años bajo supervisión del Consejo de ECCD, y niños de 5 a 8 años supervisados por el Departamento de Educación. El Departamento de Educación, el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, el Departamento de Salud, el Consejo Nacional de Nutrición y la Unión de Autoridades Locales están representados en el Consejo de ECCD y se les anima a prestar apoyo financiero y técnico para la implantación del Sistema Nacional de ECCD. Se espera que las Unidades de Gobierno Local (LGU) supervisen los programas públicos en sus respectivas áreas e implanten todos los servicios relacionados.

Antecedentes de los servicios de guardería

En Filipinas, los servicios de guarderías para niños de 0 a 4 años son supervisados por el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo (DSWD), que recibe asistencia técnica y recursos del Consejo de ECCD. En 1977, un decreto presidencial exigía que cada *barangay*⁷ estableciera al menos una guardería en su zona de jurisdicción. Esto resultó en la ampliación del número de centros de guarderías del país.⁸ Sin embargo, en 2011, 34 años después de este decreto, 4.570 de 42.026 *barangays* no tenían su propia guardería. Aunque había 51.797 centros en Filipinas en ese momento, una revisión de vanguardia de los servicios de guardería reveló que los servicios de guardería ubicados en centros sólo llegaban a cerca del 20 % de la población objetivo. Este hallazgo puso de relieve la necesidad de más de una guardería por *barangay* para garantizar el acceso generalizado a los servicios para todos los niños de 0 a 4 años.^{9,10}

Además de ampliar el acceso, existe una necesidad crítica de mejorar la calidad de los servicios de guarderías. Si bien los centros se establecieron originalmente para apoyar a las familias trabajadoras, han evolucionado para proporcionar cada vez más apoyo en el aprendizaje temprano. Una encuesta realizada en 2009 entre los cuidadores de niños reveló que el 64 % de los encuestados deseaban formación adicional sobre temas como los principios del desarrollo infantil, la planificación/diseño de un plan de estudios, las etapas de desarrollo de los niños, la creación de perfiles de los niños y los derechos de los niños.¹¹

En 2015, el gobierno nacional emitió directrices y requisitos formales para la creación de centros de desarrollo para niños y niñas

Desafíos políticos

En Filipinas se ha prestado cada vez más atención a la transformación de las guarderías infantiles en entornos de aprendizaje temprano de alta calidad. Sin embargo, debido a la naturaleza descentralizada de la prestación de servicios, los gobiernos locales tienen una capacidad financiera y técnica variable para dar soporte a los trabajadores de primera línea que prestan servicios de guarderías. Esto conduce a diversos perfiles y

Respuestas políticas

Los funcionarios del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil han trabajado a nivel local y nacional

y estableció las condiciones para la concesión de licencias a los centros privados. Además, un proyecto emblemático conjunto del Consejo de desarrollo infantil en la Primera infancia y algunas administraciones locales seleccionadas dio lugar a la creación de 200 centros nacionales de desarrollo infantil, también conocidos como centros *bulilit*, ubicados en determinados municipios de 70 de las 81 provincias del país. Los NCDC sirven como centros modelo que introducen las mejores prácticas en la comunidad para dar soporte a niños de 0 a 4 años, sirven como laboratorio para llevar a cabo investigaciones que promuevan la educación continua y/o la profesionalización de los proveedores de servicios de ECCD, y actúan como centros de recursos para los cuidadores y la comunidad en general.¹²

Al determinar dónde abrir los NCDC, se tiene en cuenta la capacidad de liderazgo y gestión del gobierno local, y se hacen esfuerzos para establecer centros en áreas, ciudades y municipios de alta necesidad. Aunque es el Consejo el encargado de facilitar los fondos para la construcción y los materiales de enseñanza, las administraciones locales son responsables de proporcionar el terreno para los centros, apoyar los salarios de los profesores y la gestión general. Por lo tanto, la capacidad de una LGU para proporcionar este apoyo es algo a tener en cuenta a la hora de determinar dónde abrir un NCDC. En la actualidad hay 536 centros *bulilit* en el país, y otros 119 se encuentran en diversas etapas de desarrollo.¹³ El establecimiento de estos centros refleja un esfuerzo importante para mejorar la calidad de las guarderías; sin embargo, ocupan una pequeña proporción del panorama general de la prestación de servicios de guardería.

disposiciones para el personal y a una calidad variable del programa. Por ejemplo, al personal de guarderías a menudo no se le ofrece una remuneración o formación adecuada, lo que inhibe su eficacia en el trabajo cotidiano con los niños pequeños. Esta falta de apoyo se agrava aún más por la inestabilidad laboral derivada de una protección inadecuada frente a los ciclos políticos, como se analiza más adelante.

para introducir iniciativas de formación a fin de mejorar los conocimientos y las aptitudes de la fuerza de trabajo

dedicada al cuidado de los niños. El Consejo de ECCD, junto con ONG como Save the Children, se ha asociado con los gobiernos locales para aumentar el acceso a la formación y el apoyo al personal. Estas iniciativas se han ido complementado con otras actividades de promoción que han dado lugar a nuevas políticas locales

y nacionales, que ofrecen protección al personal contra el despido. Las siguientes secciones ofrecen una visión general de este personal, sus desafíos y los enfoques que se han introducido para aumentar sus conocimientos y habilidades, así como la estabilidad laboral.

Personal dedicado al cuidado de niños en Filipinas

En 2015, el Consejo de Administración del Consejo de ECCD aprobó un decreto que estableció y definió las funciones y los requisitos para los miembros del personal que trabajan en guarderías o centros de desarrollo infantil. Las dos funciones principales del personal de guarderías son los de Profesores de Desarrollo Infantil (CDT) y Trabajadores de Desarrollo Infantil (CDW). Si bien sus calificaciones y responsabilidades requeridas (descritas en la Tabla 1) son similares, se requiere que los CDT hayan completado estudios en Educación Infantil

Temprana o Primaria. A pesar de la presencia de estas directrices, existe una supervisión limitada de los procesos de contratación de CDT y CDW a nivel local (por ejemplo, los trabajadores de desarrollo infantil suelen ser graduados de secundaria).¹⁴

A diferencia de los profesores de jardín de infancia públicos cuyo trabajo es supervisado por el Departamento de Educación, los CDT y los CDW no suelen tener licencias, lo que les permitiría acceder a un estatus profesional.

Tabla 1: Requisitos de cualificación para profesores y trabajadores de desarrollo infantil

Requisitos	Profesor de desarrollo infantil ¹⁵	Trabajador de desarrollo infantil
Educación	<ul style="list-style-type: none"> Licenciatura en Educación <u>Infantil</u> o o <u>Primaria Educación preferiblemente</u> con especialización en la primera infancia o cualquier otro título relacionado con la Educación, como Psicología, Estudio del niño, Vida familiar y Desarrollo infantil. 	<i>Licenciatura en cualquier campo</i>
Formación Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> Asistir a cursos o seminarios básicos relacionados con el Cuidado Desarrollo de la Primera Infancia (ECCD) y o Educación de la Primera Infancia (ECE). 	<i>Igual que el Profesor de desarrollo infantil</i>
Otro	<ul style="list-style-type: none"> Habilidades en movilización comunitaria y comunicación oral efectiva, y preferiblemente conocimientos de informática; Experiencia trabajando con niños; amor demostrado por los niños; y Un Certificado de Barangay/Oficina Nacional de Investigación (NBI) con tres (3) referencias personales 	<i>Igual que el Profesor de desarrollo infantil</i>
Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> Llevar a cabo programas y proyectos de servicios integrados de salud, nutrición, aprendizaje temprano y servicios sociales para niños de 0 a 4 años inscritos en Centros de Desarrollo Infantil; Impartir formación sobre el Programa de Apoyo Familiar a los padres de la comunidad Proporcionar asistencia en términos de formación a otros CDT, CDW y otros proveedores de servicios en la implantación de los diferentes programas de ECCD, a solicitud de los funcionarios de Desarrollo del bienestar social de la ciudad/municipio; Ayudar a los funcionarios municipales de desarrollo del bienestar social en su labor relacionada con el ECCD. 	<i>Igual que el Profesor de desarrollo infantil</i>

Como resultado de sus calificaciones más altas, los CDT pueden trabajar en los Centros Nacionales de Desarrollo Infantil (NCDC) mientras que los CDW no pueden. Si bien se considera que los CDT son empleados a tiempo completo, los CDW han comenzado recientemente la transición de puestos de voluntariado a puestos remunerados dentro del Gobierno local. Esta transición depende de la disponibilidad de fondos de las administraciones locales y del número de puestos vacantes para apoyar a los miembros adicionales del personal permanente.¹⁶ En cuanto a la remuneración, las LGU siguen siendo responsables de nombrar y remunerar tanto a los CDW como a los CDT.¹⁷ Si bien estaba previsto que en 2018 se pagaran 20.179 pesos (unos 390 dólares de los EE.UU.) mensuales al empezar a trabajar como CDT en el sector público,¹⁸ la cantidad real recibida varía en función de los salarios mensuales del gobierno local y a menudo es mucho menor. Aunque las Normas y Directrices de 2015 establecen que los CDW deben tener el mismo salario

que los CDT,¹⁹ a menudo se les ofrecen honorarios de los *barangays* locales, especialmente cuando no tienen un empleo permanente. Estos honorarios pueden ir desde 800 pesos al mes (US\$15) hasta 8.000 pesos al mes (US\$150) dependiendo de la ciudad (algunas ciudades más ricas pueden tener la capacidad de convertir a los trabajadores infantiles domésticos en empleados a tiempo completo y/o permitir que se les concedan bonificaciones a lo largo del año).²⁰

La supervisión de estos trabajadores está a cargo de los Oficiales Municipales de Desarrollo de Bienestar Social o de los Oficiales de Desarrollo de Bienestar Social de la Ciudad.²¹ Estos supervisores son responsables de los centros de seguimiento, evalúan las necesidades de formación entre los proveedores de servicios y actúan de enlace con los alcaldes para abogar por los programas de ECCD y por las necesidades adicionales de formación.²²

Desafíos a los que se enfrenta el personal de guarderías

- La descentralización conduce a una formación y unas condiciones de trabajo desiguales para los cuidadores de niños. Debido a que los *barangays* locales financian y diseñan sus propios cursos para los CDT y CDW, la estandarización es mínima en todo el país. Además, debido a la escasez de recursos, el apoyo del Consejo de ECCD se orienta hacia los CNDN, que son sólo una parte del entorno de las guarderías. Además, a partir de 2018, ninguna política nacional apoya la permanencia, la contratación y el despido del personal de guardería. Esto deja las condiciones de trabajo y la seguridad laboral del personal bajo la jurisdicción de los funcionarios electos a nivel local.²³ Además, los costes de transporte asociados con el acceso a la universidad o a las instalaciones de formación, que pueden no estar cubiertos por los presupuestos locales, pueden impedir que el personal de guarderías busque nuevas oportunidades de desarrollo, especialmente para aquellos que viven en áreas rurales. Además, es difícil lograr una remuneración equitativa para los CDW y los CDT, especialmente en las zonas rurales, donde las autoridades locales no suelen disponer de los fondos necesarios para integrar a todo el personal encargado del cuidado de los niños en un sistema de empleo formal.²⁴
- Las limitaciones en los presupuestos locales limitan las oportunidades de proporcionar formación continua y apoyo permanente al personal. Las directrices de gasto

a nivel de *barangay*, que reducen las asignaciones de personal al 45% de los presupuestos, limitan la inversión en formación y la formalización de los trabajadores.²⁵ La escala de formación necesaria para apoyar a esta fuerza laboral es enorme; sin embargo, hasta la fecha, el Consejo de ECCD sólo ha capacitado a 475 CDT y 419 CDW, a pesar de la presencia de 49.000 trabajadores de desarrollo infantil en el sistema.²⁶ Si bien las organizaciones de la sociedad civil complementan la formación ofrecida por el Consejo de ECCD, estas ofertas se limitan a áreas geográficas específicas.

- Los cambios en el liderazgo conducen a la rotación del personal de guarderías, ya que este no está excluido de los impactos de los cambios políticos. En particular, si los gobiernos locales no consideran prioritarios los programas de cuidado y desarrollo infantil en la primera infancia, la elección de nuevos alcaldes de *barangay* puede dar lugar a cambios en el personal encargado del cuidado de los niños. Si bien el equipo de gestión del Consejo de ECCD visita a estos alcaldes recién elegidos para informarles sobre los programas de ECCD y las iniciativas de formación, la contratación por motivos políticos es común. Por lo tanto, la rotación frecuente socava la inversión en programas de formación para los servicios de guarderías y el personal que trabaja en ellas.²⁷

Un enfoque prometedor: Impulsar las prioridades de formación y desarrollo profesional y la protección del personal

A partir de 2018, el Consejo de ECCD, así como varias ONG (incluyendo Save the Children), iniciaron programas de formación tanto para los CDT como para los CDW. Si bien estos programas han sido beneficiosos, aún no se han implantado a gran escala. Además, incluso con una formación normalizada y eficaz, la sostenibilidad de los esfuerzos sigue estando amenazada por las limitadas políticas de protección del empleo del personal de ECCD. En respuesta, los funcionarios

del gobierno a nivel nacional y local, junto con las ONG asociadas, han llegado a comprender la necesidad de apoyar simultáneamente dos ámbitos: (a) la profesionalización del personal mediante oportunidades de formación y b) iniciativas para mejorar las condiciones de trabajo y los índices de retención. Si bien estas iniciativas han evolucionado por separado, ponen de relieve la necesidad de emplear diferentes enfoques para apoyar y fortalecer el personal dedicado a la primera infancia.

Integración

Un componente clave de los esfuerzos del Consejo de ECCD para apoyar mejor al personal de guarderías es a través de programas de inducción. Los representantes y formadores del Consejo de ECCD pueden viajar a los *barangays* locales para presentar el Marco Nacional de aprendizaje temprano (NELF) y el Plan de estudios nacional de aprendizaje temprano (NELC) y tratar los servicios apropiados para el desarrollo. Sin embargo, las sesiones dependen del presupuesto del Consejo y, por

lo general, los gobiernos locales deben financiar el lugar de celebración y los materiales, mientras que el Consejo facilita formadores para los períodos de sesiones. Aunque los CDT y los CDW reciben las mismas sesiones de integración, es más probable que los CDT participen en dichas sesiones, ya que trabajan en los NCDC para los que el Consejo realiza un seguimiento activo de los resultados.²⁸

Formación y supervisión continuas

El Consejo de ECCD ha iniciado una serie de oportunidades de formación para dar soporte al personal de guarderías. Por ejemplo, el Programa de Educación de profesores de primera infancia (ECTEP) es un programa de formación de seis semanas que proporciona a los CDT 18 créditos de Educación de primera infancia así como experiencia en el empleo de estrategias recién aprendidas a través de una práctica en un Centro de Desarrollo Infantil. Entre 2014 y 2017, se formó a 322 trabajadores infantiles domésticos en el marco de esta iniciativa.²⁹ Asimismo, el Programa de Educación de la Primera Infancia (ECEP) ofrece a los CDW la oportunidad de adquirir conocimientos y habilidades técnicas para la implementación de programas de ECCD. A través de conferencias, talleres y visitas a centros,

se anima a los trabajadores a que aprendan a relacionar sus conocimientos recién adquiridos con su práctica docente.³⁰ Aunque los CDW no trabajan en los NCDC, el alcalde puede recomendarles que asistan a los programas de formación de docentes de la primera infancia (ECTEP) dirigidos por instituciones de formación de profesores. Una vez que los CDW han completado con éxito seis semanas de formación y 18 créditos de cursos sobre el cuidado y desarrollo del niño en la primera infancia, se convierten en CDT.³¹ El Consejo de ECCD también se asocia con universidades estatales para ofrecer formación a los supervisores a través de la cual obtienen 12 créditos orientados hacia sus habilidades de liderazgo y gestión.

Creación de políticas y planes de acción para mejorar la retención del personal de guarderías

Dada la naturaleza descentralizada de los servicios de guardería, los esfuerzos por abordar las cuestiones relativas a la retención han adoptado diferentes formas. Se han centrado en gran medida en la institución de ordenanzas que proporcionen explícitamente

directrices sobre de los padres, contratación, compensación y despido de trabajadores. Los siguientes son ejemplos de enfoques que se han adoptado en diferentes ciudades y municipios del país.

Ciudad de Navotas

Para hacer frente a los desafíos que plantea la retención de personal capacitado para el cuidado de los niños, las ciudades han elaborado y comenzado a incorporar políticas y directrices para mejorar la situación de estos trabajadores. Por ejemplo, la ciudad de Navotas, que ha ampliado gradualmente el número de guarderías en su municipio, ha promocionado a 18 de los 20 trabajadores de guarderías a empleados fijos (los otros dos trabajadores no fueron promocionados por no estar suficientemente cualificados). El establecimiento de una ordenanza municipal ha permitido que estos 18 trabajadores reciban compensación y beneficios regulares, que incluyen una asignación para ropa, un bono de mitad de año y pago por horas extras.

Los beneficios de la adopción de esta ordenanza y la subsiguiente promoción de los trabajadores del guarderías han reducido las cuotas de los padres (que contribuyen a la remuneración del personal) y han aumentado la atención prestada a las cuestiones relacionadas con la calidad. Dado que los trabajadores ya no

Municipio de Mayorga

Dado que la rotación política puede tener un impacto en la situación de los trabajadores del guarderías, en 2012 el municipio de Mayorga creó una ordenanza que establece directrices para la contratación y el despido de los trabajadores del guarderías, y estableció una Junta de trabajadores de guarderías. La ordenanza especifica que los trabajadores, entre otros requisitos, deben residir en el barangay en el que esperan ejercer, estar dispuestos a recibir formación y acreditación, y ser capaces de trabajar allí un mínimo de dos años. Del mismo modo, la ordenanza describe los motivos de despido, entre los que se incluye el ausentismo excesivo.

Se prevé que la Junta de trabajadores de guarderías desempeñe un papel importante en la aplicación de estas directrices en los procedimientos de contratación

dependen de las contribuciones puede centrarse más en la calidad de los servicios y menos en aumentar el número de estudiantes matriculados. Además, la ciudad ha comenzado a contratar asistentes permanentes para dar soporte a los CDW, de manera que ahora hay dos asistentes por centro. Para garantizar que se mantienen los beneficios, la ciudad estableció un Comité disciplinario, que se ocupa del despido de los trabajadores de guarderías y ha seguido trabajando en la elaboración de directrices para aclarar los beneficiarios, los requisitos y los servicios ofrecidos por los programas. A pesar del éxito inicial de las directrices, se han encontrado algunos problemas, como el apoyo incoherente a los barangays y las cuestiones relacionadas con la contratación.³²

En virtud de estos cambios, se ha incrementado el presupuesto para los programas de DPI en la ciudad de Navotas, parcialmente facilitado por una mayor disponibilidad de información sobre la capacidad existente del personal de guarderías, así como sobre los beneficios potenciales de apoyo adicional.

y de despido. Está compuesta por varios miembros, entre ellos el Alcalde, el funcionario de Bienestar Social y Desarrollo y el Presidente de la Asociación de Guarderías. Por ejemplo, para contratar a trabajadores de guarderías, el consejo de un barangay debe presentar una lista de posibles contrataciones a la Junta de trabajadores de guarderías, la cual evaluará y respaldará a ciertos candidatos que pueden ser contratados por los consejos de los barangay. En caso de despido, los barangays deben presentar informes y una justificación del despido, que luego son investigados por la Junta, que adopta una decisión definitiva.³³

En la casilla 1 se detallan los esfuerzos adicionales facilitados por la sociedad civil para promover las políticas de protección de los trabajadores.

Casilla 1: Colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil para promover la protección del personal

En abril de 2016, Save the Children llevó a cabo un taller centrado en la creación de ordenanzas a nivel local para apoyar la contratación, retención y despido de trabajadores de guarderías. El objetivo del «taller de redacción» era permitir que los líderes locales elaboraran políticas que condujeran a la profesionalización de los cuidadores de niños y permitieran un mejor ambiente de trabajo para evitar que el personal bien formado abandonara sus puestos de trabajo. En el taller de redacción participaron trabajadores sociales y de atención infantil, así como representantes de las administraciones locales de seis ciudades de todo el país, y funcionarios del Departamento del Interior y de Administración Local y del Departamento de Bienestar Social y Desarrollo. En el taller, los participantes de diferentes administraciones locales se enteraron de los esfuerzos realizados en diferentes ciudades/municipios para apoyar al personal de guarderías y, a continuación, recibieron ayuda para redactar declaraciones de política que reflejaban los desafíos encontrados en sus comunidades y las medidas que esperaban que se pudieran tomar para resolverlos. Las declaraciones formuladas por los participantes reflejaron el interés en institucionalizar los programas de cuidado y desarrollo del niño en la primera infancia, profesionalizar a los proveedores de servicios y revisar las ordenanzas existentes para establecer la seguridad de la tenencia y los beneficios para los proveedores de servicios. Los participantes también elaboraron planes de acción para poner en práctica estas declaraciones de política. Los planes priorizaron actividades tales como el diálogo con varios funcionarios gubernamentales, la revisión de las ordenanzas y leyes existentes, la identificación de los defensores de ECCD, y la planificación y presupuestación para la implementación de futuras ordenanzas. El personal de Save the Children también se comprometió a apoyar a las administraciones locales en el logro de los objetivos establecidos en sus planes de acción, por ejemplo, ayudando a identificar a los promotores y proporcionando apoyo adicional para comprender las políticas y ordenanzas de ECCD.

El taller de redacción tuvo éxito a la hora de despertar el interés y proporcionar orientación sobre el desarrollo de políticas para mejorar la retención del personal dedicado a la primera infancia. Sin embargo, hubo algunos problemas para mantener el impulso en algunas administraciones locales después del taller de redacción. Por ejemplo, cuando los principales responsables de la toma de decisiones no estaban presentes, fue difícil lograr la aceptación del lenguaje de las políticas más adelante. Además, dado el número de prioridades y servicios de los que son responsables los funcionarios de las administraciones locales, es importante proporcionar apoyo de seguimiento para asegurar que se mantengan los efectos beneficiosos del taller de redacción.

Fuentes: Save the Children. 2016. «Report on Policy Writeshop on Hiring, Retention, and Dismissal of Day Care Workers.»; Entrevista a un informante clave con experto 2. (04/05/2018).

Iniciativas a nivel nacional

También se han realizado esfuerzos para introducir políticas a nivel nacional. Por ejemplo, en 2017, la Cámara de Representantes aprobó una serie de directrices para los trabajadores conocidas como la «Carta Magna» para los trabajadores de guarderías, que está siendo revisada y aún no ha sido aprobada por el Senado. Esta Carta Magna llama a la creación de puestos oficiales de gobierno para los trabajadores de guarderías, dándoles derecho a un salario y a una compensación adicional, como el pago de horas extras, así como prestaciones como la participación en el plan de seguro del Estado.

El proyecto de ley también ordena que el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo (DSWD) ofrezca educación continua y formación en técnicas y programas de mejora de conocimientos para los trabajadores de guarderías.³⁴ Si bien una política nacional no eliminaría la responsabilidad de los gobiernos locales de financiar la remuneración de los trabajadores de guarderías, la Carta Magna incluiría algunas disposiciones sobre subsidios del gobierno nacional para los municipios más pequeños.

Reflexiones sobre la implantación: Habilitadores y barreras

En la siguiente sección se reflexiona sobre el entorno propicio en Filipinas para mejorar la calidad del personal de guarderías. Destaca los factores que han facilitado la introducción de políticas de formación y protección del empleo, así como los que han creado obstáculos para su aplicación.



Condiciones habilitadoras

- **Esfuerzos paralelos a nivel local y nacional:** Ni las entidades gubernamentales locales ni nacionales tienen los recursos ni la autoridad para abordar los desafíos a los que se enfrenta el personal de guarderías por sí solo, aunque pueden lograr cambios al asociarse y trabajar en iniciativas paralelas. Por ejemplo, las partes interesadas a nivel nacional, como el Consejo del Programa de Desarrollo de la Primera Infancia, han aportado conocimientos técnicos especializados y algunos fondos para iniciativas de formación en respuesta a las solicitudes de los gobiernos locales, que a su vez han aportado sus propios recursos. En el caso de las políticas de protección del empleo, hay casos en que los gobiernos locales aplican con éxito las ordenanzas, mientras que en el plano nacional se produce un debate que podría conducir a la adopción de una política nacional para reforzar y mejorar las políticas locales.
- **Socios fuertes de la sociedad civil:** Las organizaciones de la sociedad civil como Save the Children han sido socios importantes en la prestación de apoyo técnico y en la promoción del intercambio de aprendizaje en torno al personal. Esto ha sido útil para difundir los enfoques desarrollados localmente en diferentes áreas del país.



Obstáculos para la implantación

- **Bajo estatus de los trabajadores de guarderías:** Dado que los miembros de la comunidad a menudo no perciben a los trabajadores de guarderías como trabajadores cualificados, puede ser difícil introducir iniciativas que aumenten el apoyo a este personal. Aunque la introducción de la función del CDT ha contribuido a los esfuerzos de profesionalización, hay quienes piensan que ha creado disparidades en las condiciones de trabajo de las dos principales categorías de trabajadores.
- **Falta de participación activa de los principales responsables de la toma de decisiones:** La experiencia de los talleres de redacción de políticas en Filipinas sugiere que se puede lograr el mayor progreso cuando los principales responsables de la toma de decisiones están en la mesa durante el proceso de redacción de políticas para sopesar el lenguaje y el contenido en tiempo real. En algunos casos, estas personas no estaban presentes, lo que detuvo el impulso una vez que se completó el taller de redacción. La participación activa de los principales responsables de la toma de decisiones puede suscitar un mayor interés y, por lo tanto, llevar a una acción más rápida y tangible en relación con la protección del personal. También deberían estar presentes los representantes de las entidades gubernamentales que supervisan las administraciones locales, como el Departamento del Interior, ya que garantizan las leyes y los mandatos que deben cumplir los gobiernos locales.³⁵
- **Limitaciones presupuestarias:** Por lo general, los gobiernos locales son responsables de financiar la remuneración y la formación de los trabajadores de guarderías, aunque a menudo no disponen de recursos suficientes para este apoyo. El Consejo de ECCD también tiene recursos limitados, lo que significa que su apoyo sólo puede prestarse a determinadas áreas, incluidas las que tienen la capacidad de asumir ciertos costos.

Lecciones de política

A medida que los responsables de la formulación de políticas tratan de introducir la formación y las políticas para proporcionar protección laboral al personal dedicado a la primera infancia, se deben tener en cuenta las siguientes lecciones a partir de la experiencia de Filipinas.



Sensibilizar a los funcionarios elegidos localmente sobre la importancia del desarrollo del niño en la primera infancia y el papel fundamental de los trabajadores de guarderías. Los miembros del Consejo de ECCD de Filipinas han tratado de concienciar a los funcionarios elegidos localmente sobre la importancia del desarrollo del niño en la primera infancia, a fin de evitar la rotación de trabajadores y el cambio en el apoyo a los programas de guarderías. La creación de promotores a nivel local puede ayudar a asegurar que el desarrollo del niño en la primera infancia siga siendo una prioridad a lo largo del tiempo, y a facilitar las relaciones entre los gobiernos locales y nacionales, así como con las ONG, a fin de obtener apoyo para la formación y otras actividades destinadas a reforzar al personal.³⁶



Los efectos de las actividades de formación y desarrollo profesional no pueden mantenerse si no van acompañados de iniciativas que mejoren las condiciones de trabajo del personal. En Filipinas, tanto los funcionarios gubernamentales como los representantes de la sociedad civil han reconocido la importancia de proteger sus inversiones en el desarrollo del personal. Para asegurar que los beneficios de la formación se mantengan a largo plazo y se protejan contra la rotación en el liderazgo, es importante también introducir políticas que aborden las malas condiciones de trabajo y seguridad en el empleo a las que se enfrenta el personal dedicado a la primera infancia.



La formalización de las funciones del personal de guarderías es importante para la calidad y la equidad, aunque puede ser difícil garantizar recursos suficientes tanto para la remuneración como para el apoyo continuo. En Filipinas, los Trabajadores de desarrollo infantil han pasado recientemente de ser voluntarios a desempeñar funciones remuneradas dentro de los gobiernos locales. Si bien esto ha sido beneficioso para mejorar la situación de estos trabajadores, todavía existen desafíos relacionados con la provisión de formación y apoyo continuo a ambos tipos de personal de guarderías, dada la magnitud de los recursos necesarios. El apoyo financiero y técnico del ámbito central y de los asociados no gubernamentales puede ayudar a subsanar las deficiencias.

Notas finales

- 1 Extendemos nuestra gratitud a las siguientes personas que ofrecieron valiosos conocimientos como informantes clave: Maya Nayos (Save the Children), Micah Denise del Mundo, Dra. Teresita Inciong y Dra. Yolanda Quijano (Consejo de ECCD).
- 2 Save the Children. «Report on Policy Writeshop on Hiring, Retention, and Dismissal of Day Care Workers.», 2016.
- 3 Save the Children. «Report on Policy Writeshop on Hiring, Retention, and Dismissal of Day Care Workers.», 2016.
- 4 Oficina del Presidente. «Transforming the Council for the Welfare of Children into the Early Childhood Care and Development Council.» The Official Gazette, 2009. <https://www.officialgazette.gov.ph/2009/01/13/executive-order-no-778-s-2009/>.
- 5 Oficina del Presidente. «Transforming the Council for the Welfare of Children into the Early Childhood Care and Development Council.» The Official Gazette, 2009. <https://www.officialgazette.gov.ph/2009/01/13/executive-order-no-778-s-2009/>.
- 6 UNesCO. «Philippine Education for All Review Report,» 2015. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000230331>.
- 7 En Filipinas, las unidades de gobierno local (LGU) se dividen en tres niveles: provincias y ciudades independientes, que están compuestas por ciudades y municipios que se dividen a su vez en barangays, el nivel más pequeño de gobierno.
- 8 UNesCO. «Philippine Education for All Review Report,» 2015. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000230331>.
- 9 UNesCO. «Philippine Education for All Review Report,» 2015. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000230331>.
- 10 Saameo Innotech. «Raising the Standard of Early Childhood Care and Development,» 2010. https://www.seameo-innotech.org/wp-content/uploads/2017/01/Raising_the_Standard_of_ECCD_2010.pdf.
- 11 Saameo Innotech. «Raising the Standard of Early Childhood Care and Development,» 2010. https://www.seameo-innotech.org/wp-content/uploads/2017/01/Raising_the_Standard_of_ECCD_2010.pdf.
- 12 .Consejo de ECCD «LGUs And ECCD Council Lead Bulilit Center Initiatives,» 2015.
- 13 .Consejo de ECCD «Status Summary of NCDs,» 2018.
- 14 .Consejo de ECCD «Standards and Guidelines for Center-Based Early Childhood Programs for 0 To 4 Years Old Filipino Children,» 2015.
- 15 .Consejo de ECCD «Standards and Guidelines for Center-Based Early Childhood Programs for 0 To 4 Years Old Filipino Children,» 2015.
- 16 Entrevista a un informante clave. Experto 1 (15-02-2019).
- 17 Entrevista a un informante clave. Experto 3. (5.18.18).
- 18 Departamento de Educación. «Philippine Public Schools Teacher Welfare and Benefits.» 2017.
- 19 .Consejo de ECCD «Standards and Guidelines for Center-Based Early Childhood Programs for 0 To 4 Years Old Filipino Children,» 2015.
- 20 Entrevista a un informante clave. Experto 1 (10-04-2018).
- 21 Entrevista a un informante clave. Experto 1 (10-04-2018).
- 22 Entrevista a un informante clave. Experto 3. (5.18.18).
- 23 Entrevista a un informante clave. Experto 3. (5.18.18).
- 24 Entrevista a un informante clave. Experto 2. (04/05/2018).
- 25 Entrevista a un informante clave. Experto 3. (5.18.18).
- 26 Entrevista a un informante clave. Experto 1 (10-04-2018).
- 27 Entrevista a un informante clave. Experto 3. (5.18.18).
- 28 Consejo de Atención y Desarrollo de la Primera Infancia. «Human Resource Development Programs,» n.d.; Entrevista a un informante clave. Experto 3. (5.18.18); Entrevista a un informante clave. Experto 1 (10-04-2018).
- 29 Consejo de Atención y Desarrollo de la Primera Infancia. «Human Resource Development Programs,» n.d.
- 30 Consejo de Atención y Desarrollo de la Primera Infancia. «Human Resource Development Programs,» n.d.
- 31 Entrevista a un informante clave. Experto 1 (15-02-2019).
- 32 Save the Children. «Report on Policy Writeshop on Hiring, Retention, and Dismissal of Day Care Workers.», 2016.
- 33 Municipio de Mayorga. «Mayorga SB Resolution on DCW Hiring and Dismissal,» 2012.
- 34 Villanueva, Ralph. «House OKs Magna Carta for Day Care Workers.» Manila Times, 2017. <https://www.manilatimes.net/house-oks-magna-carta-day-care-workers/364968/>.
- 35 Entrevista a un informante clave. Experto 2. (04/05/2018).
- 36 Entrevista a un informante clave. Experto 2. (04/05/2018)

Escritor: Vidya Putcha, Results for Development. Contribuyen al desarrollo y a la revisión: Denise Bonsu, Maggie Gratz, Kavita Hatipoglu, Nichelle neuman, Mark Roland.

EARLY CHILDHOOD WORKFORCE INITIATIVE

La Iniciativa para el personal dedicado a la Primera Infancia es un esfuerzo global y multisectorial para movilizar a los países y a los socios internacionales a fin de apoyar y empoderar a quienes trabajan con familias y niños menores de 8 años. Esta iniciativa está liderada conjuntamente por Results for Development (R4D) y la International Step by Step Association (ISSA), y cuenta con el apoyo de un consorcio de financiadores que incluye a la Fundación Bernard van Leer, Open Society Foundations y la Fundación ELMA

