



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

CÁMARA DE DIPUTADOS	
MESA DE MOVIMIENTO	
02 MAY 2016	
Recibido.....	Hs.
Exp. N°.....	C.D.

PROYECTO DE LEY
"CREACIÓN DEL SISTEMA PROVINCIAL DE EDUCACIÓN
PARA LA PRIMERA INFANCIA"

Definición y Organización

Artículo 1: El Sistema Provincial de Educación para la Primera Infancia, (SIPEPI) es el conjunto organizado de instituciones y acciones educativas coordinadas y reguladas por el estado provincial que garantizan el ejercicio del derecho a la educación en todo el territorio de la provincia de Santa Fe a los niños y niñas en el Nivel Inicial, de acuerdo a los principios, fines y objetivos establecidos en la presente ley.

Artículo 2: El SIPEPI está conformado por los jardines del estado provincial, de los municipios y las comunas y por las instituciones educativas de gestión privada pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, ONG, organizaciones barriales y comunitarias, que brinden educación en el Nivel Inicial, reconocidos, autorizados y supervisados por el Estado Provincial, conforme lo establece la presente Ley.

Nivel de Educación Inicial

Artículo 3: El Nivel de Educación Inicial es el destinado a niñas y niños comprendidos entre los 45 días de edad y los 5 años inclusive. Constituye una unidad pedagógica dividida en dos ciclos: Jardín de bebés y deambuladores, hasta los dos años inclusive y jardines infantiles, para los niños y niñas de tres, cuatro y cinco años inclusive.

Principios, Derechos y Garantías

Artículo 4: El Estado provincial en ejercicio de su responsabilidad indelegable, garantiza el acceso a la educación en el Nivel de Educación Inicial en condiciones de igualdad y calidad educativa a todos los niños y niñas de la provincia desde los 45 días de edad hasta los 5 años inclusive a través del Sistema Provincial de Educación para la Primera Infancia.

Artículo 5: El Estado provincial garantiza a través del SIPEPI, la universalización del Nivel de Educación Inicial, entendiendo la universalización como el compromiso por parte del estado de organizar su provisión priorizando la población de los sectores social y económicamente más desfavorecidos.

Objetivos

Artículo 6: Son objetivos del Sistema Provincial de Educación para la Primera Infancia:

- Garantizar la igualdad de oportunidades para los niños y niñas de todo el territorio provincial;
- Compensar las desventajas tempranas de los niños y niñas de acuerdo a la situación



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

socioeconómica de sus familias;

- Apoyar a las familias que se encuentren en desventajas socio económicas y culturales para sostener la crianza de sus hijos e hijas;
- Ofrecer a los niños y las niñas y a sus familias oportunidades de acceso a espacios de aprendizaje de calidad que aseguren y garanticen el desarrollo integral de los mismos;
- Expandir y mejorar la educación y atención integral en la primera infancia especialmente para los niños y niñas en situación de vulnerabilidad;
- Profundizar la articulación entre los organismos del estado y las instituciones responsables de la educación para la primera infancia;
- Universalizar la oferta de servicios educativos para los niños y niñas entre cero y cinco años;
- Fortalecer las capacidades de las familias en situación de vulnerabilidad para la crianza y educación de sus hijos e hijas;
- Garantizar la inclusión educativa;
- Asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias sin discriminación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación u identidad sexual, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo.
- Garantizar el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso, asegurando la gratuidad en las instituciones estatales;

De los jardines estatales

Artículo 7: El Estado Provincial brindará educación en el Nivel de Educación Inicial mediante la creación y administración de establecimientos educativos estatales, denominados Jardines. La educación impartida será laica, prescindente en materia religiosa y no discriminatoria, respetuosa de las distintas culturas y la libertad de creencias, e integrará a las familias en su derecho al cuidado y educación de sus hijos e hijas.

Artículo 8: Los jardines estatales serán gratuitos. El mantenimiento y desarrollo de la infraestructura edilicia, el equipamiento funcional y didáctico, la formación, el perfeccionamiento y la actualización docente y la plena vigencia de los derechos profesionales, laborales y económicos de los y las trabajadoras de la educación serán financiados por el estado provincial con los fondos establecidos en la presente ley.

Artículo 9: El ingreso del personal docente se hará por concurso.

Artículo 10: La organización de los grupos de alumnos y alumnas para cada uno de los ciclos y la correspondiente cantidad de personal docente que se haga cargo de los mismos se establecerá conforme a la normativa vigente para cada ciclo del Nivel de Educación Inicial. Se garantizará la inclusión de niñas y niños con necesidades educativas especiales.



De los jardines de gestión privada

Artículo 11: Serán jardines de gestión privada integrantes del SIPEPI, las instituciones educativas gestionadas por personas físicas o jurídicas privadas, cualquiera sea su denominación, reconocidas por el Estado Provincial, que desarrollen en forma sistemática actividades en el Nivel de Educación Inicial destinadas a niños y niñas de todo el territorio provincial.

Artículo 12: Los jardines de gestión privada integrantes del SIPEPI serán reconocidos, autorizados y supervisados por la autoridad de aplicación, conforme lo establezca el decreto reglamentario de la presente Ley.

Artículo 13: Los/las responsables de los jardines de gestión privada serán responsables del cumplimiento de la legislación y normas administrativas vigentes en materia de liquidación, registro y documentación de sueldos, así como también de aportes a las cajas de subsidios familiares, de previsión social, y de todo otro gravamen relacionado con las retribuciones al personal en relación de dependencia que se establezca. En caso de los establecimientos educativos que reciban subsidios del Estado, sus responsables deberán presentar anualmente la documentación probatoria de la realización de todos los aportes y contribuciones que fijan las leyes, a la autoridad de aplicación.

Derechos y obligaciones de los y las docentes

Artículo 14: El personal designado a cargo de la atención en las salas de los niños y niñas de los jardines que integran el SIPEPI deberá poseer título habilitante para el ejercicio de la docencia en el Nivel de Educación Inicial. El Ministerio de Educación Provincial, a través del decreto reglamentario de la presente ley, determinará los requisitos, además del previsto en el párrafo precedente, que deberá cumplimentar el personal mencionado.

Artículo 15: El Ministerio de Educación Provincial promoverá espacios de formación académica y capacitación en servicio a los y las docentes de los Jardines estatales. Así mismo podrá ofrecer asistencia técnica-pedagógica a los jardines de gestión privada. Los planes de formación docente se definirán en función de la identificación de prioridades pedagógicas y la evaluación de las prácticas docentes.

Artículo 16: En caso de contar con otros profesionales que realicen tareas en los jardines que integran el SIPEPI, los mismos deberán acreditar títulos habilitantes y/o matrícula profesional.

Artículo 17: Los y las docentes que tuvieren conocimiento de la amenaza o vulneración de derechos de las niñas o niños que asisten a los establecimientos educativos integrantes del SIPEPI, tienen el deber de comunicarlo a la autoridad administrativa o judicial de protección de derechos en el ámbito local o a otra autoridad competente, de acuerdo a lo establecido en la Ley Provincial 12967 de



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

"Promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Derechos y obligaciones de los y las alumnas

Artículo 18: La educación en el nivel inicial es obligatoria desde los 3 años de edad.

Artículo 19: Para la inscripción, la edad de los niños y las niñas se considera al treinta (30) de junio de cada año.

Artículo 20: En caso de que, al momento de la inscripción, el niño o la niña carezca de documentación que acredite su identidad, se realizará una inscripción provisoria, debiendo las autoridades del establecimiento educativo colaborar con la familia para la inmediata obtención del correspondiente DNI.

Artículo 21: En el proceso educativo se respetarán los valores culturales, étnicos, artísticos e históricos de la comunidad en que se desarrollan los niños y las niñas que asistan a las instituciones educativas integrantes del SIPEPI.

Diseños y contenidos curriculares

Artículo 22: La Dirección Provincial de Nivel Inicial contará con un Área específica para el planeamiento curricular, encargada del diseño y de la revisión periódica de los contenidos. En los contenidos curriculares se respetará el cumplimiento de los NAP como marco federal de referencia y se promoverá la producción de materiales de desarrollo curricular en diferentes formatos y soportes, que orienten la tarea cotidiana de las y los docentes. Se promoverá el trabajo cooperativo entre las y los docentes.

Información y evaluación del sistema

Artículo 23: El Ministerio de Educación Provincial deberá desarrollar e implementar una política de información, investigación y evaluación continua y periódica del SIPEPI. Serán objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema tales como cobertura, deserción y egreso; costos, procesos y logros de aprendizaje; proyectos y programas educativos; la formación y las prácticas docentes; los contextos socioculturales de las instituciones educativas que conforman el SIPEPI y los propios métodos de evaluación.

Artículo 24: El Ministerio de Educación provincial deberá difundir mediante publicaciones impresas y a través de su página web los resultados de los relevamientos estadísticos y las evaluaciones de resultados de funcionamiento del SIPEPI.

Financiamiento

Artículo 25: El Estado provincial garantizará el sostenimiento del SIPEPI, a través de



**CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE**

los recursos prescriptos en el presupuesto consolidado de la provincia, de otros ingresos que se recauden por vía impositiva, y demás fondos provenientes de la Nación, agencias de cooperación internacional y otras fuentes, dando prioridad a la cobertura de la población en situación de vulnerabilidad promoviendo la igualdad de acceso a la educación en todo el territorio de la provincia.

Artículo 26: Crease el Fondo Provincial del Sistema Provincial de Educación para la Primera Infancia, integrado por las siguientes fuentes de recursos:

- a) los recursos que anualmente se destinen al Fondo mediante la Ley de Presupuesto de General Gastos y Cálculo de Recursos de la Provincia de Santa Fe;
- b) El 5% de los ingresos provenientes de las mayores transferencias a favor de la Provincia de Santa Fe de recursos de origen nacional producidas en virtud de lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos caratulados "Santa Fe, Provincia de c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad", por la cual se dispuso el cese de la detracción a la Provincia del quince por ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables pactada en la Cláusula Primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" del 12 de agosto de 1992 ratificado por la Ley 24.130. Esta asignación específica estará vigente por el término de tres ejercicios a partir de la sanción de la presente ley;
- c) Los aportes resultantes de convenios o acuerdos con organismos internacionales o extranjeros relativos al cumplimiento de los objetivos de la presente;
- d) las donaciones y legados que tengan como destino específico el cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente ley.

Autoridad de aplicación

Artículo 27: El Ministerio de Educación a través de la Dirección Provincial de Educación Inicial será la autoridad de aplicación de la presente ley. Tendrá a su cargo la planificación, el seguimiento, la supervisión la coordinación y la evaluación de los servicios educativos del SIPEPI.

Artículo 28: La Dirección Provincial de Educación Inicial deberá dar amplia difusión, dos veces en el calendario escolar y de la manera que entienda más conveniente, del listado de jardines integrantes de SPEPI habilitados para el desarrollo de sus actividades.

Artículo 29: Los aspectos no previstos en la presente ley serán reglamentados por la autoridad de aplicación, dentro de los 180 días corridos a partir de su promulgación.

MERCEDES MEIER
Diputada Provincial

CARLOS
DEL FRAIDE

Silvia Augsburguer
Diputada Provincial

RUBÉN HÉCTOR GIUSTINIANI
Diputado Provincial



FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El acceso a la educación temprana es indudablemente un factor central para el logro de la equidad social.

Por ello, en las últimas décadas, y luego de la cuasi universalización de la educación primaria, la preocupación en torno a la denominada "educación inicial" ha venido cobrando una mayor relevancia en las agendas educativas de la región y del mundo. Y a esta centralidad han coadyuvado diferentes investigaciones científicas que desde disciplinas diversas dan cuentas de una estrecha relación entre una educación infantil temprana y las trayectorias educativas posteriores.

Pero sin dudas, el factor determinante en este proceso de "visibilización" de la primera infancia es el cambio de paradigma operado a partir de la adopción en las Naciones Unidas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989, que se constituye en el tratado internacional de derechos humanos con mayor número de ratificaciones en el mundo.

Dicha Convención, ratificada por nuestro país en 1990 (Ley 23.849), y con rango constitucional desde 1994 en virtud del art. 75 inciso 22 de nuestra Constitución Nacional, no sólo reconoce la educación como derecho fundamental, sino también como un proceso que se inicia con el nacimiento. Además, exhorta a los Estados nacionales a brindar asistencia a los padres y representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza de los niños/as, y a ofrecer en ese sentido instalaciones y servicios de guardería, en particular para los padres/madres que trabajan.

Este gran avance normativo de la comunidad internacional rompió con el paradigma tradicional que concebía a la infancia como objeto pasivo de intervención, inaugurando otro en que los niños/as son vistos como sujetos de derecho.

Otras declaraciones internacionales habrían de reforzar lo establecido en la Convención en lo que respecta a los derechos en el ámbito de la educación y la atención a la primera infancia. La Declaración Mundial de Educación para Todos



(Jomtien, 1990) proclama que "el aprendizaje comienza con el nacimiento", y que es necesario ampliar los alcances de la educación básica, recomendando programas de cuidado y educación de la primera infancia basados en la familia y en la comunidad..

El Foro Mundial sobre Educación (Dakar, 2000) aprobó un Plan de Acción que establece, como primer objetivo de la Educación para Todos, "expandir y mejorar la educación y atención integral en la primera infancia, especialmente para los niños y niñas más vulnerables y desaventajados", y en cuanto a los desafíos específicos para América Latina plantea que "incrementar la inversión social en la primera infancia, aumentar el acceso a programas de desarrollo infantil y mejorar la cobertura de la educación inicial".

Ratificando este nuevo camino, Argentina sancionó además en 2005 la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N° 26.061) que, en concordancia con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, ratifica la conceptualización de la niñez como sujeto de derecho, redefine los roles de las familias y la sociedad civil, y, fundamentalmente, el papel del propio Estado, dejando atrás el nefasto paradigma tutelar que regía en nuestro país desde la Ley Agote, obligándolo a reorganizarse institucionalmente para relacionarse de un modo distinto con la infancia.

No obstante estos importantes desarrollos normativos relativamente recientes, debe señalarse que la Educación Inicial en la República Argentina tuvo un desarrollo histórico muy temprano, a partir de la recepción en nuestro país de las concepciones pedagógicas más avanzadas de la época, aunque es cierto que con una identidad por mucho tiempo todavía en tensión, caracterizada por las oscilaciones entre una visión asistencial y otra visión educativa.

A pesar de este desarrollo temprano, desde los orígenes del sistema educativo argentino (y en particular con la sanción de la Ley 1420 de educación común en 1884), la prioridad de la política educativa nacional fue el nivel primario, razón por la cual la oferta para la primera infancia se vio reducida a los grandes centros urbanos y a los sectores socioeconómicos altos y medios.



**Orígenes de los Jardines de Infantes: los aportes pedagógicos
de Froebel a Piaget.**

Puede decirse que los aspectos más característicos de la educación para la primera infancia –recurso a la experiencia directa del niño, aprendizaje lúdico, etc- tienen su origen en las ideas de filósofos y pedagogos europeos de los siglos XVII y XVIII, fundamentalmente del teólogo checo y “padre de la didáctica” Jan Anos Komensky (1592-1670), del pensador ginebrino Jean Jacques Rousseau (1712-1778) y su obra “El Emilio”, y de los pedagogos Johann Pestalozzi (1746-1827) y su discípulo Friedrich Froebel (1782-1852).

En concreto, el término “Jardín de Infantes” (*Kindergarten*) fue acuñado por el pedagogo alemán Friedrich Froebel, para designar el sistema educativo fundado en el juego, y en particular, el instituto que creó en Alemania en 1837 con el objeto de ofrecer una experiencia social para los niños que hacían la transición de la casa a la escuela.

Se los bautizó “jardines” porque Froebel creía que los niños debían ser cuidados y alimentados en “jardines de niños” de la misma manera que las plantas de un jardín. Froebel introdujo el concepto de “trabajo libre” en la pedagogía y señaló que el “juego”, en tanto la forma típica que la vida tiene en la infancia, era un recurso útil para educar de una forma libre, autodirigida y nunca impuesta.

Muchas de las actividades propuestas originariamente por Froebel, como el canto y los juegos, hoy se siguen utilizando en el nivel inicial como forma de introducir a los niños a sus primeras experiencias sociales.

Ya durante el siglo XX, la innovación pedagógica continuó con aportes significativos como el de la educadora y humanista italiana María Montessori (1870-1952), que tuvo por mucho tiempo una gran influencia “a través de sus ideas y prácticas, que favorecieron la enseñanza individualizada en lugar de la enseñanza colectiva en clase, el aprendizaje por iniciativa del niño y no del profesor, y la libertad de los niños para realizar actividades elegidas por ellos mismos”¹. Para Montessori, en la educación infantil es fundamental el “amor”. Así, dirá que “el niño necesita ser reconocido y

¹ Kochen, Gladys. Aportes conceptuales y experiencias relevantes sobre educación de la primera infancia. Buenos Aires, IIPE-UNESCO, 2013.



respetado (...) El niño es el padre del hombre." Por ello, se debe respetar el derecho del niño a protestar y opinar, ya que ello conlleva las capacidades de observación, análisis y síntesis.

Muchas de sus innovaciones se plasmarían en escuelas experimentales europeas y norteamericanas, desde que fundara su primera Casa de Niños en Roma en 1907. Su método de enseñanza, conocido como "Método Montessori" ha sido desde entonces aplicado con éxito en todo tipo de niños y aún es muy popular en muchas partes del mundo

Dicha metodología se caracteriza por su énfasis en la actividad autodirigida por el niño, y por la observación por parte del profesor, que tiene la responsabilidad de adaptar el entorno de aprendizaje del niño a su nivel de desarrollo. El objetivo fundamental de este método es liberar el potencial de cada niño para que se autodesarrolle en un ambiente estructurado, con un diseño basado en los principios de belleza y orden.

Por último, también merece destacarse el aporte en materia de desarrollo infantil del psicólogo suizo Jean Piaget (1896-1980), quién también ejerció con su teoría constructivista del desarrollo cognitivo y su teoría del desarrollo de la inteligencia infantil sensoriomatriz una fuerte influencia en los programas educativos para la primera infancia en muchos países.

Las primeras experiencias normativas: la institucionalización de la educación inicial en Argentina.

En 1884, con la sanción de la Ley de Educación Común N° 1420, se incorpora formalmente el Jardín de Infantes al sistema educativo argentino.

Con este nuevo marco legal, comienza a partir de 1886 la formación de profesoras para el nivel inicial en la Escuela Normal de Paraná, a cargo de Sara Eccleston. Al finalizar 1891, habían egresado 13 profesoras, que retornan a sus provincias de origen para instalar en ellas los primeros Jardines de Infantes.

En ese contexto, Antoinette Choate creará en 1887 el primer Jardín en la provincia de Santa Fe; a partir del cual se van creando jardines en Santiago del Estero, La Rioja,



Jujuy y Mendoza, entre otros. En este marco, se destacará la figura de la educadora riojana Rosario Vera Peñaloza (1873-1950), una de las máximas exponentes de la lucha por lograr la legitimación –política y pedagógica– del nivel inicial en nuestro país.

En las primeras décadas del siglo XX, la expansión cuantitativa de estas instituciones se ralentiza, en particular durante la gestión Ministerial de Joaquín V. Gonzalez, y se concentra principalmente en la oferta para los sectores sociales altos. Así, se crean los "Jardines de Infantes Modelo", como el de la Escuela Argentina Modelo (1918), el Jardín de Infantes Mitre (1939), y el Jardín de Infantes del Jockey Club (1929).

Por esos años, se da un fuerte debate entre los normalistas y los kinderganteanos en relación al rol de los jardines de infantes: los primeros, en su mayoría de inspiración positivista, sostenían que tal educación era de índole doméstica y que por tanto, el Estado no debía intervenir de ningún modo en su propagación; mientras que los segundos defendían su valor educativo.

En oportunidad de convocarse en Buenos Aires el Primer Congreso Pedagógico, organizado por Leopoldo Lugones, por entonces inspector de Enseñanza Secundaria y Normal del Ministerio de Educación comandado por Joaquín V. González, son convocados únicamente los directores de escuelas normales y escuelas primarias, excluyéndose a los directores de jardines. Algunas de las conclusiones a las que arriban los maestros y pedagogos normalistas durante el Congreso es que la edad más adecuada para el ingreso de los niños al sistema educativo era a los 7 años. Esta impugnación del nivel inicial por parte de los normalistas se corona con el cierre en 1905 del Profesorado en Kindergarten, que se había fundado en Buenos Aires en 1897 bajo la dirección de Sara Eccleston.

Sin embargo, por esos años mismos años desde el socialismo se plantea una experiencia diferente. Sara Justo y Matilde de Ciampi, animadoras del "Centro Unión y Labor para el Progreso Femenino y la Protección del Niño", viajan en 1915 a Italia y visitan la Escuela Montessori. En 1926, María Montessori llegará a la Argentina, y dictará conferencias en la Universidad de La Plata. También ese año se funda la "Asociación Bibliotecas y Recreos Infantiles", dirigida por la socialista Fenia de Repetto, que coordinaba la acción de los cuatro Recreos Infantiles, instalados en barrios obreros de la Capital Federal, y destinados a la atención de los hijos de madres



trabajadoras.

De esta forma, hasta la década del '40, puede decirse que en el nivel inicial coexistían experiencias más asentadas en la función social y experiencias más centradas en lo pedagógico, tanto en lo que respecta a la oferta pública como la incipiente oferta privada. Para 1945, existían en todo el país, 100 jardines de infantes, de los cuales 44 eran públicos y 56 privados

La expansión cuantitativa del Nivel Inicial desde mediados del Siglo XX.

A mediados del siglo pasado comienza a plasmarse una síntesis entre la visión social y la visión educativa del Nivel Inicial, lo que coincide con el proceso de expansión cuantitativa del Nivel y los primeros pasos para su democratización. De los 100 jardines que existían en 1945, se pasa a 1267 hacia 1955, ahora sí con una clara mayoría de instituciones públicas (880 jardines). La matrícula de 1955 es asimismo ocho veces mayor que la de 1945.

En esta etapa, se sancionan varias leyes provinciales de Educación Preescolar, y se destaca la labor emprendida en instituciones del Nivel Inicial desde la Fundación Eva Perón. En particular, se destaca el aporte de la Ley de la Provincia de Buenos Aires N° 5096 de 1946, conocida como "Ley Simini de Educación Preescolar", de vanguardia para la época, ya que no sólo enfatizaba la concepción pedagógica del Nivel, sino que también planteaba la necesidad de su universalización, declarando la "obligatoriedad y gratuidad desde los 3 a los 5 años".

Al defender su iniciativa en la Cámara de Diputados bonaerense, el legislador peronista Adolfo Simini, se expresaba en términos que aun tienen plena vigencia: "El Estado se ha olvidado del tramo del niño de 3 a 6 años. Y más sorprende el olvido, cuánto que es precisamente en esa edad, llamada preescolar, cuando mejor puede bucearse el campo físico, psíquico, de modo perfecto y con tiempo para prevenir con éxito, deficiencias y males que, descuidados, darán seres adultos que mucho costarán a la Sociedad, por su escasa o ninguna contribución al bien social". Por ello, para Simini, "la educación preescolar debe ser la base de todas las demás instituciones educativas, por lo que debe ser de carácter general, obligatoria y gratuita".



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Esta importante ley en la historia de la educación inicial en nuestro país tuvo una efímera vigencia, ya que en 1951 se sancionó la ley provincial 5650, que reorganizó la educación en la provincia de Buenos Aires definiendo la educación preescolar como "optativa".

Hasta la década del '50, la didáctica del nivel se asocia a las denominadas corrientes tradicionales, con una clara influenciada froebeliana y montessoriana. En este marco, las actividades principales desarrolladas en el nivel eran ocupaciones manuales, y en particular el juego es reconocido como capacidad y necesidad de la infancia, y utilizado como recurso pedagógico.

En la década del '60, al calor de los proyectos desarrollistas y el auge internacional de la educación inicial, continúa la expansión cuantitativa y el desarrollo cualitativo de los jardines de infantes a lo largo del país. Hacia 1965 ya existen más de 3000 jardines de infantes en todo el territorio nacional, a los que acuden más de 162 mil niños y niñas.

Y, con la adhesión a los principios de la Escuela Nueva norteamericana, se inicia además una importante etapa de renovación pedagógica del nivel inicial. Esta corriente, que tiene su origen en el pragmatismo norteamericano de las primeras décadas del siglo XX, y alcanza su auge de la mano del pensamiento de John Dewey (1859-1952) y de William Heart Kilpatrick (1871-1965), que promueven los conceptos de participación, actividad y experiencia, colocando así al niño tomado individualmente y su aprendizaje como eje del proceso educativo. En esta lógica, se dejan de mano las actividades manuales dirigidas de inspiración froebeliana, y se critica la influencia del Método Montessori. Las provincias de Tucumán, Córdoba y Buenos Aires serán durante dicha década los centros de investigación e innovación educativa del nivel inicial.

En la década del '70, se replantea la cuestión de la extensión de la Educación Inicial a edades más tempranas, lo que ya se había discutido durante el gobierno peronista. De la mano de los aportes de una de las pedagogas más importantes de la historia argentina, Hebe San Martín de Duprat (1930-2000), se consolida en Argentina una "pedagogía del niño pequeño" que "promueve el pasaje del concepto de guarderías al del jardín maternal como un espacio para atender con responsabilidad social y



pedagógica a los bebés, hijos de madres trabajadoras, en barrios y villas”².

Sin embargo, con el advenimiento de la dictadura militar en 1976, la expansión del nivel se detiene, y la creatividad que se había alcanzado en los jardines de infantes se ve cercenada.

El desarrollo del nivel inicial desde la recuperación democrática a la Ley Federal de Educación.

Los primeros años del retorno a la democracia, estuvieron marcados -en materia educativa- por la experiencia autoritaria. Se cuestionaron las metodologías, las actitudes y el rol de los docentes. En particular, y ante la rigidez característica del período anterior, creció el interés por las tendencias educativas de inspiración no directista (Carl Rogers, los neopiagetianos de la Escuela de Barcelona, etc) y las interpretaciones psicologistas.

En lo que respecta a los jardines de infantes, se acentúa el predominio de principios psicológicos sobre los pedagógicos, y el juego ya no tiene otro objetivo que el “jugar libremente”, con objetivos y contenidos meramente ocasionales. En cuanto al rol del docente, éste es concebido como “facilitador” del aprendizaje y, como tal, debe escuchar y aceptar las propuestas de los alumnos. Al finalizar la década, comienzan a cuestionarse y replantearse estas concepciones y, sin contradecir la concepción constructivista del aprendizaje se replantea el rol del docente del nivel inicial en tanto planificador y conductor del proceso de aprendizaje.

Con la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195 en 1993, el Nivel Inicial se establece como primer eslabón del Sistema Educativo Nacional, incorporando al mismo a los Jardines Maternales “para niños menores de tres años”. Y establece asimismo la obligatoriedad del último año del Jardín de Infantes (sala de 5 años).

El Nivel Inicial se enfrenta entonces a nuevos desafíos: su inserción y su rol en el sistema educativo formal del cual es su primer eslabón, y la planificación y distribución de los recursos para alcanzar los objetivos planteados. En particular, las funciones asignadas al nivel por la Ley Federal de Educación, implicaban una importante asignación de recursos, imprescindibles para afrontar el crecimiento planteado, tanto

2 Kochen, Gladys. Op. Cit.



en lo que respecta a la infraestructura, formación de recursos humanos, formulación de diseños curriculares, y determinación de los contenidos básicos comunes.

Desde la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, el nivel experimentó una expansión cuantitativa en su matrícula, establecimientos y personal. Sin embargo, este crecimiento no alcanzaba a satisfacer las demandas sociales. En 1993, se estimaba la matrícula total del nivel inicial en 900 mil niños, lo que implicaba según los datos censales que aproximadamente 1,3 millones de niños no eran atendidos por la Educación Inicial.

Los desafíos de la Educación Inicial a partir de la Ley Nacional de Educación.

Con la Ley Nacional de Educación de 2006 se ratificó el reconocimiento del nivel inicial, y su composición en dos ciclos: infantil y maternal. Además, se ratificó la obligatoriedad a los 5 años y se estableció la obligación del Estado de universalizar la oferta para los 3 años. Tras la aprobación de la Ley Nacional de Educación, varias provincias avanzaron en la obligatoriedad a los 4 años, y en 2014 el Congreso de la Nación finalmente sancionó una ley en ese sentido.

Desde entonces, la situación del nivel inicial, se caracteriza por una alta tasa de asistencia a los 5 años, del orden del 96% según el Censo 2010, y por un notable crecimiento de la tasa de asistencia a los 4 años, que ha alcanzado el 81,5% en 2010 respecto al 48,2% verificado en 2001. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre para los 5 años, hay un fuerte contraste interprovincial en lo que respecta a la asistencia a la sala de 4, con algunas jurisdicciones provinciales cuya tasa de asistencia es del 60 %. Según datos del Ministerio de Educación, la inversión en infraestructura entre 2001 y 2013 redundó en la construcción de 4213 salas de 3 y 9232 salas de 4. En el primer caso, el financiamiento fue asumido por los estados provinciales y en el segundo por el Estado nacional. Cabe destacar que el incremento de la matrícula entre los 3 y los 5 años fue notorio en ambos sectores de gestión. En promedio, entre 1998 y 2012 el estatal alcanzó el 24,3% mientras que el privado el 44,1%³.

3 Batiuk, Verónica. *"Educación infantil: una prioridad política y social. Avances, agenda y estrategias"*. En Tedesco, Juan Carlos (comp.). *La Educación Argentina Hoy. La urgencia del largo plazo*. Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2015.



Uno de los avances más importantes de la Ley Nacional de Educación fue sin dudas el reconocimiento de la educación y atención de niños de 45 días a 2 años de edad (la educación "maternal"), y su incorporación como uno de los ciclos de la educación inicial. En lo que respecta a la oferta de educación maternal tal como la define la Ley Nacional de Educación, ésta se caracteriza por la fragmentación, la heterogenidad, y la aun muy baja regulación. Esta situación contrasta fuertemente con la consolidación progresiva de la oferta educativa formal para niños de 4-5 años. De hecho, si se compara la proporción de matrícula del ciclo maternal respecto al total de la matrícula del nivel, el promedio nacional es de tan sólo 5,7%, y alcanza valores excepcionales muy por encima del promedio nacional sólo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (14,5%) y la provincia de Mendoza (20,3%).

De acuerdo a los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares 2010, correspondientes a las áreas urbanas del país, indican que a la edad de 3, más del 60% de los niños no concurre a establecimientos educativos, mientras que a los cuatro años esta proporción se reduce a un cuarto, y a partir de los cinco, la asistencia es prácticamente universal. Es más, en cuanto a la distribución de salas por franja etaria, los datos indican que una matrícula muy reducida de niños de 0 a 2 años, del orden del 5% del total, y una matrícula para sala de 3 años que concentra al 16% de la matrícula total.

Además, debe destacarse que en la franja de hasta 2 años de edad (y en menor medida hasta los 3 años) hay una baja presencia estatal en la escolarización de los niños y niñas más pequeños/as, lo que puede presumirse esté dando cuenta de un déficit en la oferta estatal para este grupo poblacional⁴. El panorama del ciclo "maternal" muestra así una profunda desigualdad en el acceso a la oferta de educación inicial para esta franja etaria. Mientras que las familias con mayores recursos y mejores niveles educativos acceden a la oferta formal, las familias más vulnerables desde el punto de vista educativo, social y económico se ven o bien privados del acceso o a merced de la oferta desregulada, sin un sostén institucional sólido, y carente de personalidad especializado.

La responsabilidad por el cuidado y la educación de los niños y niñas menores de 3 años supera sin dudas la esfera privada y familiar, para constituirse una

⁴ Kochen, Gladys. Op. Cit.



responsabilidad compartida por varios actores e instituciones, entre ellos el Estado. La creciente participación de las mujeres en el mundo del trabajo ha potenciado esa tendencia, pero no ha sido acompañada por una transformación cultural significativa en lo que respecta a sus responsabilidades en la crianza de los hijos. En este sentido, las licencias laborales por maternidad, paternidad y parentesco hoy vigentes, centrales para el desarrollo infantil temprano, son insuficientes por que refuerzan la desigualdad de género, por su alcance limitado a las trabajadoras registradas y bajo relación de dependencia, y por su disparidad según convenios colectivos sectoriales y normativas provinciales.

En este contexto, debe señalarse que la desigualdad educativa para la primera infancia se plasma no sólo en el acceso a los servicios educativos sino también en la calidad de los mismos. A diferencia de lo que sucede a los 5 años, donde la inclusión es casi plena (la no asistencia es de apenas del 2,1%), la posibilidad de asistir al nivel inicial a los 3 años (y en menor medida a los 4) resulta muy desigual, y se encuentra fuertemente asociada al nivel de ingreso familiar. A medida que disminuye el estrato social de los hogares, aumenta la propensión a la no asistencia.

En 2011, y a nivel urbano, el 38,3% de los niños/as de entre 3 y 5 años en el estrato social muy bajo (25% inferior) no asistía a centros educativos, mientras que en el estrato medio-alto (25% superior) sólo el 13,9% se encontraba en dicha situación. En el espacio residencial informal (villas y asentamientos urbanos), la no asistencia trepa al 40% (datos del Observatorio Social de la UCA)

En síntesis, y más allá de los importantes avances en el acceso producto de la implementación de políticas de inclusión, aun se presentan serios problemas en lo que respecta a la calidad de la enseñanza, con ofertas educativas y prácticas de enseñanza alejadas de lo que establece la ley y la normativa curricular. Esta deuda en materia de calidad es particularmente gravosa para aquellos niños y niñas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

En este sentido, la pobreza sigue constituyendo la principal amenaza para la infancia en nuestro país. Según cifras del Censo Nacional 2010, 1 de cada 5 niños de entre 0 y 5 años de edad vive en hogares con necesidades básicas insatisfechas, lo que da cuentas de casi 900 mil niños que viven en críticas condiciones en el territorio nacional.



La falta de acceso adecuado a los servicios de salud es sin dudas otro de los factores de riesgo mas importantes. La tasa de mortalidad infantil, superior al 25 por mil a comienzos de la década del '90, redujo drásticamente al 11,1 por mil en 2012, pero el 67% de esas muertes corresponden a niños entre 28 días y menos de 1 año de edad, podrían evitarse, ya que en su mayoría derivan del acceso desigual a las condiciones mínimas de subsistencia.

La educación inicial en la Provincia de Santa Fe.

La provincia de Santa Fe tiene una larga y rica historia en materia educativa, y en particular en lo que respecta a la educación infantil. En esa historia merece destacarse como uno de los principales hitos, más allá de la fundación de uno de los primeros jardines de infantes del país en 1887, sino también los aportes pedagógicos creativos de las hermanas Olga (1897-1987) y Leticia (1900-2004) Cosettini.

Las hermanas Cosettini, luego de una experiencia piloto en una escuela de Rafaela, se hacen cargo de la escuela Carrasco en el barrio Alberdi de la ciudad de Rosario, diseñando una propuesta pedagógica que iluminó muchas experiencias y programas educativos en el mundo entero. Desde una posición filosófica cercana a los postulados de pedagogía progresista de la denominada Escuela Nueva, trabajaron una propuesta educativa diseñada desde el sentir y palpar de la infancia. Esta experiencia innovadora, que se conocería luego con el nombre de "Escuela Serena" o "Escuela Activa", procurará siempre sacar lo más precioso de cada niño, ayudando a través de experiencias y contactos con el medio social a que cada niño sea él mismo. Así, apelaban a los valores de la espontaneidad, la experiencia, y el respeto del lenguaje, que se enriquecía a diario con las lecturas de los y las maestras.

El último Censo 2010 da cuentas de la existencia de 4.013.782 personas de entre 0 y 5 años de edad. La proporción de población entre los 0 y 5 años presenta diferencias por jurisdicción. Mientras que para el total del país es 10%, en CABA es 6,9% y Misiones 12,3%. Además, la distribución territorial resulta muy desigual respecto de la densidad de población de cada provincia. De hecho, Buenos Aires concentra el 38,7% de los niños de esa franja etaria, por lo que representa cinco veces el valor de las que



ocupan el segundo y el tercer lugar: Córdoba y Santa Fe, con 7,8% y 7,2% respectivamente⁵.

En todo el territorio nacional, 1.610.845 niños/as asisten a establecimientos de nivel inicial: 91.739 a jardines maternales, 273.450 a salas de 3 años, 552.040 a salas de 4, y 693.616 a salas de 5. En lo que respecta a la provincia de Santa Fe, y según datos de 2012, la matrícula del nivel inicial asciende a 106.996 niños/as, la mayor parte concentrados en los tramos obligatorios: 39.072 en la sala de 4 y 50.893 en la sala de 5. De ellos, y según datos de UNICEF, más de 70 mil asisten a establecimientos de gestión pública. Además, un relevamiento de dicho organismo internacional, da cuentas de 1335 establecimientos de educación inicial en la provincia, con 6539 docentes que prestan servicios en ellos (2012)

Según los últimos datos censales, las tasas de asistencia en la provincia de Santa Fe están levemente por encima del promedio nacional. Mientras que para sala de 5 la asistencia es de 94,5% (91,4% de promedio nacional), para la franja de 3-4 años es de 60,9% (55,2% el promedio nacional). Debe señalarse que si bien en la franja de 3-4 años la asistencia es superior a la media nacional, es bastante inferior a la de otras jurisdicciones grandes del país como la provincia de Buenos Aires (67,8%) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (83,5%)

Además, en el Gran Rosario la tasa de no asistencia en la franja de 3-4 años es de 33,2%, muy superior al promedio nacional (25,1%). Y esta tasa, en los sectores sociales muy bajos, trepa hasta el 39%.

En lo que respecta a los jardines maternales, la proporción de la matrícula maternal en relación a la matrícula total del nivel inicial en la provincia es de 2,2%, muy inferior al promedio nacional que es de 5,7%. Esto da cuentas del principal déficit del nivel en nuestra provincia, y que afecta centralmente a los miles de niños y niñas más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico y educativo.

La experiencia de los jardines municipales en la Ciudad de Santa Fe.

En 2012, el Concejo Municipal de la ciudad de Santa Fe sancionó la Ordenanza N° 11841 creando el "Sistema Municipal de Educación Inicial". Se ponía en marcha así una

5 Batiuk, Verónica. Op. Cit.



de las más interesantes experiencias en materia de inclusión de niños/as de sectores vulnerables a la educación inicial en nuestro país.

El objetivo fundamental del "Sistema Municipal de Educación Inicial" es impulsar el ejercicio del derecho a la educación a niños y niñas de 45 días a 4 años. Para ello, la ordenanza estableció un marco que regula la oferta de servicio educativo del nivel inicial garantizando igualdad de oportunidades a todos los niños de la ciudad en el acceso a una educación de calidad. Y, en particular, apunta a promover servicios educativos de calidad para la infancia a los fines de atender la situación de las familias más vulnerables o aquellas que hoy, por imposibilidades económicas, no pueden acceder al nivel inicial de educación.

Pero estos jardines no sólo posibilitan que cientos de niños/as accedan tempranamente a la educación formal, sino que además, ofrecen a las madres la posibilidad de dejar durante parte del día a sus hijos a cargo de personal calificado, lo que les brinda alternativas para trabajar y para colaborar en el sustento diario de sus familias, más aun en los muchos casos de hogares en donde las mujeres son jefas de hogar y único sostén económico.

Así, en más de diez barrios diferentes de la capital provincial, en los que se detectó la ausencia de servicios de educación inicial, se han creado desde marzo de 2012 hasta fines de 2015 un total de 13 Jardines, estando prevista la concreción de 3 jardines más en poco tiempo.

Se trata de un total de 85 salas, 75 de ellas para niños de entre 1 y 3 años (donde se concentran los mayores déficits del nivel inicial en nuestro país), con una capacidad promedio para 10 niños cada una, y con una propuesta arquitectónica particular, muy moderna y funcional. En total, unos 1.500 chicos asisten diariamente a las diferentes salas de estos jardines municipales.

La importancia social de la educación para la primera infancia.

Hoy existe un consenso unánime en relación a que el aprendizaje comienza desde el nacimiento mismo, y en que si bien la infancia es un período con un enorme potencial de desarrollo, también es una etapa decisiva en la que los niños/as son



particularmente vulnerables a quedar a la zaga de dicho crecimiento y desarrollo. Coincidimos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que invertir en los niños/as pequeños es "una decisión tanto acertada como inteligente"⁶. Es más, estamos convencidos de que la educación inicial debería ser una de las máximas prioridades de un programa nacional para el desarrollo, y una de las herramientas claves para romper los ciclos de pobreza. En este sentido, los niños y niñas de grupos desfavorecidos son quienes más pueden beneficiarse de la educación de la primera infancia, y quienes más afectados pueden resultar si se los excluye de ella.

Una cantidad abrumadora de investigaciones científicas de diversas disciplinas viene demostrando el carácter crucial que tiene la intervención temprana. Las aptitudes y conductas desarrolladas en la primera infancia constituyen la base para el aprendizaje y tienen una influencia fuerte y perdurable en las trayectorias educativas y profesionales posteriores, en la salud, calidad de vida, logros y desempeños como adultos. lo que hace de la primera infancia un periodo crítico de acumulación de capital humano.

En materia estrictamente educativa, las evidencias empíricas tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo, demuestran que programas educativos de calidad para la primera infancia pueden: mejorar el grado de preparación general para el ingreso a la escuela primaria; incentivar la matriculación en el primer año escolar; reducir la matriculación tardía, los abandonos y la repitencia; y en general, los buenos rendimientos y resultados.

Las investigaciones en neurobiología, por su parte, han permitido demostrar que gran parte de la arquitectura cerebral de los niños se desarrolla en los primeros cinco años de vida. Así, se estima que el 30% del desarrollo cerebral ocurre entre los 0 y los 3 años de edad, y que entre los 3 y 6 años se establecen las aptitudes humanas básicas, especialmente el habla y la capacidad de comunicación⁷. En particular, las evidencias empíricas demuestran que hasta los 3 años de edad los niños/as atraviesan periodos sensibles durante los cuales su desarrollo puede verse seriamente afectado si no reciben los estímulos adecuados.

⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT). Un buen comienzo: la educación y los educadores de la primera infancia. Ginebra, Departamento de Actividades Sectoriales de la OIT, 2012.

⁷ Batiuk Verónica. Op. Cit



Además, diversas investigaciones en el campo de la economía han demostrado que la inversión en la primera infancia resultan una de las de mayor costo-beneficio para los países. Es más, los premios nobel de economía Amartya Sen (1998) y James Heckman (2000), han defendido la tesis de que la inversión en la primera infancia es la que tiene la más alta tasa de retorno. Y ello no sólo por los beneficios directos en materia laboral y productiva, sino por que a mediano plazo reduce costos en materia de programas sociales focalizados y otros servicios sociales básicos.

En síntesis, la educación de la primera infancia, en particular la inversión en políticas de inclusión para los niños/as más pequeños de sectores vulnerables, es una política pública excepcional que aporta un doble beneficio, ya que a la vez que promueve la equidad y la justicia social, fomenta al mismo tiempo la productividad de la economía y la sociedad en su conjunto.

Hacia la universalización en el acceso a la educación inicial en la provincia de Santa Fe.

A esta altura de la argumentación, creemos haber demostrado el valor formativo clave de la educación integral en la primera infancia.

Sin dudas, el acceso universal y equitativo a la educación inicial garantiza la igualdad de oportunidades para los niños y niñas, en particular, para protegerlos de las fuertes adversidades que afectan su crecimiento y desarrollo potencial, como la pobreza, los problemas de salud o el fracaso y la deserción escolar.

Si coincidimos en que la educación es un elemento constitutivo de la cuestión social, las políticas destinadas a la primera infancia son imprescindibles para construir sociedades más justas, solidarias e integradas.

Si bien el Censo Nacional de 2010 da cuentas de una clara tendencia positiva en cuanto a los porcentajes de asistencia al sistema educativo formal en todas las franjas etareas, vemos que las deficiencias más importantes siguen estando en el punto de acceso al sistema educativo y, en particular, en la población de 0 a 3 años de edad. Desde ya, la situación en la provincia de Santa Fe, no escapa a estas tendencias.

La oferta de educación inicial para esa franja etaria crítica que va de los 0 a 3 años



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

muestra así una profunda desigualdad, en la medida en que las familias más necesitadas y vulnerables desde el punto de vista educativo, social y económico se ven privadas del acceso al nivel inicial o bien lo hacen en instituciones informales o de baja calidad.

El desafío radica entonces en invertir de manera progresiva en políticas educativas para la primera infancia, en particular para niños/as vulnerables y en situación de pobreza, con el objeto de reducir las desigualdades existentes. Y la clave para achicar las brechas de desigualdad no reside sólo en ampliar la oferta pública de los servicios educativos, sino también en la calidad de dichos servicios.

Universalizar el acceso no significa necesariamente lograr la cobertura total, ya que existen variaciones en la demanda de educación de la primera infancia según los diferentes grupos de edad y las distintas circunstancias familiares, sobre todo en los tramos no obligatorios. Pero si implica el facilitar el acceso a la educación durante la primera infancia a todos los niños/as cuyos padres lo deseen a través de una oferta pública de calidad.

Para decenas de miles de niños/as pequeños en la provincia se trata de tener o no la oportunidad de asistir a instituciones de cuidado y educación, con propuestas que promuevan el desarrollo integral, que les permitan expandir y enriquecer su desarrollo físico, emocional, social y creativo a través del aprendizaje y la relación de apoyo con sus familias, con otros niños y sus comunidades.



MERCEDES MEIER
DIPUTADA PROVINCIAL



CARLOS DEL FRA



Silvia Augsburger
Diputada Provincial



RUBÉN HÉCTOR JUSTINIANI
Diputado Provincial