

Evaluación Diagnóstica | Etapa 2

Septiembre 2016

VILLA CONSTITUCIÓN Y SU NIÑEZ

Oferta de Cuidado y Educación Local

María Eugenia Herrera Vegas

Resumen Ejecutivo

El presente análisis se focaliza en un diagnóstico sobre el estado del Nivel Inicial en Villa Constitución, basado en el análisis sobre acceso, oferta educativa, participación de las instituciones en la implementación de políticas educativas nacionales y provinciales, y percepciones de autoridades y de algunos miembros de la comunidad educativa local.

De los 2.385 niños y niñas de entre 3 y 5 años de Villa Constitución censados en 2010, se registraba un **67%** de asistencia a un establecimiento escolar. Este indicador de acceso pondera sus variaciones acorde a la edad, con un acceso de más del **90% en las salas de 5 años** (con obligatoriedad de asistencia desde 1993), y de **más de un 60% en las salas de 4 años en 2016** (con obligatoriedad desde 2015). La incidencia de las salas de 3 años no solo se mantiene en niveles bajos, sino que decreció.

La oferta educativa de la ciudad se compone de **18 unidades educativas** que incluyen 13 instituciones de gestión estatal (común y especial), 4 de gestión privada, y 1 de gestión estatal municipal. Frente a la distribución dentro de la ciudad, la oferta no se adapta a las necesidades y radios poblacionales de la ciudad, sino que mayoritariamente se evalúa la viabilidad circunstancial de condiciones para crear las salas.

La obligatoriedad de acceso a salas de 5 años tiene una oferta educativa mayormente estatal¹, que cumple de un modo **adecuado con la cobertura** esperada, pero **débil en materia territorial y en la calidad de oferta**. El principal formato de unidad educativa, dirigido a más del 60% de la matrícula de esta edad, son salas anexas a escuelas primarias que no cuentan con directivos y proyectos propios del nivel inicial, aspecto que debilita la calidad de la enseñanza y las oportunidades educativas. La calidad también se ve debilitada por un bajo impacto de implementación de políticas educativas nacionales y provinciales en materia curricular, de dotaciones materiales (ludotecas y bibliotecas nacionales), y de formación docente continua provincial.

La reciente obligatoriedad de sala de 4 años, muestra un **acceso adecuado para un primer año de implementación**, con un crecimiento de la oferta estatal en 2016 respecto al promedio anual de años previos (+65% en 3 años)². De una asistencia del 49,5% en 2007, se calcula un incremento mínimo de acceso al **60%** de los niños de 4 años en 2016, basado sólo en el crecimiento de la oferta estatal. Hasta el año 2013, la sala de 4 años tenía una alta **dependencia del sector privado**, que daba acceso al 50% de la matrícula de 4 años. Observando la matrícula que accede a salas de la oferta estatal, el **76% de la matrícula** se concentra en los **4 jardines independientes**, mientras que 78 niños de 4 años acceden en salas multiedad de unidades alojadas en escuelas primarias. Esta tendencia muestra el interés de las autoridades por no “primarizar” la sala de 4 años, y alojarlos en unidades con **autonomía institucional y pedagógica**, si bien la **territorialidad** de la oferta **concentrada** no es la ideal para las necesidades de la población. Por otro lado, la capacidad de expansión de las salas de 4 años se ve restringida por incertidumbres y limitaciones presupuestarias y gremiales reportadas por autoridades educativas. Las expectativas de crecimiento son moderadas para el año 2017. El posible uso del recurso de salas multiedad en escuelas primarias para ese entonces, puede debilitar la autonomía institucional y pedagógica observada en 2016.

De los datos analizados y de las entrevistas mantenidas con supervisión escolar, y algunas directivas y docentes, hay consenso sobre la necesidad de **reorganización de la oferta educativa** cuyo objetivo sea (a) responder a las **necesidades territoriales y sociales de la población** para un acceso pleno, (b) obtener un mayor grado de independización del nivel inicial para ofrecer **mejores oportunidades educativas a través de prácticas y proyectos pedagógicos específicos** que hoy son débiles para, al menos, el 60% de los niños de 5 años y el 25% de niños de 4 años que logran acceder al jardín a través de salas en escuelas primarias.

Las necesidades para dicha reorganización incluyen:

¹ Nota: 73% de la matrícula estimada; baja dependencia del sector privado.

² Nota: de 200 alumnos en 2013 a 330 alumnos en 2016, sólo en gestión estatal

Villa Constitución y su niñez. Oferta de cuidado y educación local

- A.** relevamiento territorial de necesidades y construcción de infraestructura planificada de modo acorde,
- B.** asignación de cargos directivos y docentes suficientes, con negociación y resolución de aspectos gremiales en materia de ubicación en el territorio respecto de la titulación y el ID de cada docente existente.
- C.** autonomía pedagógica, mediante proyectos educativos con una identidad propia del jardín, y formación docente que pueda dar un mayor nivel de implementación de políticas curriculares, materiales y de práctica didáctica y educativa en las aulas.

Frente a estas necesidades aparecen limitaciones presupuestarias, conflictos gremiales y prácticas culturales que sólo pueden ser sorteadas con recursos, diálogo y entendimiento de todos los actores.

Resumen Ejecutivo	2
1 Acceso al Nivel Inicial en Villa Constitución	5
2 Oferta Educativa en Villa Constitución. Los Jardines de Infantes.....	8
3 Políticas Educativas para el Nivel Inicial con alcance en Villa Constitución.....	11
3.1 Políticas Nacionales.....	11
3.2 Políticas Provinciales.....	12
4 Calidad Educativa del Nivel Inicial en Villa Constitución. Una aproximación.....	14
5 Principales Conclusiones.....	15

1 Acceso al Nivel Inicial en Villa Constitución

A partir de datos censales por distrito, se pueden observar los siguientes aspectos de accesibilidad al nivel inicial de Villa Constitución en 2001 y 2010 respectivamente.

Censo Nacional 2001

Población total de Villa Constitución: 44.369 habitantes

Municipio	Edad y condición de asistencia escolar					
	3 - 4 años		5 años		Total Población 3 a 5 años	Total Asiste
	Total	Asiste	Total	Asiste		
Villa Constitución	1.460	584	751	631	2.211	1.215
		37,4%		84,0%		55,0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, censo nacional 2001

Censo Nacional 2010

Población total de Villa Constitución: 47.903 habitantes

Municipio	Edad y condición de asistencia escolar					
	3 - 4 años		5 años		Total Población 3 a 5 años	Total Asiste
	Total	Asiste	Total	Asiste		
Villa Constitución	1.580	866	805	727	2.385	1.593
		54,8%		90,3%		66,8%

Fuente: Instituto Provincial de Estadística y Censos de Santa Fe, datos censo nacional 2010

Tomando la obligatoriedad de acceso a la sala de 5 años desde la Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993) y la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006), se puede comprender la mayor asistencia a sala de 5 años que se observa en ambas estadísticas, con un crecimiento de más del 6% en 9 años.

Por su parte, las salas de 3 y 4 años reflejan un importante crecimiento en el período de 9 años, de 17,4%. Para el 2001, al observar por edades simples, la sala de 4 años tenía una tasa de asistencia del 49,4%³. La obligatoriedad de acceso a la sala de 4 años dispuesta por la Ley Nacional N° 27.045 (2015) instala el desafío de crecimiento de la oferta a partir del calendario escolar 2016, para alcanzar a una mayor población de esta edad e instalar una trayectoria educativa que se relacione con la sala de 5 años.

Al dejar las estadísticas de elaboración censal y analizar datos anualizados de fuentes educativas oficiales, la matrícula total de la localidad, el período 2011-16 expone los siguientes valores⁴:

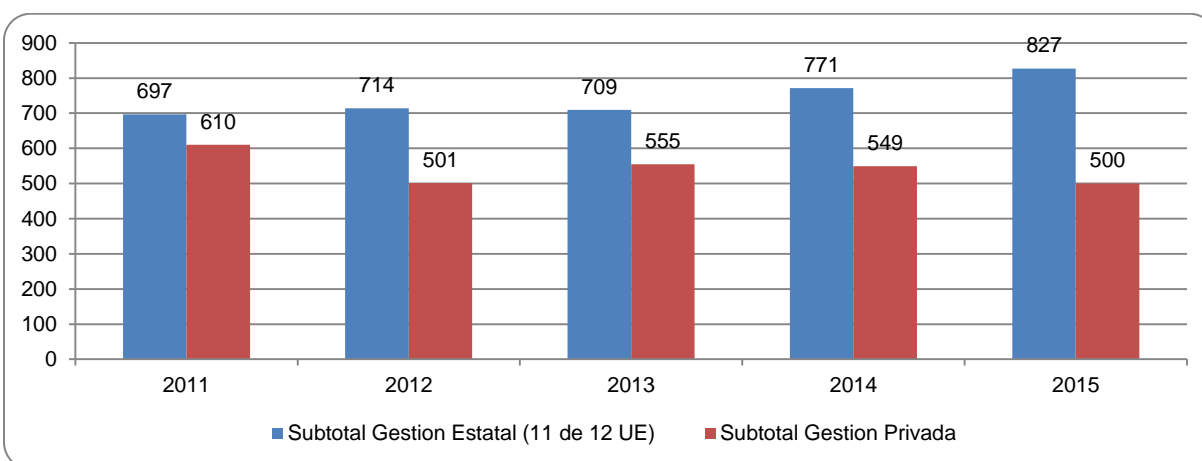
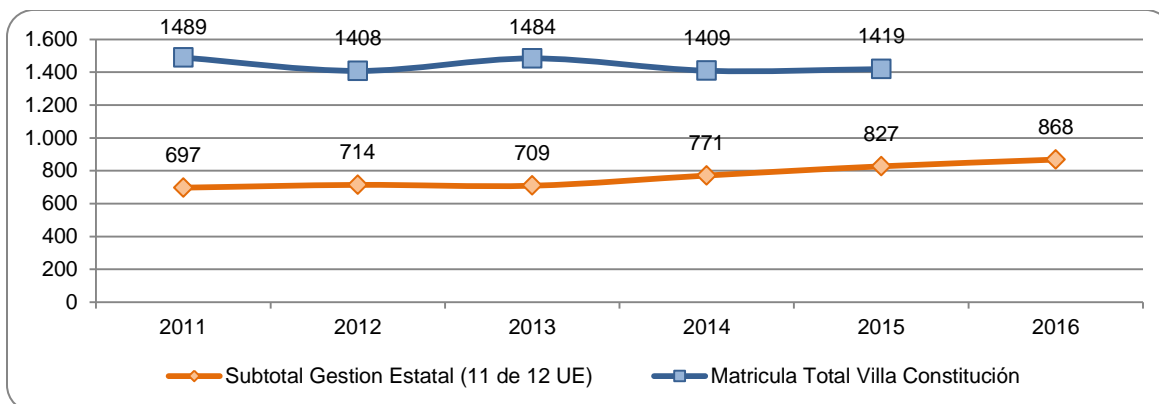
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Subtotal Gestión Estatal (11 de 12 UE)	697	714	709	771	827	868
Subtotal Gestión Privada	610	501	555	549	500	s/d
Subtotal Gestión Estatal, Especial	0	0	0	0	4	0
Otras propuestas no provinciales, de gestión estatal	88	90	128	89	88	s/d
Matrícula Total Villa Constitución	1489	1408	1484	1409	1419	s/d

³ Nota: tasa tomada del estudio "Mapeo de situación de las instituciones educativas de atención a la Primera Infancia de la ciudad de Villa Constitución" realizado por María F. Orezza (2007) sobre datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Pcia. De Santa Fe.

⁴ Nota: consideraciones en la elaboración propia de este cuadro:

- Matrícula 2016: los datos fueron brindados por la Supervisión Escolar de la Región VI Rosario Sur, sólo para unidades educativas de Gestión Estatal. No hay datos de gestión privada o especial en el documento consultado. Los datos 2011-15 no fueron corroborados por las áreas estadísticas del Ministerio, hubo el compromiso de hacerlo antes del 19/9.
- Los datos 2011-15 fueron tomados del archivo "Info. Establec. Educ. VC – Dir. Gral. Información y EE.xls" brindado por la Fundación Acindar
 - Sobre la matrícula total: el cruce de totales de matrícula de la solapa "Matrícula" con los de la solapa "Establecimientos" arroja la diferencia consignada como "Otros Jardines sin dependencia provincial" (puede incluir la matrícula de otras propuestas). Las diferencias surgen en unidades educativas de gestión estatal, no en privada. Por esto, entendemos que las "otras propuestas" incluyen gestión de unidades tales como la municipal del Jardín Arco Iris.
 - Sobre matrículas 2014 y 2015 del Jardín N° 330 no se encuentran disponibles en las fuentes consultadas (Dir. Gral. Información y EE, DINIECE, información provista por la Supervisión Escolar del Nivel). Por esta razón, para analizar la evolución de la matrícula estatal (Tabla y Gráfico), se tomaron 12 Unidades Educativas, sin incluir esta matrícula en particular.

Villa Constitución y su niñez. Oferta de cuidado y educación local



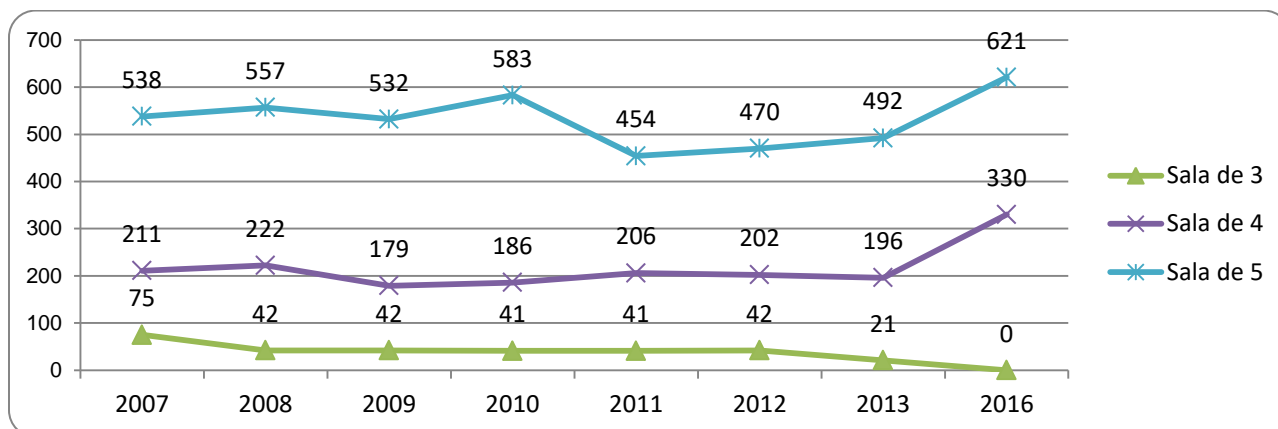
De estos datos, se puede observar que dentro de 4 de los 5 años observados la matrícula se muestra relativamente estable, siendo la gestión estatal de la provincia responsable por el acceso de entre el 53% y el 58% de niños y niñas al Nivel Inicial. Es decir que más del 40% de la matrícula accede pagando por acceder, o (en una medida reducida), accediendo por vías municipales u otras propuestas que no dependen de la provincia.

A la hora de analizar los datos por edad, tomando como muestra representativa, las 11 unidades educativas de gestión estatal (de un total de 12), se puede observar la siguiente evolución:

Año/edad	Sala de 3	Sala de 4	Sala de 5	Matrícula Total
2007	75	211	538	824
2008	42	222	557	821
2009	42	179	532	753
2010	41	186	583	810
2011	41	206	454	701
2012	42	202	470	714
2013	21	196	492	709
2016	0	330	621	951

Fuente: Elaboración propia sobre (a) Datos DINIECE 2007 – 2013 (coinciden con datos provinciales de la Dirección de Información y EE); (b) Datos 2016: Supervisión Escolar del Nivel Inicial para región VI Rosario Sur. Nota: no se incluyen datos de 2014 y 2015 por no contar con el desglose por edad en las fuentes consultadas; aun así, el cuadro expone la evolución comparativa entre 2013 y 2016.

Villa Constitución y su niñez. Oferta de cuidado y educación local



En 2016, la matrícula de salas de 4 años de gestión estatal representó un total de 309 alumnos. Entre 2007 y 2013 (7 años), el promedio era de 200 alumnos. Es decir que en los 3 años siguientes, se registra un importante crecimiento del 36,6%, coherente con el año de lanzamiento de la obligatoriedad en esta edad. Aun así, al observar trayectoria pre-escolar de sala de 4 a sala de 5 años, existe aún una brecha que refleja el desafío de crecimiento de la oferta. Otro dato a observar es la sensible baja o anulación de la sala de 3 años en la oferta estatal.

Al observar los tipos de gestión estatal y privada, focalizando en la sala de 4 años, se identifica una relación equilibrada en partes iguales:

Año	S4-GE	S4-GP	Total Sala de 4 años
2007	211	201	412
2008	222	208	430
2009	179	223	402
2010	186	187	373
2011	206	199	405
2012	202	172	374
2013	196	204	400
Promedio	200	199	399
	50,1%	49,9%	100%
2016	330	s/d	

% Crecimiento 2013-16 65%

Fuente: Elaboración propia sobre (a) Datos DINIECE 2007 – 2013; (b) Datos 2016: Supervisión Escolar del Nivel Inicial para región VI Rosario Sur.

En sala de 5 años, la dependencia de la gestión privada es en proporciones menores a la sala de 4 años y el crecimiento de la matrícula, dada una mayor tasa de acceso, ha sido menor:

Año	S5-GE	S5-GP	Total Sala de 5 años
2007	538	231	769
2008	557	198	755
2009	631	221	852
2010	668	232	900
2011	548	204	752

Villa Constitución y su niñez. Oferta de cuidado y educación local

2012	573	207	780
2013	563	208	771
Promedio	583	214	797
	73,1%	26,9%	100,0%
2016	621		
% Crecimiento 2013-16	9,3%		

Fuente: Elaboración propia sobre (a) Datos DINIECE 2007 – 2013; (b) Datos 2016: Supervisión Escolar del Nivel Inicial para región VI Rosario Sur.

El presente estudio focaliza su atención en las unidades educativas de gestión estatal provincial por tratarse de la oferta pública que la ley debe garantizar. No obstante, debe indagarse si las unidades educativas privadas acompañan el crecimiento en el acceso en dimensiones similares a las de gestión estatal. Durante la entrevista e intercambios informativos con la supervisora de Nivel Inicial de Villa Constitución, por responsabilidad y competencia, el foco se dio con especificidad en la gestión estatal.

Además de 2 secciones nuevas en un jardín, para el 2017 se verá el alcance de las salas de 4 años existentes, y la ampliación de un recurso que ya se utiliza en 4 unidades educativas: la sala integrada o multiedad, en la cual conviven niños de 4 y 5 años. Durante el 2016, de un total de 39 secciones, 6 son salas integradas o multiedad (15.4%). Este fenómeno se produce exclusivamente en secciones ubicadas en anexos a escuelas primarias, y reciben al 25,4% de la matrícula de 4 años de la oferta de gestión estatal (78 niños).

Vale señalar que la dificultad de abrir nuevas secciones para 4 años es previa a la ley que dispone su obligatoriedad. Ya existía antes una resolución ministerial que estipulaba la posibilidad de avance en la apertura de salas de 3 y 4 años sólo en establecimientos que tengan la categoría de “Jardín de Infantes”. Es decir que en aquellos lugares donde hay sala de 5 integrada a la escuela primaria, no se podía avanzar con la creación de salas para niños más pequeños. La necesidad de ampliar el nivel de 4 años, ha obligado a rever esa normativa, y buscar respuestas edilicias en las unidades ya existentes ante la necesidad de incrementar el acceso.

2 Oferta Educativa en Villa Constitución. Los Jardines de Infantes

En el año 2016, Villa Constitución cuenta con **18 unidades educativas** del nivel inicial:

– **Con dependencia provincial, 17 unidades educativas organizadas en 4 tipos:**

- Jardines Independientes: 3 jardines independientes
- Jardín Nucleado: 1 jardín nucleado con 1 sala anexa,
- Anexos a primaria: 12 salas anexas a primaria,
- Anexa a escuela especial: 1 sala anexa en una escuela especial.

– **Con dependencia municipal, 1 unidad educativa.**

En cuanto a las unidades educativas de gestión estatal, en **2016** la Supervisión Escolar expone la siguiente **matrícula y formas de organización en la gestión estatal, con 4 jardines independientes (incluyendo 1 jardín nucleado y su anexo) y 8 salas anexas a escuelas primarias, con un total de 39 secciones:**

Jardín Inf. Nº	Sede	Núcleo	3 AÑOS		4 AÑOS		5 AÑOS		TOTALES	
			Secciones	Mat	Secciones	Mat	Secciones	Mat	Secciones	Mat
49	X		----	----	4	88	3	59	7	147
151	X		----	---	3	73	3	68	6	141
		X	----	----	1	25	1	24	2	49
313	X		---	---	2	45	4	96	6	141

Villa Constitución y su niñez. Oferta de cuidado y educación local

330	X		---	---	1	21	3	62	4	83
Totales					11	252	14	309	25	561

Esc. Primaria Nº	Cantidad Secciones		Cantidad alumnos		Total General
	Integradas	5 años	4 años	5 años	
44	1	-----	9	11	20
500	-----	2	-----	57	57
782	1	-----	14	6	20
1086	2	-----	11	29	40
1112	-----	-----	-----	75	75
1158	-----	2	-----	45	45
1217	2	2	44	40	84
1253	-----	2	-----	49	49
Totales	6	8	78	312	390

Las fuentes oficiales, incluyen también las siguientes unidades educativas de gestión privada, especial y municipal, con su evolución de matrícula:

Gestión	Nombre de la Institución	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Provincial, Estatal	ESCUELA NRO 1158 "CLUB DE LEONES"	50	50	51	48	49	45
Provincial, Estatal	ESCUELA NRO 500 "DOMINGO FAUSTINO SARMIENTO"	34	49	44	34	43	57
Provincial, Estatal	ESCUELA NRO 1253 "25 DE MAYO"	35	35	47	26	42	49
Provincial, Estatal	ESCUELA NRO 782 "JUAN BAUTISTA ALBERDI"	18	20	15	16	16	20
Provincial, Estatal	ESCUELA NRO 44 "PBRO. DOCTOR VICENTE MONTES CARBALLO"	27	28	25	25	25	20
Provincial, Estatal	JARDIN DE INFANTES NRO 49 "LOS GURISES"	171	166	158	156	161	147
Provincial, Estatal	JARDIN DE INFANTES NRO 151	147	146	139	142	143	141
Provincial, Estatal	NUCLEO I - JARDIN DE INFANTES NRO 151	49	51	50	51	39	49
Provincial, Estatal	ESCUELA NRO 1217 "COMBATE DE SAN LORENZO"	66	68	85	75	70	84
Provincial, Estatal	ESCUELA NRO 1086 "MARIANO MORENO"	43	33	35	5	36	40
Provincial, Estatal	ESCUELA NRO 1112 "LEON GAUNA"	57	68	60	57	68	75
Provincial, Estatal	JARDIN DE INFANTES NRO 313	-	-	-	136	135	141
Provincial, Estatal	JARDIN DE INFANTES NRO 330 (ex Escuela N° 499 "Manuel Belgrano")	94	103	92	s/d	s/d	83
	Matrícula gestión Estatal	791	817	801	771	827	951
		53%	58%	54%	55%	58%	
Provincial, Privado	ESCUELA PART. INC. NRO 1239 "DIVINO MAESTRO"	157	150	142	145	144	s/d
Provincial, Privado	ESCUELA NRO 1363 "HIJAS DE CRISTO REY"	169	159	154	154	153	s/d
Provincial, Privado	ESCUELA PART. INC. NRO 1292 "DANTE ALIGHIERI"	206	192	181	182	135	s/d
Provincial, Privado	AULA RADIAL "SAN GABRIEL"- JARDIN DE INFANTES NRO 1340	78	s/d	78	68	68	s/d
	Subtotal Gestión Privada	610	501	555	549	500	0
		41%	36%	37%	39%	35%	
Provincial, Estatal	ESCUELA ESPECIAL NRO 2046 "BERTHA GUZMAN"	-	-	-	-	4	s/d
	Subtotal Gestión Estatal, Especial	0	0	0	0	4	0
		0%	0%	0%	0%	0%	
	Otras propuestas no provinciales, de gestión estatal	88	90	128	89	88	s/d
		6%	6%	9%	6%	6%	
	Matricula Total Villa Constitución	1489	1408	1484	1409	1419	s/d

Fuente: elaboración propia con datos de (a) 2011-15 de la Dirección de Información y EE y (b) 2016 Supervisión Escolar del Nivel.

Al analizar esta oferta, en líneas generales se observa que la alta proporción de salas de nivel inicial integradas a escuelas primarias son un rasgo distintivo de la oferta de la ciudad.

Por otra parte, del análisis territorial de las salas anexas no se puede identificar un criterio, ya que parecen haber sido establecidas en primarias que tenían espacio disponible, lo que decanta en barrios con aglutinamiento de salas y vacíos importantes en otros espacios de la ciudad, sin consideración de los radios y necesidades poblacionales, aspecto que incide en los comportamientos y preferencias de las familias al inscribir a sus hijos e hijas. Frente al resto de las localizaciones de la región VI, Villa Constitución es la que tiene mayor cantidad de anexos a primaria.

En lo referente a la identidad del nivel, en las entrevistas se reconoció una falta de la misma, como consecuencia de su dependencia del nivel primario. Una “primarización” del jardín de infantes, que permanece en el tiempo y las gestiones públicas educativas. No solo desde lo institucional y edilicio, sino desde lo pedagógico.

En la antigüedad de la primarización territorialmente díscola de la oferta, se observa una rigidez en las condiciones para favorecer un cambio, y transmite un estado actual de incertidumbre frente a aspectos que facilitarían el modo de reorganizar la oferta educativa del Nivel en la ciudad. Esta incertidumbre obtura, en el corto plazo al menos, la posibilidad de iniciar un proceso intencional, planificado y sistemático, poniendo al sistema educativo local en la necesidad de buscar soluciones parciales y reactivas.

Historia gremial, de administración de recursos económicos; historia de imaginarios sociales sobre distintas “infancias”; el proceso de precarización en las condiciones de vida de varios sectores de la población y sus radios; la rigidez de la normativa (docente especialmente), son algunos de los rasgos que fueron descriptos como limitaciones en las entrevistas:

- **La restricción presupuestaria del Ministerio Provincial para favorecer un proceso de independización de las salas anexas.** Esta demanda fue elevada a los referentes ministeriales. El proceso comprende requerimientos tanto edilicios como de capacidad de crear cargos directivos y docentes; la respuesta fue que (i) se priorizará ampliar en estructuras existentes o con capacidad de construir en el predio; la capacidad de construir edificios completamente nuevos está en manos de recursos de la Nación, no de la provincia, y (ii) se aclaró que no hay disponibilidad suficiente de cargos para un proceso así.
- **Temas gremiales con los docentes.** Aún si fuera posible generar más edificios, la movilidad de los docentes por su “ID”⁵ es limitada. Si la titulación del docente se da en una determinada escuela, la probabilidad de que el docente quiera ir a otra institución es escasa.
- **Radios territoriales y las prácticas de selección de los jardines por parte de las familias.** Además de vacíos de oferta evidentes en una ciudad que fue creciendo sin que los jardines acompañaran la ubicación de nuevos barrios y migraciones internas de la ciudad, y de los temas gremiales que tienen un gran anclaje en el jardín en el que los docentes se titulan, están los imaginarios locales sobre “infancias que eran y ya no son”. Un buen ejemplo es el del jardín N° 330 (ex escuela N° 499 Manuel Belgrano). Su ubicación central, y la tradición de ser escuela fundadora de Villa Constitución traccionan mucha matrícula, con alta proporción de ex alumnos. El comportamiento de las familias es bastante impredecible; la fluctuación de la demanda entre los jardines existentes no favorece empujar a crear oferta de directivos (especialmente) y de docentes, aún si se pudiera contar con cargos.

⁵ Nota: la normativa docente de Santa Fe dispone que cada maestra obtenga su titulación en una determinada escuela; al hacerlo, obtiene un código que es directamente asignado a esa escuela, a ese territorio; la movilidad y rotación del docente ante este ID es muy baja; además, está su organización personal (aspectos de cercanía a la escuela, por ejemplo), que dificultan la posibilidad de interesar su movilidad de un lugar a otro.

3 Políticas Educativas para el Nivel Inicial con alcance en Villa Constitución.

3.1 Políticas Nacionales.

Además de las políticas de acceso y creación de oferta iniciadas por leyes nacionales (Ley Federal de Educación de 1993, y Ley Nacional de Educación de 2005) que instalaron la obligatoriedad de la sala de 5 años y que hemos tratado en el apartado anterior, cabe señalar la evolución de otras políticas públicas que tienen injerencia en el Nivel Inicial en general, y en el de Villa Constitución en particular.

En lo que refiere a la dimensión curricular, ya en 2004 se establecieron acuerdos federales para la aprobación de “Núcleos de Aprendizajes Prioritarios” (NAP) definidos como *“un conjunto de saberes que deben formar parte de la educación de todos los niños y las niñas, tanto por su significación subjetiva y social como por su potencialidad para construir, en un proceso de mediano plazo, una base común que aporte a revertir las injusticias”*. Los NAP incluyen aspectos relacionados con el juego, el conocimiento de la cultura escrita, del mundo social y natural y de las diversas expresiones artísticas, a la vez que proponen una aproximación equilibrada con un enfoque integral. Su importancia está basada en consensos necesarios sobre qué deben aprender los niños del Nivel Inicial.

De la mano del mandato propio del nivel inicial en el marco de un sistema primarizado como el de Villa Constitución, al hablar de las demoras en un diseño curricular y propuestas pedagógicas de calidad, en las entrevistas se mencionan los NIC como una nueva innovación curricular que no incluye al jardín. Pensados para la primaria, muchos jardines esperan su lanzamiento como orientación para sus formas de programación de la enseñanza, y como complemento a un “entendimiento bastante amplio” de los NAP nacionales y de los CBC provinciales (que ya no son vigentes para las actuales corrientes pedagógicas y se basan en un diseño de 1992). Reconocen un vacío en propuestas con una sólida base curricular y pedagógica por la historia educativa reciente, tanto de diseño curricular como de formación. Creen que habrá desafíos propios de una mirada más pertinente para sala de 4 años, y que esta situación demandará más aún si se extiende la obligatoriedad a sala de 3 años. Ambas edades tienen aprendizajes específicos, de la mano de docentes que no tienen prácticas profesionales acordes.



Alrededor de estos NAP y definiendo la importancia del juego en los primeros años de vida, como derecho y como propuesta pedagógica, entre 2008 y 2012 como parte del Plan de la Dirección Nacional de Educación Inicial, distribuyeron 19.735 ludotecas con juguetes organizados para juego de construcción, reglado y simbólico. La distribución fue acompañada por capacitación docente y acompañamiento a través de instancias presenciales y de la “Cátedra Nacional Abierta de Juego” con recursos virtuales. Según lo relevado por Unicef y la Organización de Estados Iberoamericanos en 2015, esta distribución fue desigual en frecuencias de entrega y solo llegó a la mitad

de las provincias, y supuso documentos de implementación del recurso a destiempo con su entrega.

Si bien no se logró relevar la entrega de ludotecas escolares o niveles de participación docente en Villa Constitución, si se pudo verificar la participación de otras localidades. Bajo la primera gestión de Claudia Balagué como Ministra de Educación de la provincia, en 2014 se registra una actividad regional con Santa Fe como sede. También, hay registros de docentes de la localidad de Rosario en recursos virtuales de la Cátedra Nacional Abierta de Juego que da cuenta de la recepción de ludotecas y de dificultades que tuvo la implementación, por ejemplo, en la distribución entre salas de jardines nucleados⁶.

⁶ Nota: ver https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/noticias_educ?nodo=183133

En Rosario, Cátedra Abierta y Ludotecas Escolares: https://www.youtube.com/watch?v=uzJKn_MBqSU



Otra política pública relevante derivada de las mencionadas leyes y aspectos curriculares, fue la dotación de bibliotecas a partir de 2007. Originalmente pensada para salas multiedad (niños de nivel inicial y primario), primero se enmarcó con la entrega de 80 títulos a través del PROMER y de la Unidad de Financiamiento Internacional. En 2013, la política se vio incrementada con 25 títulos que abarcaron jardines urbanos y comunes, así como aquellos rurales no incluidos por el PROMER. Con un comportamiento menos uniforme aún que las ludotecas en términos

territoriales, esta oportunidad de acceso a una base para propuestas pedagógicas vinculadas con narraciones y primeras prácticas alfabetizadoras, también menciona a docentes santafecinos vinculados a su implementación. Lamentablemente, sin que por ello conste niveles de implementación en Villa Constitución. En esta propuesta, la Supervisión Escolar identifica la iniciativa, valora positivamente la selección y calidad de los títulos, y menciona haber visto esta colección en jardines de Villa Constitución a quienes les recomienda su cuidado y buen uso.

3.2 Políticas Provinciales.

En cuanto a Políticas Educativas de la provincia de Santa Fe, la Dra. Claudia Balagué inició su primera gestión como Ministra de Educación en 2012, y se encuentra ejerciendo su segundo mandato. Desde el punto de vista de políticas públicas provinciales con alcance a ambos mandatos, y con un proceso originado en 2008, Santa Fe presentó en 2012 su Plan Estratégico Provincial “Visión 2030”, que surge del *“diálogo entre los ciudadanos, el gobierno provincial, los municipios, las comunas, y las organizaciones e instituciones de la sociedad civil”*. La política educativa del Plan para la provincia Santa Fe concibe tres ejes conceptuales: escuela como institución social, calidad educativa e inclusión socioeducativa. El plan avanza sobre seis líneas estratégicas, a través de las que se articulan los planes, programas y acciones con los que el Ministerio da respuesta a los desafíos de la educación en Santa Fe, que incluyen al Nivel Inicial.

Mediante programas de Formación Docente y Acciones Ministeriales (innovación educativa, concursos, etc.) que incluyen al Nivel Inicial, se configuro un plan de acciones vinculado al citado Plan Estratégico que en las fuentes consultadas se ve en funcionamiento desde el año 2010 en lo referido a formación docente continua.

La mayor especificidad del nivel, fuera de enfoques que suman al nivel primario y secundario, comienza a verse en 2013 con instancias sobre Juego y Educación Sexual, y la inclusión del programa Tramas Digitales. Durante el 2015, las instancias en desarrollo reiteraban módulos de instancias detalladas, e innovaba con el programa “Museos y Escuelas” para todos los niveles.

Sobre esta línea de políticas educativas, de las entrevistas se desprende que el impacto fue bajo. Se destaca un escaso poder de réplica y puesta en práctica. No solo por no condicionar su aplicación como requisito de participación o por no contar con dinámicas de acompañamiento en servicio. Sino porque los directivos y autoridades no permiten flexibilizar tiempos institucionales para un mejor aprovechamiento de estas instancias.

Villa Constitución y su niñez. Oferta de cuidado y educación local

Formación Continua			Innovación Educativa	Concursos
El sitio virtual del Ministerio incluye un historial de procesos de formación en años recientes de los cuales seleccionamos algunos se dirigieron al nivel inicial entre 2010 y 2014. De 81 instancias de capacitación, 24 incluyeron al Nivel Inicial. Sólo 9 de ellos, están taxativamente dirigidos a su especificidad.			<p>1. Programa Escuela Abierta: como parte de un programa de formación docente permanente basada en los ejes conceptuales, este programa en su primera cohorte de 2013 incluyó a 291 instituciones de Nivel Inicial de la provincia.</p> <p>2. El Patio. Un conjunto de actividades recreativas y formativas que se realizan en la zona norte de la ciudad de Santa Fe con objetivos y actividades, para todas las edades.</p> <p>3. Mirada Maestra: para docentes de todos los niveles; busca promover un mayor y mejor acceso de los educadores a los ámbitos, saberes y propuestas que ofrece el mundo de la cultura.</p> <p>4. Plan Vuelvo a Estudiar (Educación Secundaria)</p> <p>5. Ensamblés de Percusión, canto y movimiento expresivo (Escuela Secundaria)</p> <p>6. Obra Maestra (para docentes con trabajos artísticos)</p>	<p><i>“Desde 2008, el Ministerio de Educación está concretando una política de titularización para docentes de educación Inicial, Primaria, Modalidad Especial, Secundaria y Superior. Este proceso se realiza con la intervención de las Juntas de Escalafonamiento, que son organismos colegiados integrados por miembros del Ministerio de Educación y el gremio docente, garantizando así transparencia y previsibilidad laboral para los docentes santafesinos”</i></p>
Nivel/es	AÑO	Nombre del curso		
NI	2013	Aprendizaje en Juego		
NI	2014	Aprendizaje en Juego		
NI	2013	Educación Sexual Integral en el Nivel Inicial		
NI	2014	Educación Sexual Integral en el Nivel Inicial		
NI	2014	Tramas Digitales		
NI	2014	Tertulias		
NI	2014	Encuentros formativos de intercambios de experiencias entre docentes del Servicio de Educación Hospitalaria y Domiciliaria Provincial		
NI	2014	Formación de Supervisores en Educación Vial		
NI	2014	Concierto y Atelier		
NI Esp	2014	Puentes (proyectos de integración en 2 y 3 años)		
CET	2013	"Facilitando la comunicación en los primeros años de vida"		
NI-NP	2010	Programa de profesores y maestros de escuelas rurales		
NI-NP	2011	Oficio de Maestro		
NI-NP	2010	Programa de "Formación de Maestros de Educación Inicial y Primaria en el marco de los Talleres de Producción Pedagógica"		
NI-NP	2011	La Biblioteca en la Sala Multiedad		
NI-NP	2012	Cursos de Formación "Las Jornadas del Grito"		
NI-NP	2013	Formación complementaria para la educación tecnológica y la educación artística: plástica y música		
NI-NP	2014	Continuidad de los Aprendizajes (trayectorias escolares)		
NI-NP	2010	Talleres de Producción Pedagógica		
NI-NP-NS	2013	Promoviendo proyectos educativos viales		
NI-NP-NS	2012	"Cuidar la escuela: claves para el uso y protección del espacio educativo"		
NI-NP-NS	2014	Entramando Redes		
NI-NP-NS	2014	Feria de Ciencias y Tecnología: un espacio de construcción colectiva de saberes		
NI-NP-NS	2014	Cuerpo y Movimiento		

4 Calidad Educativa del Nivel Inicial en Villa Constitución. Una aproximación.

La configuración del nivel inicial de Villa Constitución descrita hasta aquí, lleva a preguntar qué calidad educativa es posible en materia de aprendizajes y desarrollos tempranos de los niños que acceden al jardín en la ciudad.

Al observar las 18 unidades educativas de Villa Constitución, vemos que según parámetros de un estudio reciente sobre el nivel⁷, existe relación entre el tipo de oferta y la calidad educativa y que definen al “**nivel de autonomía pedagógica de la oferta**”, como el “*grado de independencia del NI respecto del primario*”. En general, y en este estudio en particular, se presume que **a mayor nivel de autonomía, la enseñanza resulta más adecuada a los mandatos del nivel y reviste mejor calidad educativa**. Para Montesinos y Pagano (2007) *‘una de las consecuencias de declarar la obligatoriedad de la sala de 5 años fue producir una ruptura en la integralidad del nivel inicial, al tiempo que se señala la ‘primarización’ de la sala de 5 años’*. Con esta expresión se alude el introducir objetivos y actividades propias de la educación primaria al tiempo que escindir del nivel inicial a la sala de 5 años es querer dejarle como objetivo primordial el aprestamiento para la alfabetización.”

Esta fuente de referencia establece una calificación que define el nivel de independencia pedagógica de la oferta y, por ende, las oportunidades de calidad educativa que brindan los jardines de infantes:

- **Muy alta autonomía.** Jardines de infantes con cargos directivos (directora y /o vice directora y secretaria), cargos docentes, preceptoras y docentes de áreas curriculares especiales.
- **Alta autonomía.** Jardines de infantes (con o sin salas anexas) con hasta dos cargos directivos, cargos docentes, con o sin maestras especiales y sin preceptoras.
- **Mediana autonomía.** Jardines de Infantes Nucleados.
- **Baja autonomía.** Salas de NI anexas a escuelas primarias.

Viendo la presencia de 12 salas anexas a la primaria dentro de la configuración de 18 unidades podríamos decir que, bajo estos parámetros, Villa Constitución tiene una oferta con un alto porcentaje (67%) de “baja autonomía” de nivel, y que esto repercute en la calidad educativa.

Al ver este factor por edades en la oferta de gestión estatal de 2016, la **baja autonomía se observa en la sala de 5 años**, donde el **50% de la matrícula accede a salas integradas al nivel primario**. Por su parte, la **autonomía se ve favorecida en las salas de 4 años en la oferta estatal**, donde actualmente el **76% matrícula se concentra en salas de los 4 jardines independientes**. Esta autonomía se debilita en la gestión privada, donde las salas de 4 años son parte de salas integradas en nivel primario (que hasta el 2013 representaban el 50% de la matrícula), y en aquellas salas estatales también integradas que hacen más desfavorable la pertinencia con salas multiedad.

En vistas a las gestiones planteadas por la Supervisión a futuro del acceso a salas de 4 años, la intención es continuar esta tendencia hacia más secciones, por pocas que sean, en jardines independientes. La Supervisión Escolar describe la incidencia del rasgo de “primarización” en la oferta local, y es por ello que menciona las gestiones realizadas ante la Dirección Provincial del Nivel Inicial en aras a un proceso de independización de las salas como una condición no solo para ampliar y mejorar la oferta, sino para mejorar la condición pedagógica de la enseñanza y el aprendizaje en jardines de la localidad.

⁷ Nota: “Oportunidades Educativas en el Nivel Inicial” (2015) Unicef y Organización de Estados Iberoamericanos.

5 Principales Conclusiones

La relación acceso-oferta-calidad se resume en:

- **Sala de 5 años:** acceso adecuado con respecto a la cobertura esperada, pero débil en materia territorial y en la calidad de oferta en las salas.
- **Sala de 4 años:** acceso adecuado para un primer año de implementación, posible dependencia del sector privado, territorialidad de la oferta concentrada, interés de las autoridades por autonomía institucional y pedagógica, y expectativas de crecimiento son moderadas para el año 2017.
- **Consenso:** para las autoridades es deseable un proceso de reorganización de la oferta y el acceso; también lo es para algunas directivas y docentes que observan y analizan el comportamiento de selección e inscripción de los niños en sus salas desde lógicas no siempre coherentes.

Necesidades para una posible reorganización de la oferta educativa

- Relevamiento territorial de necesidades y construcción de infraestructura planificada de modo acorde,
- Asignación de cargos directivos y docentes suficientes, con negociación y resolución de aspectos gremiales en materia de ubicación en el territorio respecto de la titulación y el ID de cada docente existente.
- Autonomía pedagógica, mediante proyectos educativos con una identidad propia del jardín, y formación docente que pueda dar un mayor nivel de implementación de políticas curriculares, materiales y de práctica didáctica y educativa en las aulas.
- Dialogo, comunicación y consensos, ante limitaciones presupuestarias, resistencias gremiales y prácticas culturales que deben ser sorteadas con entendimiento de los actores.

Posibles líneas de Intervención ante el diagnóstico.

Ante este diagnóstico, se brindan escenarios que pueden observarse como instancias de corto plazo (escenario de mínima), mediano plazo (escenario medio) y largo plazo (escenario de máxima). Estas recomendaciones, recogidas del análisis, no pretenden su uso taxativo, sino el de una base ordenadora para el diálogo entre partes interesadas en la reorganización de la oferta mencionada.

	Escenario de Máxima	Escenario Medio	Escenario de Mínima
Acceso 5 años	Pleno	Incremental	Sostener existente
Acceso 4 años	Incremental acelerada	Incremental moderada	Levemente incremental
Oferta	<p>Construcción de jardines independientes (al menos 3), acordes a un relevamiento sociológico de las demandas poblacionales de acceso, por barrios de Villa Constitución.</p> <p>Dotación de materiales y equipamientos pertinentes para el nivel.</p>	<p>Plan de ampliaciones edilicias, en Jardines Independientes y salas integradas a esc. primarias, que excedan lo planteado por la Supervisión ante la Dirección Provincial de N.I.</p> <p>Apoyo al incremento de la oferta municipal.</p> <p>Apoyo parcial a la gestión privada para absorber más matrícula de 4 años, en tanto se incrementa la oferta estatal provincial.</p> <p>Proceso de intercambio con las familias para las prácticas de selección de jardines, buscando mecanismos que faciliten accesos con diversos actores, incluyendo el municipio (transporte escolar, por ej.)</p> <p>Acuerdo entre la Supervisión del NI y las UE sobre la oferta en 2017 antes de diciembre '16, en particular sobre salas de 4 años (reducir respuestas reactivas).</p>	<p>Concretar las gestiones provinciales (Jardín 330, Jardín 313, Anexo del Jardín 151).</p> <p>Acuerdo entre la Supervisión del NI y las UE sobre la oferta en 2017 antes de diciembre '16, en particular sobre salas de 4 años para una mejor organización de las inscripciones (reducir respuestas reactivas).</p>

Villa Constitución y su niñez. Oferta de cuidado y educación local

	Escenario de Máxima	Escenario Medio	Escenario de Mínima
Autonomía y Pertinencia pedagógica	<p>Definición de cargos directivos y docentes necesarios, mediante nuevos docentes y negociación de situaciones de titulación que permitan rotación acorde a necesidades.</p> <p>Establecer una política de formación inicial, continua y de capacitación.</p> <p>Instalar prácticas profesionales dirigidas a edades tempranas.</p> <p>Acompañar la práctica de programación de enseñanza y su puesta en aulas.</p> <p>Incentivar activamente el diseño de un curriculum propio del nivel en Santa Fe.</p>	<p>Cargos docentes necesarios, incluyendo los que ya están bajo evaluación de la Dirección Prov. de N.I.</p> <p>Establecer una política de formación inicial, continua y de capacitación del N.I.</p> <p>Instalar prácticas profesionales dirigidas a edades tempranas.</p> <p>Acompañar la práctica de programación de enseñanza y su puesta en aulas.</p>	<p>Concretar cargos docentes gestionados por la Supervisión Escolar.</p> <p>Incrementar prácticas auxiliares de estudiantes del IFD de Villa Constitución que den apoyo al potencial incremento de actividad, particularmente en salas multiedad.</p> <p>Diseño e implementación de una política de actualización profesional específica para el nivel inicial con especialistas en didácticas generales y específicas.</p>