

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN

La intervención de los municipios en
la educación pública para la primera
infancia: el caso de los Jardines
Municipales en los barrios populares
de la ciudad de Santa Fe

Cámara Sebastián E.

Director: Adolfo Stubrin.

Facultad de Humanidades y Ciencias.

Universidad Nacional del Litoral.

Santa Fe, 26 de mayo de 2017

Índice

Resumen	2
A modo de prólogo	5
Introducción.....	8
Capítulo I: La educación y su relevancia en la política pública de desarrollo local.....	11
1 - Algunas notas respecto de las nuevas competencias de los municipios argentinos.	11
2- El desarrollo local como motor de políticas locales: Políticas educativas	19
3 - Corresponsabilidad, Desarrollo local – Educación.....	22
4 - Un caso (IN)comparable: Municipalización de la educación, la experiencia chilena:.....	30
Capítulo II: Viabilidad constitucional y encuadre legal	39
1- Constitución de la Nación Argentina:	39
2 - Ley Nacional N° 26.206 de Educación Nacional.	44
3 - Constitución de la Provincia de Santa Fe:	56
4 - Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas N° 2756	59
5 - Fondo de Asistencia Educativa DECRETO N° 5085/68.....	62
Capítulo III: Los Jardines Municipales de la ciudad de Santa Fe	66
Capítulo IV: Conclusiones.....	93
Bibliografía.....	100
Anexo I.....	104
O R D E N A N Z A N° 11841 Sistema Municipal de Educación Inicial	104
Anexo II.....	111
O R D E N A N Z A N° 12.092 ESTATUTO DEL DOCENTE MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE SANTA FE.....	111

Resumen

El propósito del presente trabajo es analizar las posibilidades y limitaciones de la participación de los gobiernos locales (municipios y comunas) en materia de políticas educativas, poniendo como caso para analizar, la situación actual de la ciudad de Santa Fe (provincia de Santa Fe), en la que desde el año 2012 se lleva a cabo una política educativa destinada a la primera infancia. Se analizarán los aspectos positivos, los negativos y se plantearán tantos interrogantes como sea posible respecto de este modelo de educación gestionada desde lo local.

La hipótesis, que se confirma a lo largo del desarrollo de la investigación, es que resulta posible pensar y llevar adelante escenarios educativos gestionados por gobiernos locales (municipales). Estos espacios, sin entrar en contradicción con las gestiones de los niveles superiores (provincia y nación) complementan, andamian y cooperan con ellos. En el caso de la ciudad de Santa Fe, su efectividad entre otros aspectos vinculados a las decisiones políticas tomadas, se basa en el conocimiento del territorio, aportado por la proximidad propia de los gobiernos locales con sus ciudadanos y sus condiciones de vida. Es importante delimitar las competencias del gobierno local, evitando el riesgo de crear sistemas paralelos y duplicar esfuerzos respecto del gobierno provincial.

Se comienza haciendo una revisión de lo que ya se ha dicho, escrito, pensado y o cuestionado acerca de la temática. Estos serán junto con las experiencias previas personales y las situaciones particulares y globales, los escenarios desde los que partir para pensar si es posible, si es viable y si es necesario; y cuales son las posibilidades de este tipo de acciones.

En general, al menos en nuestro país, no ha sido materia de los gobiernos locales ocuparse de cuestiones educativas, sino que sus responsabilidades hasta hace poco tiempo se veían abocadas al cuidado y mantenimiento de los servicios básicos para los ciudadanos (recolección de residuos, servicio de transporte urbano, alumbrado público, cuidado de plazas y paseos, bacheo, etc.) pero no a lo relacionado a la educación. En la actualidad las competencias e incumbencias de los municipios han ido modificándose por las demandas sociales y por los intereses de los gobiernos de turno en relación a determinadas temáticas; algunos municipios, han hecho una opción por aportar a la

educación de sus ciudadanos considerando que este es el camino por el cual pueden resolverse muchos de los problemas de la ciudad vinculados a la violencia, la exclusión y la falta de oportunidades. En el caso que se va a utilizar para el análisis el gobierno de la ciudad de Santa Fe ha creado un sistema educativo municipal, con instituciones propias.

Se analizan los marcos legales normativos pensando en los espacios que otorgan a los municipios de la provincia de Santa Fe para la incursión en políticas educativas; para ello se realiza un recorrido desde la Constitución Nacional hasta los Decretos Provinciales vinculados al nivel educativo del caso de análisis. Se describe genéricamente las características de los municipios argentinos, los roles y las transformaciones de los gobiernos locales en la actualidad (roles e incumbencias); se da cuenta de como el concepto de desarrollo local juega un papel fundamental en el desarrollo de estas políticas y en las decisiones de los gobernantes, que en el caso de la ciudad de Santa Fe han optado porque la educación de los más pequeños sea el camino para la organización de las políticas en los barrios populares; luego se verá como todos estos aspectos se vinculan con la educación pública para permitirnos pensar en políticas educativas. Será necesario indagar acerca de qué entendemos por política y por las respectivas agendas políticas; los conceptos de proximidad, territorio, desarrollo local, inclusión, etc. aportarán los sustentos teóricos para observar el caso que nos ocupa.

La experiencia chilena en su proceso de municipalización de la educación será parte de una comparación para diferenciar el caso que se aborda en la investigación del caso de los municipios de Chile, en el cual el proceso, los modos y los objetivos perseguidos fueron completamente diferentes a los vinculados al caso de la ciudad de Santa Fe. Si bien es claro que comparar un caso de otro momento histórico, en otra sociedad y con otros actores puede resultar no tan relevante; se considera que la participación de los gobiernos municipales en la educación puede tener un correlato que, si apresuradamente se juzga el caso de la ciudad de Santa Fe, puede confundirse con la experiencia chilena.

Se desarrolla la experiencia de la ciudad de Santa Fe con sus Sistema Municipal de Educación Inicial, recopilando la documentación legal al respecto, las experiencias transitadas y las voces de los actores intervinientes. Se toman en cuenta los aspectos

políticos y técnicos más relevantes para el surgimiento y permanencia del Sistema Municipal de Educación Inicial y dentro de estos los Jardines Municipales como espacios educativos gestionados por el gobierno local destinados a la primera infancia de los barrios populares de la ciudad. Vale mencionar que con barrios populares se entiende a los sectores de la ciudad con alta concentración de habitantes en espacios reducidos, con escasos accesos a los servicios básicos (agua, luz, gas, cloacas), con viviendas con precarias condiciones de habitabilidad, con altos índices de violencia y con falta de presencia de las instituciones del Estado.

A modo de prólogo

“Venir después, llegar luego...hablar, tratar de pensar, escribir, después de que otros han hablado, pensado, tomado la palabra, no es tarea sencilla y requiere ser a la vez respetuosos sin por ello renunciar a alterar lo ya dado, lo establecido, lo recibido.”¹

Anteriormente mencioné cuáles son los propósitos que se persiguen con el desarrollo del presente trabajo y cuáles son algunos de los interrogantes a plantear e intentar responder. Me gustaría también dar cuentas de las motivaciones que me movilizan para elegir esta temática y poder así explicitar mi perspectiva en relación al tema.

Mi interés por indagar en este tema surge por varias aristas. En primer lugar, por mi experiencia y trayecto laboral, el cual se centra en la experiencia de los Jardines Municipales de la ciudad de Santa Fe, experiencia de la cual formé parte desde sus orígenes en el año 2012 como miembro del equipo técnico, como Supervisor y brevemente como miembro del gabinete de la Secretaría de Educación de dicho municipio. Por otro lado he tenido la oportunidad de participar de encuentros de ciudades educadoras de la red de Mercociudades, lo que me motivó a indagar sobre lo abordado por dicha red de ciudades, en este sentido y a través de conversaciones con funcionarios sobre las experiencias de la red, es que se me presentaron algunos de los interrogantes antes planteados y por sobre todo la necesidad de pensar si es posible, viable, necesario la incursión de los gobiernos locales en materia de políticas educativas y en caso de serlo, qué puedo aportar desde mi trabajo en la maestría para favorecer y/u orientar dichos procesos.

¹ FRIGERIO Graciela. Hacer lugar. Primer Congreso Internacional de Orientación para una Sociedad Inclusiva. Barcelona Inclusiva. Barcelona. 2014.

A su vez a la hora de pensar el presente trabajo atravesé una situación angustiante comprendiendo que las muchas propuestas e ideas que me surgían consistían en repetir o movilizar en pequeña medida cuestiones ya dadas. En este proceso las temáticas que se me presentaron como posibles de ser analizadas (antes de decidir abordar la temática actual) consistían en procesos de revisión del Sistema Educativo existente, con esbozos de interés en realizar algunas modificaciones que pudiesen desencadenar en unos cambios que tal vez, bajo la persecución de algunos efectos deseados pudiesen originar un circular diferente por la esfera de la educación. Sin embargo, mientras más analizaba la situación, más atrincherado me sentía, hasta que pude comprender que solo pensaba aquello que creía posible pensar, aquello del formato, de los métodos y los modos que creía permitido modificar, cuestionar (me). En este punto sentí que ninguna de las ideas planteadas tenían sentido alguno ya que todas ellas no dejaban de formar parte de lo que deseaba transformar y si bien siempre las modificaciones al orden establecido, por pequeñas que sean, en ocasiones resultan en cambios significativos, las propuestas que me habían surgido no hacían más que intentar pensar (con afán de remediar) algunas de las problemáticas actuales de la educación.

En este momento se me hizo gráfico el problema bajo la ilusión óptica de una rueda con múltiples orificios, algo desinflada y desbalanceada, rota. Bajo esta imagen sentí que todo lo que me proponía como objeto de análisis no hacía más que intentar “emparchar” uno de esos orificios, pero pensando que tal vez el problema no fueran los orificios, sino la rueda en sí. Me resultó interesante lo expresado por E. Enriquez cuando indica “A partir del momento en que las instituciones existen, apuntan a establecerse, a mantenerse y tienen entonces tendencia a reproducirse. Efectivamente los padres tratan que sus hijos sean a su imagen y semejanza, los docentes tratan de hacer buenos alumnos según su concepción; por supuesto se sabe que las instituciones más sólidas y rígidas tienden a que la reproducción sea lo más fiel posible.”². En este momento decidí intentar saltarme estas barreras imaginarias en el pensamiento y con temor animarme a pensar algo fuera de lo mismo, algo que sin ignorar lo previo, permita incomodar, al menos por un breve tiempo a quien se interese en el tema, haciéndolo al menos pensable, posible. “Ampliar lo pensable no es crear todo de nuevo

² ENRIQUEZ Eugene. Educación y formación; aportes desde una teoría de la institución y de las organizaciones. Serie Los Documentos de la Carrera de Formación de Formadores. Buenos Aires 2009.

ignorando lo dado, sino albergando la extrajeridad sin la cual no hay conocimiento posible. Podemos entender la educación como la hospitalidad que se ofrece a la alteridad del otro extranjero, el otro radical, el pensamiento de todo otro (hospitalidad que se expresa renunciando tanto a toda censura como al totalitarismo de una memoria llena, inapelable, cristalizada y por ello mismo, fullera). Ampliar lo pensable es invitar al pensamiento a cobijar extranjería; no se trata de, una vez más, un gesto de importación ni de aplicar allí lo que está de moda allá, es hacerse preguntas, es más, es hacer del preguntar un rasgo del oficio (no se trata de pasaportes y fronteras sino del pensamiento del otro, de otro pensamiento).”³

³ FRIGERIO Graciela. Inventarios, argumentos para ampliar lo pensable. Las formas de lo escolar. Ed. Del Estante Buenos Aires. 2007.

Introducción

El objeto de este trabajo es analizar el caso de la política educativa sobre los Jardines Municipales de la ciudad de Santa Fe llevada a cabo entre desde el año 2012 a fin de describir la experiencia de un gobierno local interviniendo en materia de educación; de modo que permita vislumbrar las posibilidades y limitaciones de que los gobiernos locales tomen acciones concretas de política educativa.

La hipótesis, que se confirma a lo largo del desarrollo de la investigación, es que resulta posible pensar y llevar adelante escenarios educativos gestionados por gobiernos locales (municipales). Estos espacios, sin entrar en contradicción con las gestiones de los niveles superiores (provincia y nación) complementan, andamian y cooperan con ellos. En el caso de la ciudad de Santa Fe, su efectividad entre otros aspectos vinculados a las decisiones políticas tomadas, se basa en el conocimiento del territorio, aportado por la proximidad propia de los gobiernos locales con sus ciudadanos y sus condiciones de vida. Es importante delimitar las competencias del gobierno local, evitando el riesgo de crear sistemas paralelos y duplicar esfuerzos respecto del gobierno provincial.

El análisis del caso se realiza sobre la base de tres ejes de contenidos que incluyen conceptos claves necesarios para comprender la experiencia de la ciudad de Santa Fe y su política de Jardines Municipales desarrollada entre los años 2012 y 2017.

Resulta necesario comprender cuál es el rol que ocupa el gobierno local respecto de su vinculación con la ciudadanía, sus problemas, demandas, intereses y visiones; en este sentido es importante mencionar que se comparte la visión de gobierno local que nos aporta Fabio Quetglas: “Queda claro, que la visión que reduce el gobierno local a mera Intendencia debería archivarse y dar paso a la comprensión de que el gobierno local es cualitativamente diferenciado de los restantes niveles de gobierno.”. En este sentido Quetglas explica que esa diferenciación proviene de “a) competencias específicas, b) mayor incidencia en las que no le son específicas, en razón del conocimiento que se deriva de la proximidad; práctica que no es muy habitual sobre todo cuando las Administraciones Nacionales o Provinciales actúan sobre el territorio

con “demasiada independencia” de los impactos locales de su acción.”⁴. Así, el gobierno local no resulta ser un gobierno inferior o de menor importancia; sino que es un espacio de gobierno específico, encargado de ciertas acciones vinculadas a un territorio que en general le es geográficamente próximo y por tanto conocido; en este caso de análisis el gobierno local es quien asume las gestiones de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe y por tanto quien planifica y ejecuta la política de Jardines Municipales. En los aportes para definir el gobierno local Quetglas incorpora el concepto de proximidad el cual es sin dudas uno de los elementos que permiten a los gobiernos locales identificar las problemáticas de los territorios que administran y les permite conocer las costumbres, los mecanismos y las lógicas propias de sus ciudadanos, aportándoles elementos centrales para el diseño y la implementación de una política pública; el concepto de proximidad, si bien para Quetglas no es necesariamente un elemento permanentemente facilitador, ofrece ventajas para la planificación y desarrollo de proyectos de alcance local con anclaje territorial.

Por otro lado, resulta necesario comprender que el concepto de desarrollo local impacta directamente en las decisiones tomadas por algunos gobiernos locales, con una visión estratégica del progreso de sus ciudades; al respecto Quetglas afirma que el desarrollo local debe ser concebido como un proceso facilitador de la realización individual y colectiva de la ciudadanía en un marco de respeto de sus derechos y obligaciones manteniendo un vínculo con el poder público. En este aspecto lo relativo al territorio cobra relevancia, dado que es necesario definir lo que representa el concepto en el marco de un gobierno local en medio de procesos de desarrollo y de la implementación de políticas para la resolución de sus problemas; por otro lado Subirats, sin contradecirse con lo aportado por Quetglas afirma que el concepto de territorio ha sido ampliado en los últimos veinte años, producto de los masivos procesos de globalización, que ha generado cambios incluso hacia dentro de las ciudades en donde se ha sufrido una suerte de corrimiento de los márgenes territoriales los cuales son fruto de construcciones simbólicas.

El tercer eje de análisis es la vinculación existente entre el desarrollo local y la educación, cómo políticas llevadas a cabo por gobiernos locales con miras al desarrollo

⁴ QUETGLAS Fabio. ¿Qué es el desarrollo local? Territorio, políticas y economía. Ed Capital intelectual. Buenos Aires 2008.

local toman como eje la educación para la resolución de sus problemas y para la elaboración de su agenda; a su vez esto demanda un breve recorrido por la normativa vigente desde la Constitución de la Nación hasta las leyes y decretos provinciales vinculados al tema.

En el capítulo segundo el lector encontrará un recorrido por las competencias e incumbencias de los municipios argentinos, que permite comprender cómo se introduce la política educativa (entre otras) en el esquema del gobierno local. A continuación, se abordan las temáticas de desarrollo local y educación que aportan un marco para el posterior análisis de la experiencia de los Jardines Municipales de la ciudad de Santa Fe. Siguiendo, en el capítulo quinto se exponen los rasgos esenciales del proceso llevado adelante por un país vecino (Chile) en un determinado momento social e histórico en que se toma la decisión de municipalizar la educación. Posteriormente, se realiza un análisis de la normativa vigente en materia de educación y atribuciones de los municipios de la provincia de Santa Fe que otorgan el carácter legal del Sistema de Educación Municipal para a continuación pasar a la descripción del caso y sus características centrales.

Capítulo I: La educación y su relevancia en la política pública de desarrollo local

1 - Algunas notas respecto de las nuevas competencias de los municipios argentinos.

Es importante destacar la diversidad existente entre gobiernos locales en nuestro país: “El sistema municipal argentino se caracteriza por su heterogeneidad. Este rasgo se debe a que la determinación del régimen municipal constituye una facultad reservada a las provincias, y no delegada al gobierno federal. Bajo su denominación coexisten veinticuatro regímenes distintos (uno para cada provincia y uno para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), establecidos a su vez por cada una de las constituciones y normativas locales. La institución municipal no tiene, entonces, una forma única. En algunos casos, los regímenes provinciales otorgan a los municipios facultades limitadas (regímenes autárquicos); en otros, les conceden una autonomía plena que los faculta para el dictado de su carta orgánica, la elección de autoridades ejecutivas y legislativas o la autoadministración.”⁵ En este sentido es que se vuelve aún más complejo pensar la posibilidad de proyectar estrategias, metodologías o lineamientos políticos para los gobiernos locales en materia de Educación desde una perspectiva macro política-social-geográfica; sin desprecio de lo anterior, el caso de la ciudad de Santa Fe resulta interesante dada su escala demográfica como ciudad capital de la provincia de Santa Fe. “Actualmente, en la Argentina existen 2259 gobiernos locales (INDEC, 2010) y solo poco más de la mitad posee un ejecutivo y un legislativo (por lo general, un Concejo Deliberante). El resto son gobiernos locales definidos como comunas, juntas de gobierno o comisiones municipales.”⁶ La provincia de Santa Fe alberga a 51 municipios (centros urbanos con una población mayor a diez mil habitantes) y 312 comunas; los centros urbanos más poblados resultan ser en primer lugar Rosario con

⁵ DI VIRGILIO Mercedes, SOLANO Romina. Monitoreo y Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) – UNICEF. Buenos Aires. 2012.

⁶ DI VIRGILIO Mercedes, SOLANO Romina. Monitoreo y Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) – UNICEF. Buenos Aires. 2012.

948.312 habitantes⁷ y luego Santa Fe con 391.231 habitantes⁷ sumando entre ambas localidades el 42 por ciento de la población de la provincia. Habiéndose resaltado esta característica y a sabiendas de que, no todos los gobiernos locales son idénticos, sino que en general son diferentes, será necesario encontrar los puntos en común de los mismos; en este sentido avanzaremos en desarrollar las llamadas nuevas competencias de los gobiernos locales, intentando delimitar las temáticas de las cuales se ocupan en la actualidad.

En general, puede percibirse que los gobiernos locales, asumen continuamente, una mayor cantidad de temáticas, muchas de las cuales hubiese sido impensado que se asuman desde hace pocas décadas desde lo local como propias. “En general se observa un resurgimiento del gobierno local, el que asume un número creciente de funciones, adopta nuevos modelos de gestión y en muchos casos, se constituye en pionero de los procesos de reforma del Estado.”⁸; los cambios sociales, el vaciamiento del Estado Nacional (década del 90), las demandas de la población y la necesidad de reactivar los esquemas productivos empujaron estas decisiones poniendo especial énfasis en la posibilidad existente en la proximidad del gobierno local con el territorio y su detallado conocimiento. Estas nuevas acciones emprendidas por los gobiernos locales produjeron cierta tensión respecto de cómo poder atender simultáneamente los servicios tradicionales y las nuevas áreas de acción que se fueron incorporando.

Al respecto de la proximidad, que se mencionó anteriormente como un factor determinante en la gestión de los gobiernos locales Quetglas reflexiona “Corresponde hacerse la pregunta: ¿por qué el gobierno local es cualitativamente diferente? Lo primero y lo más obvio es que es el gobierno de la proximidad, una característica que no tiene ningún otro nivel de gobierno. Se suman otras cuestiones, pero me voy a centrar en la de la proximidad, porque es un condicionante en la construcción de la legitimidad, un insumo indispensable para cualquier gobierno, de cualquier organización: una empresa, un equipo de fútbol o el Estado.”⁹. En este sentido el especialista en desarrollo

⁷ Datos obtenidos del Censo 2010. INDEC.

⁸ ITURBURU Mónica Silvana. Municipios argentinos; potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. Dirección Nacional de Estudios y Documentación - Dirección de Estudios e Investigaciones. Buenos Aires. 2000.

⁹ QUETGLAS Fabio. Gobierno Local, desarrollo y ciudadanía. Revista Digital Café de las Ciudades. Año 6. Nro 61. 2007.

local expone que el gobierno local no es el gobierno pequeño, no es el gobierno del alumbrado, el barrido, la limpieza y el administrador de los cementerios; tampoco pone al gobierno local como mesiánico, como el más importante; sencillamente lo define como un espacio de gobierno especial, en el que la proximidad con los ciudadanos cobra un fuerte valor, aunque que esto pueda desencadenar efectos contrarios: “La proximidad, que es una ventaja enorme para construir políticas públicas porque humaniza las condiciones de poder, es una gran desventaja cuando el Estado también tiene que construir un nivel de autonomía con los ciudadanos, que le permita mantener una relación basada en normas y alejada del más puro particularismo.”¹⁰

Al respecto de las competencias tradicionales que poseen los municipios Quartucci, Settini y Audino afirman: “Tradicionalmente, y hasta los años `90, el gobierno local tenía un escaso papel, limitándose a cumplir básicamente cuatro funciones tradicionales:

- La planificación y construcción de la ciudad, entendiendo esto como las tareas de construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana.

- La regulación y control de la ciudad y de las actividades económicas en el territorio, que habitualmente se definió como poder de policía.

- La acción social directa sobre la pobreza extrema, entendida como la entrega de alimentos, medicamentos, vestimenta y materiales de construcción con el fin de dar respuesta inmediata a un problema.

- La administración de recursos del gobierno local que, si bien es aquella de menor efecto social, fue tradicionalmente la de mayor valía para la lógica institucional.”¹¹

Como bien afirman los autores, estas competencias fueron sostenidas hasta parte de la década de 1990, sin embargo, los cambios socio políticos hicieron que estas funciones (llamadas tradicionales) se vieran modificadas, dejando de lado unas,

¹⁰ QUETGLAS Fabio. Gobierno Local, desarrollo y ciudadanía. Revista Digital Café de las Ciudades. Año 6. Nro 61. 2007.

¹¹ FERNÁNDEZ María Inés, TCHORDONKIAN Silvia (compiladoras). XII Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2006.

sosteniendo otras, pero por sobre todo incorporando nuevas. Así lo desarrolla Iturburu cuando afirma: “Se reconoce entre las competencias tradicionales del gobierno local a la gestión administrativa para la marcha normal de la organización que implica planificar el futuro, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados; al desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento urbano, la obra pública (construcción de redes de gas natural, agua potable, desagües cloacales y pluviales, pavimento, iluminación vial, puentes, etc.), el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles; la prestación de servicios públicos (suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales); y la regulación de la vida comunitaria (abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.)”¹². Como puede apreciarse las competencias tradicionales incluyen una variedad de temáticas vinculadas estrictamente a los servicios básicos, a lo que coloquialmente suele referirse como el ABL (alumbrado, barrido y limpieza); sin embargo, hoy día las competencias e incumbencias de los gobiernos locales continúan ampliándose incorporando temáticas amplias y novedosas.

Hacia fines de la década del 90, con la nueva constitución otorgando mayor autonomía a los municipios a través del artículo N° 123 que versa “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”¹³; y los procesos de traspaso de servicios a los órganos sub nacionales, los gobiernos locales cobran (como ya se mencionó) un nuevo rol que hasta el momento era retenido por el gobierno central o nacional: “Los procesos descentralizadores implicaron un fuerte llamado de atención sobre la dimensión territorial de las políticas públicas. Sin embargo, hasta que esta reforma institucional cobró fuerza, el territorio local siguió siendo visto como un simple ámbito administrativo desde el cual los habitantes recibían, de modo pasivo, los servicios y

¹² ITURBURU Mónica Silvana. Municipios argentinos; potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. Dirección Nacional de Estudios y Documentación - Dirección de Estudios e Investigaciones. Buenos Aires. 2000.

¹³ Constitución Nacional de la República Argentina. Convención Nacional Constituyente, Ciudad De Santa Fe, 1994.

programas públicos desarrollados y gestionados por el nivel central del Estado”¹⁴. Respecto de las funciones (así llamadas) nuevas que emergen en los municipios y que los gobiernos locales deben afrontar, los autores coinciden, con mayor o menor grado de especificación en que los desafíos se encuentran focalizados en:

- Ser agentes de promoción económica local: Este aspecto incluye proyectar y desarrollar estratégicamente los espacios con los que se cuenta (creación de parques industriales, zonas productivas, zonas comerciales, etc.), lo que implica poder dotar de servicios suficientes para atraer la inversión del sector privado. Implica también gestionar la imagen territorial (de modo que puedan atraer, sostener y generar inversiones y empleo). Requiere también de una colaboración en la vinculación del sistema educativo con el sistema productivo, buscando formar a los jóvenes que luego deberán insertarse en el campo laboral; apoyar y fortalecer las empresas locales (con exención de impuestos, créditos con tasas blandas, incubadoras de empresas, áreas de asesoramiento comercial, vinculación con áreas especializadas del ámbito académico, etc.). Así mismo se hace necesario contar con espacios de coordinación y fortalecimiento empresarial (Secretarías de Comercio, Comercio Exterior, Agencias de Desarrollo Local, etc.) que permitan colaborar en la llegada (especialmente de las pymes) a mayor cantidad de consumidores.
- En el área de desarrollo social los gobiernos locales deben poder detectar demandas sociales, establecer prioridades e incluir las acciones pertinentes en la agenda política de la gestión – se retoma aquí la premisa de que el gobierno local es quien posee mayor grado de cercanía con los sujetos, teniendo la posibilidad de hacer un análisis minucioso de las situaciones que demandan mayor prioridad de intervención (se expresa como posibilidad porque estas situaciones en muchos casos se encuentran mediadas por las voluntades políticas que no siempre se corresponden con las necesidades reales de la ciudadanía)-. Implica la tarea de generar y gestionar proyectos que busquen promover medidas de equidad, buscar la incorporación a proyectos de jurisdicciones

¹⁴ DI VIRGILIO Mercedes, SOLANO Romina. Monitoreo y Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) – UNICEF. Buenos Aires. 2012.

superiores (provinciales y o nacionales) que permitan realizar acciones concretas en el territorio; y debe evaluar, dar cuentas y difundir los avances de las propuestas. Un acento importante se pone sobre la atención especializada en los grupos sociales y/o etarios más vulnerables como la niñez o los adultos mayores con menores ingresos económicos.

- Promoción y participación de acciones de deporte, educación para la salud. La educación, la actualización y formación de recursos técnicos para elaborar políticas educativas, formación de consejos educativos, desarrollo de programas de financiamiento educativo, mejora (edilicia) de instituciones y entornos, programas de integración interinstitucional, conformación y participación en redes de educación dentro de la ciudad y fuera de la misma. (Este apartado los autores en general lo incluyen en el ítem de “desarrollo social”, por la relevancia que toma para el trabajo se ha decidido tomarlo por separado). Promoción de actividades culturales, espacios de arte, talleres y capacitaciones para jóvenes y adultos, etc.
- El cuidado del medio ambiente y la calidad ambiental (eliminación de basurales a cielo abierto, construcción de plantas de reciclado, plantas de tratamiento cloacal, programas de separación de residuos, etc.). Arbolado de los espacios públicos.
- A las áreas de control tradicionales (transito, obras, negocios, etc.) se suman áreas de protección de los consumidores, la creación de oficinas de atención ciudadana, derechos ciudadanos, asesoría legal, supervisión de instituciones educativas, supervisión de instituciones de cuidado de adultos mayores, etc.

Estas nuevas funciones que debieron asumir (o están en proceso de hacerlo) los gobiernos locales, en general son como se mencionó anteriormente, resultado de las demandas explicitadas por la población, que reconoce en el gobierno local la cara visible más próxima del Estado. Al respecto mencionan Di Virgiglio y Solano “Los municipios asumieron cada vez más responsabilidades en el entramado institucional argentino hasta convertirse en los principales receptores gubernamentales de las múltiples demandas sociales.

En síntesis, las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales crecieron en las

últimas décadas, en particular, aquellas relacionadas con las áreas sociales. Además, aumentaron los reclamos de la sociedad hacia los municipios. Sin embargo, los recursos no crecieron en forma proporcional.”¹⁵. Este aspecto, el económico-financiero no es un apartado menor, los gobiernos locales frente a las nuevas demandas y funciones deben poder ser capaces de sostenerse sustentablemente con recursos propios; en muchos casos los gobiernos locales recurren a financiamientos específicos de los niveles de gobierno Provincial o Nacional, o de organismos internacionales a través de la elaboración de proyectos destinados a ciertos sectores y temáticas.

De las nuevas funciones de los gobiernos locales restan dos, respecto de las cuales quienes estudian el tema no concluyen en posiciones similares, sino que discrepan respecto de las incumbencias y de hecho son, en algunos momentos ejes de debates; estas son las áreas de salud y especialmente seguridad.

Respecto del área de salud se pone énfasis en que el gobierno local no es responsable directo de ofrecer o prestar estos servicios (similar a lo que sucede con la educación), pero que sin dudas, por ser un aspecto inherente a la vida de sus ciudadanos debe ser partícipe de unas decisiones y tomar acciones al respecto (por ejemplo la creación de programas de financiamiento para equipar centros de salud y hospitales públicos, financiar obras para la construcción de centros de atención, articular con los estados provinciales las demandas y necesidades más urgentes, determinar las prioridades a abordar, generar campañas de prevención y concientización, etc.); algunos municipios incursionan en modalidades de andamiaje de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos provinciales; proveyendo de servicios de ambulancias, de acciones de capacitación y o prevención, colaborando con la ejecución de proyectos provinciales y o nacionales, etc.

En relación al área de seguridad es donde más discrepancia se puede encontrar dada la sensibilidad de la temática y la situación que atraviesan gran parte de las urbes de nuestro país en la actualidad. Por un lado la ciudadanía exige la participación del gobierno local en materia de seguridad pública (dado que, como se mencionó con anterioridad, es el estrato de gobierno con mayor visibilidad para la ciudadanía), sin

¹⁵ DI VIRGILIO Mercedes, SOLANO Romina. Monitoreo y Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) – UNICEF. Buenos Aires. 2012

embargo por lo general la potestad sobre el gobierno de las policías se encuentra en las provincias (en los últimos años provincias como Buenos Aires han implementado para las grandes urbes programas de policías locales, bajo el mando de los intendentes); frente a esto algunos gobernantes toman la decisión de generar propuestas alternativas de seguridad y prevención; la realidad es que en la mayoría de los gobiernos locales se generan acciones de coordinación y fortalecimiento de las fuerzas de seguridad provinciales, y se buscan mecanismos de prevención del delito (programas de prevención comunitaria, foros municipales de seguridad o consejos de seguridad, proyectos para colaborar con el equipamiento policial, instalación de servicios de video vigilancia, senderos seguros, alarmas comunitarias, etc.).

Estas nuevas funciones que se atribuyen y o asumen los gobiernos locales, en su mayoría basados en la proximidad a la población, se ven reflejadas en la permanente descentralización de recursos y espacios dentro de las mismas ciudades-partidos-comunas, especialmente en aquellas en donde el territorio y o la población así lo exigen dado los crecimientos geográficos y demográficos. “Al margen del rol fundamental y de las responsabilidades que aún poseen tanto los gobiernos provinciales como el gobierno nacional, la descentralización generó un enorme reto para los gobiernos locales, ya que debieron asumirse como los principales responsables del desarrollo local en un contexto de recursos económicos y técnicos limitados.”¹⁶ Las nuevas competencias e incumbencias asumidas por los gobiernos locales conllevan a la ejecución de acciones que requieren de que los gobernantes comprendan que es esencial la presencia del Estado, y que esto conlleva ciertas erogaciones económicas (podemos decir inversiones), resulta importante que los niveles de gobierno provincial y nacional acompañen los procesos que se han llevado a cabo en pos de la descentralización de muchos servicios, con capacidad técnica y económica para con los municipios; sin que esto signifique que se deban continuar descentralizando acciones indiscriminadamente.

¹⁶ DI VIRGILIO Mercedes, SOLANO Romina. Monitoreo y Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) – UNICEF. Buenos Aires. 2012

2- El desarrollo local como motor de políticas locales: Políticas educativas

Como se ha descrito en las páginas precedentes los gobiernos locales han adquirido en tiempos recientes nuevas responsabilidades y funciones, algunas de ellas vinculadas a demandas por la población y otras consideradas como centrales en la construcción de la agenda institucional de algunos gobiernos marcada por las orientaciones políticas de turno.

En el marco de estas nuevas funciones o atribuciones en las que incursionan cada vez más gobiernos locales, el concepto de desarrollo local cobra vital importancia para explicar los motivos y o las acciones que orientas las políticas llevadas a cabo, e incluso las decisiones que impactan directamente en los territorios por ellos gestionados.

El concepto de desarrollo local ha cobrado énfasis en los últimos años, especialmente en nuestro país y en la región haciendo necesario tomarlo como parte de los análisis vinculados a los gobiernos locales; por lo antes dicho nos aproximaremos al término lo suficiente como para considerar las implicaciones que genera en el caso que nos proponemos analizar.

Resulta importante comenzar la indagación sobre el tema con un aporte de Fabio Quetglas que realiza al comienzo de su obra “¿Qué es el Desarrollo Local?”¹⁷, y que, como una suerte de aviso de precaución expone “En síntesis hay que asumir que no todas las intervenciones locales pueden llevar pacíficamente el mote de Desarrollo Local y que las políticas públicas de Desarrollo Local deben apoyarse en fundamentos a la vez sólidos y diferenciados de otros que conciben al territorio exclusivamente como recurso, al gobierno local como gobierno menor o simple administración y los resultados sociales como inevitables consecuencias del devenir histórico”¹⁸; en esta breve exposición el investigador deja entrever distintos temas que resultan de importancia para el análisis del caso de la ciudad de Santa Fe y que permiten diferenciar las intervenciones que no se vinculan al desarrollo local.

Cabe aclarar que el concepto desarrollo ha sufrido a lo largo del tiempo (incluso por su origen en la lógica industrial/empresarial) diferentes valoraciones, que en muchos

¹⁷ QUETGLAS, Fabio. ¿Qué es el desarrollo local? Territorio, políticas y economía. Ed Capital intelectual. Buenos Aires 2008.

¹⁸ QUETGLAS, Fabio. ¿Qué es el desarrollo local? Territorio, políticas y economía. Ed Capital intelectual. Buenos Aires 2008.

casos no referían a situaciones positivas o enriquecedoras para el conjunto de la sociedad, sino más bien para intereses de tipo individual vinculados a la productividad. En la actualidad, y en el marco del presente análisis, es importante comprender al desarrollo tal como lo explica Quetglas en la siguiente afirmación: “El Desarrollo debe ser concebido como el escenario en el que es posible la construcción y ampliación de la ciudadanía, entendida esta como el conjunto de derechos y obligaciones individuales y colectivos que le permitan al individuo y la comunidad la mayor potencialidad de realización, manteniendo un vínculo con el poder público basado en normas generadas democráticamente, ordenadas en la idea de convivencia plural y que efectivamente se cumplen.”¹⁹. Como se observa, la definición aportada por Quetglas hace del concepto desarrollo un elemento sumamente rico para la vida ciudadana, logra vincular cuestiones de territorio, ciudadanía, derechos y obligaciones tendientes a potenciar la realización individual y colectiva, obligándonos a pensar el rol que tiene en ello un gobierno local gestionando un municipio.

En el mismo texto antes mencionado Quetglas remarca: “El Desarrollo no es sólo la capacidad de producir eficientemente bienes, crecientemente sofisticados para un consumo cada vez más diverso; es además el escenario donde ese conjunto de capacidades sociales (no sólo una) se orientan a la calidad de vida, a la capacidad de autogobierno, a la sostenibilidad y a una idea cierta de futuro construido.”²⁰. Coincidiendo con esta afirmación, se referencia a un concepto más amplio que la productividad o el modelo industrial-empresarial de bienes y o servicios; por el contrario, el concepto referencia a un territorio con condiciones que potencialmente permitirán el desarrollo pleno e íntegro de la ciudadanía.

Claro está que el concepto de desarrollo local se vincula inmediatamente con la necesidad de definir lo local, el espacio en el que se hace efectivo el ejercicio de ciertas acciones que pueden denominarse políticas, y en el que habitan personas, sujetos, ciudadanos, pueblo. Estas nociones implican definir el territorio de lo local.

Aunque resulta obvio, corresponde señalar que el actor central en el proceso de desarrollo local, es y debe ser el gobierno local ya que el mismo cuenta con ciertos

¹⁹ QUETGLAS Fabio. ¿Qué es el desarrollo local? Territorio, políticas y economía. Ed Capital intelectual. Buenos Aires 2008.

²⁰ QUETGLAS Fabio. ¿Qué es el desarrollo local? Territorio, políticas y economía. Ed Capital intelectual. Buenos Aires 2008.

factores como potencialidades para el diseño y la ejecución de acciones destinadas a tal fin. La proximidad con el territorio y el conocimiento de sus competencias e incumbencias se convierten en elementos vitales de conocimiento de la realidad: “Un buen abordaje de Desarrollo Local, implica conocer las facultades normativas del gobierno local, sus disponibilidades económicas y técnicas, y su relación con la trama socio-económica”²¹

Definir el territorio representa una serie de decisiones, ya que, la definición y demarcación del mismo corresponde a una cantidad inconmensurable de factores más o menos consientes, que fueron dando forma al espacio que se desea delimitar; esto implica comprender que el territorio es la resultante de una construcción histórica, social, política, etc.; así mismo resulta necesario considerar que definir un territorio, en un concepto extenso, requiere de que el lector se despoje del imaginario de territorio como identificador meramente geográfico, “Decir que un territorio es una construcción, no significa en absoluto, que pueda construirse cualquier territorio de cualquier forma, ni que sea un proceso exclusivamente dependiente de una voluntad individual o colectiva.[...] Así hay territorios contruidos fundamentalmente por un conjunto de decisiones políticas (la Unión Europea), hay territorios contruidos o reconfigurados por una infraestructura –también originada en una decisión política, por supuesto- (el Valle del Tennessee), hay territorios soportados tecnológicamente (las islas artificiales del Japón o Dubai), hay territorios donde la cultura supera barreras naturales (Euskadi a un lado y otro de los Pirineos), hay territorios donde el elemento de cohesión ha sido o es sobre todo un elemento cultural como la lengua (la romanidad), etc.”²²

En pocas palabras se puede definir el territorio como la coincidencia de ciertos factores, los cuales son fruto de construcciones sociales, históricas y o políticas, en donde se vinculan más o menos cercanamente personas, bienes e ideas; y que sin dudas estos factores se encuentran generando constantemente nuevas modificaciones y reorganizaciones del territorio. Es así, que un gobierno local, si bien es responsable de la gestión de un municipio, el que está geográficamente delimitado por las normativas

²¹ QUETGLAS, Fabio. ¿Qué es el desarrollo local? Territorio, políticas y economía. Ed Capital intelectual. Buenos Aires 2008.

²² QUETGLAS, Fabio. ¿Qué es el desarrollo local? Territorio, políticas y economía. Ed Capital intelectual. Buenos Aires 2008.

propias para el caso (desde la calle A al norte a la calle B al sur; y desde la calle X al este a la Z al oeste); también resulta partícipe de la gestión de otros territorios de los que el municipio forma parte, los cuales pueden o no estar próximos geográficamente. Para el caso de la ciudad de Santa Fe, el territorio estará definido por su constitución geográfica, aunque estrictamente vinculado a su área de influencia (Área Metropolitana Gran Santa Fe), la cual incluye a localidades vecinas con las cuales se producen permanentes intercambios sociales, políticos, económicos, educativos, culturales, etc.

El desarrollo local es concebido por Neirotti y Poggi como “un desarrollo humano o a escala humana, en un ámbito con posibilidades de interacción cotidiana entre los distintos actores, constituyendo un medio de resguardo de la identidad y bienestar de la población en el marco de un proceso creciente de globalización. (...) Es también el espacio de constitución de nuevos sujetos políticos, en tanto tomadores de decisiones públicas locales, y de ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos. Finalmente, lo local es el espacio de articulación de la diversidad y de búsqueda consensuada de soluciones específicas a problemáticas disímiles”²³. Los autores adhieren al concepto de desarrollo local una serie de características que lo significan; ámbito de interacción cotidiana, medio de resguardo y bienestar, espacio de constitución de nuevos sujetos políticos, espacio de articulación de la diversidad. Se puede afirmar que, en todas estas características propias del concepto antes mencionado, toma partido de uno u otro modo la educación de los sujetos. Es así que, a priori, se puede comenzar a ver como por un instante, el desarrollo de lo local comienza a ser entendido como parte de un binomio, binomio desarrollo local-educación.

3 - Corresponsabilidad, Desarrollo local – Educación

Resulta central poder plantear algunas aproximaciones iniciales acerca de la relación entre gobiernos locales, desarrollo local y educación. Estos tres conceptos resultan íntimamente ligados entre sí ya que en general los autores coinciden en que

²³ NEIROTTI Nerio, POGGI Margatira. Alianzas e Innovaciones en los Proyectos de Desarrollo Educativo Local. Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación IIPE, Cede Regional Buenos Aires – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia Y La Cultura. Paris. 2004.

ninguno es posible sin ser puesto en relación con los demás y que por ende existen relaciones de corresponsabilidad sobre los actores que operan en los mismos. Por supuesto que existen otros factores que inciden en los términos antes mencionados, pero a fin de poder focalizar el análisis sobre las posibles políticas educativas que pueden llevar adelante los gobiernos locales solo nos centraremos en estos.

“Si partimos de la premisa que la educación es una responsabilidad que compete a la sociedad en su conjunto, equivale a aceptar, con todas sus consecuencias, que para afrontar los retos de todo tipo que la educación tiene ante sí no basta solo con el compromiso de la escuela en general y de los docentes y profesionales en concreto que trabajan en ella, sino que requiere el compromiso, la cooperación y la responsabilidad compartida de la sociedad. Es en el marco de esta corresponsabilidad donde adquiere sentido el tener en cuenta al territorio y los recursos de que dispone. Como dice un viejo refrán africano: “para educar a un niño/a hace falta la tribu entera”²⁴. Como bien se afirma en el texto de Roser Bertran Coppini sobre los Proyectos Educativos de Ciudad²⁵, la responsabilidad sobre la educación de niños jóvenes y adultos recae sobre el conjunto de la sociedad, con sus diferentes roles, funciones y grados de participación, pero todos forman parte o deberían hacerlo en la toma de un compromiso colectivo por acompañar los procesos educativos. En este sentido es válido resaltar que se está hablando de los procesos educativos, y no necesariamente de los procesos escolares. Según Joan Subirats: “La escuela es hoy un agente educativo, aún muy significativo, pero uno más. Los impactos, las ofertas, las oportunidades educativas se plantean por doquier, y desde una gran multiplicidad de agentes.”²⁶ En el mismo sentido afirman Poggi y Neirotti “El sistema educativo formal no monopoliza el proceso de aprendizaje ni son los docentes los únicos que enseñan. Las organizaciones comunitarias y los espacios públicos locales son ámbitos donde los sujetos aprenden, incorporando valores

²⁴ BETRAN COPPINI Roser, Los Proyectos Educativos de Ciudad: Gestión Estratégica de las Políticas Educativas Locales. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). 2006

²⁵ Un Proyecto Educativo de Ciudad es un proyecto estratégico de ciudad desde una óptica educativa. Este concepto nace como fruto del trabajo del movimiento de Ciudades Educadoras. La filosofía de los Proyectos Educativos de Ciudad se basa en que la ciudad tiene que transformarse de ser un simple escenario de intervención educativa a ser un agente educativo que incide activamente en la educación de sus ciudadanos. Betran Coppini, R. Los Proyectos Educativos de Ciudad: Gestión Estratégica de las Políticas Educativas Locales. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). 2006

²⁶ SUBIRATS Joan (Coord), BRUGUÉ Quim, GOMÀ Ricard y otros. Gobierno Local Y Educación. Ed Ariel. Barcelona. 2002.

y hábitos, desarrollando capacidades (sean éstas para producir bienes o servicios o para ejercer sus derechos y responsabilidades ciudadanas). Las comunidades, a su vez, cuentan con sus propias instituciones y agentes de enseñanza y aprendizaje: familias, iglesias, clubes, organizaciones de vecinos, bibliotecas, mercados, fábricas, organizaciones productivas. En consecuencia, resulta necesario observar qué se aprende en esta comunidad donde la escuela es un actor más y quiénes son los actores de este proceso de aprendizaje que trasciende el sistema educativo formal”²⁷.

Volviendo al punto anterior, respecto de la corresponsabilidad sobre la educación de los sujetos (en el marco de lo local) Subirats afirma nuevamente “Hablar hoy de educación y de formación exige referirse a una trama de instituciones y actores que desbordan el estricto marco escolar.”²⁸. Queda sin dudas alguna instalada la idea de que es necesario y fundamental para el desarrollo de las comunidades, el crecimiento personal y colectivo de los sujetos, que la educación se convierta en una preocupación de todos (escuelas, gobiernos en todas sus jurisdicciones, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, empresariado, etc). Esto es justificado por Alma Herrera Márquez en el 1º Congreso internacional de Transformación Educativa cuando expone “Este nuevo paradigma de desarrollo para las ciudades, dado su carácter transversal, exige del establecimiento de nuevas sinergias entre los gobiernos locales, la sociedad civil, el sector empresarial y las instituciones de educación, ciencia, desarrollo tecnológico y cultura. La transversalidad y la coordinación son básicas para dar sentido a las actuaciones que incorporan la educación como un proceso que se da a lo largo de toda la vida”²⁹. Esa preocupación requiere fundamentalmente de participación, de incumbencias y de unos modos de hacer espacio para otros a los que el sistema educativo no tiene acostumbrado dejar entrar o contener; al respecto sostienen Neirotti y Poggi “Por el lado de las escuelas, el modelo burocrático centralizado que se implantó en el sistema educativo tiene su correlato en la escuela cerrada y autosuficiente, a cargo de una educación de tipo universal para toda la población, con los mismos contenidos

²⁷ NEIROTTI Nerio, POGGI Margatira. Alianzas e Innovaciones en los Proyectos de Desarrollo Educativo Local. Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación IIPE, Cede Regional Buenos Aires – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia Y La Cultura. Paris. 2004.

²⁸ SUBIRATS Joan (Coord), BRUGUÉ Quim, GOMÀ Ricard y otros. Gobierno Local Y Educación. Ed Ariel. Barcelona. 2002.

²⁹ HERRERA MÁRQUEZ Alma. Ponencia: Las ciudades que educan como unidad para la planeación. Primer Congreso Internacional de Transformación Educativa. Mexico. 2013.

de enseñanza. En este marco los agentes educativos heredaron un hábito caracterizado por la verticalidad, escasa participación y ausencia de apertura hacia los familiares y la comunidad. De este modo, cuando las escuelas reciben la invitación a participar ven en este hecho una posibilidad de contar con fondos adicionales u oportunidades de otro tipo, pero les resulta demasiado costoso abrir sus puertas para que otros actores intervengan sobre sus espacios, su gestión o sus procesos educativos.”³⁰. Sin embargo, con una mirada más alentadora o al menos con esbozos de esperanza Subirats manifiesta en su obra “Gobierno Local y Educación”³¹: “Parafraseando a Ulrich Beck (Beck, 1997), aunque él se refería a las ciudades, nos parece mejor apostar por «escuelas y» que por «escuelas ni» o «escuelas o». Entendiendo que «escuelas y» son aquellas que aceptan las diferencias, las integran, permiten que convivan diferentes proyectos y realidades sociales en su seno”³². Es necesario poder comprender la necesidad de que las instituciones escolares (con sus edificios, burócratas y sistemas) se dejen interpelar por los sujetos que componen el colectivo de su comunidad, que puedan sentar raíces en lo particular de su entorno, en las posibilidades y potencialidades que pueda aprovechar. En el mismo sentido afirma Roser Bertran Coppini en el libro antes citado “Resumiendo estamos ante un nuevo paradigma educativo en el cual, como ya se ha apuntado, el concepto educación sobrepasa la escuela, tanto en lo referente al espacio, con una multiplicidad de agentes socializadores y como un proceso permanente, a lo largo de nuestra vida.”³³

En la Declaración de Mar del Plata, en el V Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales los representantes presentes realizaron una serie de solicitudes al gobierno nacional y a los de las provincias, entre ellas la siguiente es de suma relevancia para lo que se viene exponiendo, manifestando que “Los gobiernos nacionales, regionales y/o provinciales comprometen su vocación de reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora, promoviendo la consulta de opinión de los gobiernos

³⁰ NEIROTTI Nerio, POGGI Margatira. Alianzas e Innovaciones en los Proyectos de Desarrollo Educativo Local. Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación IIPE, Cede Regional Buenos Aires – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia Y La Cultura. Paris. 2004.

³¹ SUBIRATS Joan (Coord), BRUGUÉ Quim, GOMÀ Ricard y otros. Gobierno Local Y Educación. Ed Ariel. Barcelona. 2002.

³² SUBIRATS Joan (Coord), BRUGUÉ Quim, GOMÀ Ricard y otros. Gobierno Local Y Educación. Ed Ariel. Barcelona. 2002.

³³ BETRAN COPPINI Roser, Los Proyectos Educativos de Ciudad: Gestión Estratégica de las Políticas Educativas Locales. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). 2006.

locales en orden a la implementación de las políticas educativas dirigidas a dar cumplimiento a los objetivos propuestos por la Declaración de Buenos Aires de los Ministros de Educación Iberoamericanos, del 13 de septiembre de 2010.”³⁴ . Puede verse aquí como los representantes políticos de los espacios locales, reunidos en el foro antes mencionado, manifiestan su preocupación y su voluntad de llevar a cabo transformaciones que permitan, en el plano político y social modificaciones en los modos de entender las responsabilidades y las acciones sobre las políticas educativas que impactan directamente sobre el desarrollo de los territorios por ellos administrados (ciudades, alcaldías, poblados, regiones, etc) y sus ciudadanos.

“Lo local es lugar de las relaciones comunitarias en torno a un espacio físico común: el lugar donde se vive, cercano a la escuela, el centro de salud, la parroquia, el club donde se llevan a cabo las actividades deportivas, culturales y de esparcimiento, pero también es el ámbito donde se construye y preserva el hábitat; en fin, donde se desarrollan muchas de las actividades cotidianas”³⁵ afirma Corbetta. También Herrera Márquez se refiere al sentido sobre lo local (tomándolo como “la ciudad”) cuando dice “La Ciudad, en los intensos procesos de transición, representa uno de los escenarios más promisorios para el desarrollo de nuevas maneras de pensar, de comunicar, de generar nuevos procesos de descubrimiento e imaginación, de producción y transmisión de conocimientos y emociones, de nuevas formas de aprender y enseñar y, en fin, de desarrollar procesos educativos.”³⁶ . Neirotti y Poggi Sostienen que “Tal como lo señala Arocena, en las localidades no se constituyen sociedades autárquicas sin elementos comunes y conexiones entre ellas ni son éstas simples lugares de reproducción de determinantes globales: lo local es espacio de inscripción de la globalidad a la vez que instancia de producción de la realidad social.”³⁷; en el mismo sentido, pero con una

³⁴ Declaración de Mar Del Plata. Educación Para La Inclusión Social. V Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales. Mar Del Plata. 2010.

³⁵ LOPEZ Néstor (COORD.), CORBETTA Silvina. De relaciones, actores y territorios. Capítulo 2: territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas. Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación IIPE, Cede Regional Buenos Aires – Organización De Las Naciones Unidas Para la Educación, La Ciencia y la Cultura . Argentina. 2009

³⁶ HERRERA MÁRQUEZ Alma. Ponencia: Las ciudades que educan como unidad para la planeación. Primer Congreso Internacional de Transformación Educativa. Mexico. 2013.

³⁷ NEIROTTI Nerio, POGGI Margatira. Alianzas e Innovaciones en los Proyectos de Desarrollo Educativo Local. Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación IIPE, Cede Regional Buenos Aires – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia Y La Cultura. Paris. 2004.

opinión más amplia se analizaba con anterioridad a la visión de lo local de Quetglas, quien no reduce el término a los límites geográficos necesariamente. Los autores sostienen a su vez que es el espacio local el que se constituye como por excelencia en el indicado para articular en el territorio las políticas intersectoriales que involucran los distintos niveles de gobierno superior (nacional y o provincial- jurisdiccional) destinadas a resolver problemas de la ciudadanía; y que sin duda alguna deben poseer mecanismos de participación que les permitan (a los gobiernos locales) tomar decisión en el planeamiento de dichas políticas.

Respecto de lo anterior Joan Subirats reflexiona sobre el futuro de los gobiernos locales (ciudades en sus palabras) y afirma que este depende directamente del futuro de su gente, de sus ciudadanos circunscribiendo así lo local y la educación, como factores íntimamente relacionados para promover el desarrollo. Luego, con la misma direccionalidad afirma que “En algunos municipios se han empezado a tomar iniciativas al respecto, potenciando reflexiones sociales lo más amplias posible sobre el binomio ciudad-educación. Las ciudades necesitan un sistema formativo que eduque en los valores cívicos que hoy en día son considerados como imprescindibles para la convivencia y la cohesión social: pluralismo, derecho y respeto a la diferencia, solidaridad, compatibilidad entre localismo y universalismo, educación en la flexibilidad y en la adaptación, compatibilidad y complementariedad entre humanismo y ciencia. Por su parte, el sistema educativo de cualquier ciudad necesita disponer y considerar al entorno urbano y a sus habitantes como algo no ajeno al hecho escolar. (...) Es en ese contexto en el que algunos municipios han lanzado propuestas que, bajo diversas denominaciones, plantean establecer o trazar proyectos educativos de ciudad. Esos proyectos educativos de ciudad se entenderían como un compromiso para potenciar, impulsar y hacer crecer aquellas iniciativas que rompan las fronteras entre escuela y ciudad, entre la comunidad educativa y las comunidades ciudadanas.”³⁸. Subirats introduce un término que resulta clave para el estudio de casos en los que los gobiernos locales toman partido en la educación; este es el concepto de Proyectos Educativos de Ciudad (que como se mencionó anteriormente forma parte del movimiento de Ciudades Educadoras), los cuales son parte de un complejo entramado de políticas sociales locales, provinciales y/o nacionales destinados a hacer de las

³⁸ SUBIRATS Joan (Coord), BRUGUÉ Quim, GOMÀ Ricard y otros. Gobierno Local Y Educación. Ed Ariel. Barcelona. 2002.

ciudades fuentes de educación permanente para sus ciudadanos. Al respecto se puede afirmar que los gobiernos locales deberían prestar más interés en participar de la educación que reciben los ciudadanos de su región, ya que el desarrollo de sus territorios se encuentra íntimamente ligado al desarrollo educativo. Resulta así extraño que aun a varios años de iniciadas las producciones y debates en relación al tema, sean pocos sino escasos los municipios argentinos que han decidido involucrarse en la temática; existen casos que desde hace cerca de treinta años vienen desarrollando sistemas educativos municipales, como el caso de la ciudad de Córdoba, pero estos casos resultan de otras discusiones en las que el gobierno local asume las responsabilidades de los gobiernos provinciales, poniendo en crisis la lógica del Sistema Educativo, superponiendo acciones y estando en el centro la discusión sobre la municipalización de las escuelas, cuestión que no refleja el caso de la ciudad de Santa Fe con la política de los Jardines Municipales. Más allá de las diferencias que se puedan encontrar en los diferentes recorridos de los gobiernos locales en materia de políticas educativas, hacerlo e involucrarse, es una decisión estratégica y necesaria de ser al menos pensada.

Afirman Poggi y Neirotti al poner en juego la relación entre la educación y el desarrollo local (incluyendo el concepto de corresponsabilidad trabajado anteriormente). “La educación es una variable clave en los procesos de desarrollo y que, para enfrentar los desafíos de una educación de buena calidad en contextos de pobreza, es indispensable construir alianzas entre los diferentes actores sociales que actúan en dichos contextos. La escuela sola, aislada del resto de las instituciones de la comunidad, no puede satisfacer los objetivos de los procesos de desarrollo y, a la inversa, los procesos económicos, políticos y culturales, tampoco son posibles ni sustentables sin una sólida base educativa.”³⁹

Así mismo Subirats sostiene que “La ciudad encuentra en la escuela una colaboración esencial para preparar y educar a sus conciudadanos en los valores cívicos y en las capacidades intelectuales necesarias para afrontar las nuevas exigencias productivas y culturales. Y la escuela (junto con el resto de agentes formativos) ha de

³⁹NEIROTTI Nerio, POGGI Margatira. Alianzas e Innovaciones en los Proyectos de Desarrollo Educativo Local. Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación IIPE, Cede Regional Buenos Aires – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia Y La Cultura. Paris. 2004.

poder encontrar en la comunidad local, en la ciudad, el marco esencial en el que integrar su trabajo, proyectar toda su potencia formativa, aprovechando las grandes potencialidades educadoras del entorno local y comunitario, y corresponsabilizándose unos y otros de los problemas comunes y de sus posibles soluciones”⁴⁰. El autor pone de manifiesto la relación entre ciudad y escuela (que en nuestro caso vamos a entender como espacio educativo formal) y lo local. Explicita la interdependencia de estas dos instituciones (ciudad-escuela) y plantea la necesidad de búsqueda de soluciones conjuntas a problemas que son intrínsecamente conjuntos.

Parafraseando a José Luis Coraggio, se puede decir que una educación de calidad, contribuye siempre al desarrollo local, sin embargo, explica que los procesos educativos que se creen o simulan ser cerrados, en realidad se encuentran atravesados por un sinfín de intervenciones ajenas propiciadas por un contexto: “Los procesos educativos formales son o simulan ser cerrados, crean un ambiente y relaciones especiales. En realidad, ese espacio está atravesado por un contexto, el contexto de la vida total de los docentes y alumnos, que puede vaciar de sentido el estudiar (por ejemplo: cuando el estudiante está ante un buen docente, tiene un buen laboratorio, tiene todo y se pregunta: ¿Para qué estoy estudiando? o ¿Para qué estoy estudiando esto si la sociedad no lo valora? Y sabemos lo importante que son las disposiciones y motivaciones para el aprendizaje. Por más que trabajemos desde la educación, si no hay un proceso sinérgico alrededor, de contención, de desarrollo, de mejoramientos posibles, de expectativas, si no se encara cuidadosamente la vinculación entre ese contexto cotidiano y lo que pasa en el aprendizaje formal en la escuela o en una actividad formal o informal de capacitación, los educadores van a tener muchas dificultades, porque lo que pasa con las expectativas de los estudiantes (y de los docentes) es fundamental.”⁴¹.

Por su parte Coppini afirma que “La escuela por su parte, ha de encontrar en la ciudad el marco esencial en el que integrar su trabajo, proyectar toda su potencia formativa, aprovechando las grandes potencialidades educadoras del entorno local y comunitario; de esta manera se puede afirmar que no podemos entender el futuro de la

⁴⁰ SUBIRATS Joan (Coord), BRUGUÉ Quim, GOMÀ Ricard y otros. Gobierno Local Y Educación. Ed Ariel. Barcelona. 2002.

⁴¹ CORAGGIO José Luis. Educación y Desarrollo Local. Desgravación editada de la conversación sobre el tema, sostenida con integrantes de la Fundación SES (Sustentabilidad, Educación, Solidaridad) el 19 de octubre de 2001, en Buenos Aires.

ciudad sin tener en cuenta sus centros educativos, ni tampoco podrá trabajarse en el futuro de la escuela separándolo del futuro de las comunidades locales en la que se inserta”⁴².

Como se puede ver en general los autores consultados coinciden en la interpretación respecto de esta relación que podríamos llamar estratégica entre la educación y los gobiernos locales en la búsqueda del desarrollo. Una relación que además de estratégica resulta indispensable para poder pensar los elementos que la componen ya que por separado carecen de significado, pero juntos, puestos en relación permiten imaginar otros modos de entender los entramados escolares, educativos y sociales en la medida de lo local.

4 - Un caso (IN)comparable: Municipalización de la educación, la experiencia chilena:

En Chile, a partir de comienzos de la década del 80 se lleva a cabo un proceso de descentralización y desconcentración de la administración de la educación por parte del gobierno nacional. Este proceso desembocó en la conocida municipalización de la educación, de la cual se aleja este trabajo y la propuesta de participación de los gobiernos locales en la educación de los ciudadanos expresada en el caso de los Jardines Municipales de la Ciudad de Santa Fe.

Se realiza una breve descripción del caso chileno para poder dar cuentas de lo acontecido y tener presente principalmente las diferencias con la propuesta que se intenta poner a consideración.

El caso de Chile resulta significativo dada su proximidad territorial e histórica, para poder poner sobre relieve los aspectos más discutibles de la así llamada municipalización de la educación atravesada por el país andino en la década del ochenta. Sin embargo es válido mencionar que en algunos países industrializados se sostiene el sistema no centralizado de la educación, así lo explican Espinoza y González “En los países más industrializados uno de los sistemas educacionales no centralizados

⁴² BETRAN COPPINI Roser, Los Proyectos Educativos de Ciudad: Gestión Estratégica de las Políticas Educativas Locales. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). 2006.

más antiguo y más representativo es el británico. En él las autoridades locales deciden sobre la creación y construcción de escuelas, la contratación de profesores, el currículo y la distribución de becas. En USA es el Distrito Escolar el que elabora los planes de estudio, contrata a los maestros, supervisa y apoya al sistema. El Gobierno Federal ejerce una cierta orientación indirecta, mediante el apoyo económico selectivo a ciertos programas especiales que significan entre un 5% y un 15% del financiamiento total. En Canadá, la educación es responsabilidad de las provincias no existiendo un Ministerio Nacional de Educación. De igual forma, en Alemania son los Estados Federados los que tienen la responsabilidad y el control de la educación.”⁴³ Dicho esto resulta importante mencionar que estos procesos dados en algunos países no son, como casi nada lo es, reproducibles exactamente igual en países como por ejemplo Chile, en donde el mecanismo, lejos de acercarse a los resultados de los Estados antes mencionados, resultó en conclusiones que aún hoy repercuten negativamente en la agenda educativa chilena. Los mismos autores explican que desde su punto de vista (coincidiendo en general con los analistas del tema), se dan tres tipos de razones que motivaron la proposición de la municipalización de la educación:

- Razones de tipo administrativas: en donde el centralismo reduce cada pequeño acto administrativo en un interminable proceso que hace que la toma de decisiones y la resolución de conflictos requiera de extensos tiempos, llegando en casos las respuestas de forma tardía, se pretende un modelo de proximidad con la sociedad en donde la participación sea la regulación propia de cada comunidad (en la realidad este proceso nunca existió ya que en general las autoridades locales chilenas de la época eran designadas arbitrariamente por el presidente de la Junta Militar careciendo de representación de los ciudadanos, así mismo este proceso se vio determinado por la escasa participación de los actores del sistema educativo, especialmente de los docentes por temor a las represalias que pudiesen ser tomadas por los alcaldes en un clima de dictadura militar).

⁴³ ESPINOZA Oscar, GONZALEZ Luis Eduardo. La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989. Centro de Estudios Miguel Enríquez. Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación. Santiago de Chile. 1993.

- Razones de tipo económicas, en donde, al menos desde la teoría, los gobiernos locales son los más aptos para decidir cómo deben invertir el dinero mejorándose la eficiencia en la distribución de fondos dejando de pasar este por manos del Estado Nacional; así mismo se deposita la responsabilidad de la inversión y el financiamiento educativo en los gobiernos locales desligándose del gasto a la nación y reduciendo así la presión fiscal

- Razones de tipo pedagógicas, las cuales basan principalmente en sostener que la elaboración de los currículos locales permite responder de formas más asertiva a la realidad local de los educandos; busca por otro lado profesionalizar la función del docente otorgándole mayores responsabilidades y participación en la toma de decisiones (cuestión que como ya se mencionó, nunca sucedió); y por ultimo asegurar mayor equidad social asegurando ofrecer a los alumnos propuestas adecuadas a sus condiciones iniciales, que les permitan acceder a un alcance más homogéneo de potencialidades y oportunidades para todos.

Esta propuesta de descentralización y desconcentración del aparato educativo chileno se influenciada por las ideas de economistas neoliberales que se encontraban formando parte del Ministerio de Educación de Chile (más precisamente de la Secretaria de Hacienda del Ministerio de Educación). Núñez afirma “Los neoliberales creen que la educación está en crisis debido a que se ha universalizado, pero a costa de una merma de la calidad. Concluyen que esta crisis se debe a una incapacidad estructural del Estado para administrar políticas sociales debido al centralismo que provoca una excesiva burocratización. Esto hace imposible que el Estado aumente los servicios sociales manteniendo la calidad de los mismos.”⁴⁴. Arribando a estas conclusiones, la solución, lejos de contemplar la responsabilidad del Estado nacional como garante de un derecho de tamaño magnitud, desembocan en una solución conocida por los argentinos con especial énfasis en la década del 90. La solución (dice el autor) “sería la descentralización de los servicios sociales estatales como paso previo a la privatización. En el campo educativo, una de las vertientes de la descentralización sería la municipalización, que es el nombre que recibió el proceso de traspaso de la

⁴⁴ SERVÁN NUÑEZ M. José. La municipalización educativa en Chile, 1980-1989. Universidad de Cádiz. 2012.

administración de los centros educativos a los municipios.”⁴⁵ De este modo al igual que como sucedió en nuestro país el gobierno central se desliga de sus responsabilidades sobre el Sistema Educativo, fragmentándolo, dividiéndolo y manipulándolo con el simple objetivo de reducir su presencia y así achicar sus gastos, dejando a los ciudadanos, especialmente los que contaban con menos recursos económicos, abandonados a su suerte; haciendo responsables a los municipios (o a las provincias en el caso argentino) por algo que no pudo resolverse adecuadamente y exponiendo además esta fragmentación curricular, administrativa y financiera a una serie de desigualdades que solo pueden generar exclusión (cuando, irrisoriamente, en teoría se buscaba generar mejores condiciones de equidad e inclusión social).

Regresando al caso concreto de Chile, el proceso que se dio en el sentido de la descentralización de la educación, tuvo su despegue en el proceso de municipalización orquestado por la junta militar gobernante de la época, puede verse esto en la carta denominada “La Reforma Educacional” del comité permanente del episcopado chileno del año 1981 donde se afirma “Por decreto ley 3063 de 1979, D.F.L N° 13063 publicado en el Diario Oficial en 1980 y decretos leyes 3474, 3476 y 3477 de 1980, se implementa todo un sistema de traspaso a las Municipalidades de los establecimientos de enseñanza básica y media del Estado.”⁴⁶ Y en el mismo sentido se expide Núñez “En cuanto a la municipalización, el traspaso de la administración de los centros educativos públicos desde el ministerio de educación a las municipalidades es resultado de la convergencia de la tendencia neoliberal con las posturas de aquellos que desean ante todo una optimización de los recursos disponibles para educación.”⁴⁷ Así el Ministerio de Educación de la Nación, antes encargado de la administración burocrática, financiera y pedagógica de los establecimientos educativos, reducía su rol al de supervisión y control de los centros educativos de modo descentralizado. En el tiempo previo a implementar la municipalización se habían creado una serie de organismos jurisdiccionales y locales encargados de controlar la administración de los centros educativos, por lo que aun habiendo descentralizado los establecimientos educativos

⁴⁵ SERVÁN NUÑEZ M. José. La municipalización educativa en Chile, 1980-1989. Universidad de Cádiz. 2012.

⁴⁶ Comité Permanente de la Conferencia Episcopal. Mensaje n° 300. La reforma educacional: carta pastoral del comité permanente del episcopado. Santiago de Chile. 1981.

⁴⁷ SERVÁN NUÑEZ M. José. La municipalización educativa en Chile, 1980-1989. Universidad de Cádiz. 2012.

cediendo las responsabilidades a las municipalidades, aun promoviendo implícitamente la privatización del sector (porque las normativas no lo impedían, una inquietud prevista y manifestada en la carta de la conferencia episcopal “Llamamos la atención acerca del hecho, no prohibido por la ley, de que las Municipalidades optarán por someter las escuelas recibidas a un sistema de pago, renunciando a las subvenciones del Estado. Si esto ocurriera quedarían, negativamente afectados, sectores de bajos recursos económicos.”⁴⁸), aun habiendo traspasado junto con los establecimientos al personal docente y técnico del ministerio; los roles y funciones se siguieron superponiendo generando inconvenientes administrativos, demoras y gastos que debieron ser asumidos por los municipios. En algunos casos (municipios que podía decirse ricos en recursos) esto no ocasionó grandes inconvenientes ya que pudieron sostener la oferta educativa sin mayores contratiempos, en cambio, los municipios más chicos (y pobres en recursos) se vieron seriamente afectados, y en especial los establecimientos que de ellos dependieron y por supuesto los educandos y las familias se vieron arrojados a lo que pudiera hacer el gobierno local. Esto afirma Núñez “Haciendo un balance del proceso debemos señalar que la delegación de la gestión en los municipios agiliza y hace más eficaz la administración de la educación. Pero no se tienen en cuenta las diferencias entre las municipalidades grandes con recursos propios y otras más pobres con poca población escolar y que, por lo tanto, reciben una subvención tan escasa que no pueden mantener los centros a su cargo.”⁴⁹ En el mismo sentido dice el autor “Por último, aumento la desigualdad en la educación. Antes del proceso de municipalización, se invertía lo mismo al menos en todos los alumnos de los centros públicos. Pero, como hemos visto, las municipalidades ricas invertían más que las pobres lo que provocaba que los resultados negativos del proceso afectaran sobre todo a la población más pobre.”⁵⁰

Al respecto de lo sucedido y de las consecuencias previstas y observadas la comisión permanente del episcopado chileno advirtió en la carta antes citada “La educación no puede ser discriminatoria ni clasista. La igualdad de la naturaleza humana,

⁴⁸ Comité Permanente de la Conferencia Episcopal. Mensaje n° 300. La reforma educacional: carta pastoral del comité permanente del episcopado. Santiago de Chile. 1981.

⁴⁹ SERVÁN NUÑEZ M. José. La municipalización educativa en Chile, 1980-1989. Universidad de Cádiz. 2012.

⁵⁰ SERVÁN NUÑEZ M. José. La municipalización educativa en Chile, 1980-1989. Universidad de Cádiz. 2012.

la dignidad de cada persona y el derecho universal a la educación adecuada es el fundamento de esta exigencia. (...) Positiva es la idea misma de vincular a la escuela a instituciones locales, que pueden conocer bien las realidades inmediatas de los educandos y que podrán, normalmente, agilizar las tareas de administración. Pero hay, de hecho, en la actualidad, un cierto peligro del control político sobre las nuevas generaciones de chilenos, dado que los Municipios dependen directamente del Poder Ejecutivo y los Alcaldes son designados por este.”⁵¹ Como se mencionó con anterioridad el gobierno de facto ejercía un control total sobre las designaciones de los alcaldes que se encontraban a cargo de los municipios, y por tanto un ejercicio del poder directo (ahora más que antes) de las autoridades políticas sobre las instituciones de los entonces sistemas educativos de cada municipio (si es que podemos llamarlos sistemas). Este control político e ideológico represento una gran amenaza para la estabilidad de los docentes, quienes vieron relegados sus cargos dependientes del Estado Nacional para pasar a ser empleados privatizados de los municipio, con relaciones contractuales (y salariales) diferentes a las precedentes. Así mismo con la transferencia de las instituciones a los municipios el gobierno de la Junta Militar decide disolver el gremio que aglutinaba a los docentes de todo el país bajo la premisa de que ahora cada municipio debía llevar adelante las negociaciones con los docentes correspondientes a las escuelas locales; esto represento un retroceso enorme en materia de conquistas gremiales y estabilidad laboral ya que se produjeron despidos arbitrarios de docentes por oponerse a lineamientos políticos de los alcaldes impuestos por la junta. La misma preocupación es compartida por la comisión episcopal en su carta sobre la reforma educativa al advertir “Se comprende, por lo mismo, la gran inquietud que sienten muchos profesores acerca de su futuro, pues cualquiera podrá sin más, ser separado de su labor docente por el hecho de no ser grato a la autoridad política.”⁵²

Espinoza y González mencionan una serie de consecuencias sufridas por la municipalización: “A raíz de la necesidad de evaluar el proceso de traspaso se constituyó una Comisión Mixta conformada por Interior/Educación, detectándose un conjunto de problemas entre los cuales se mencionaban los siguientes: 1) Despidos arbitrarios de profesores. 2) Inadecuadas relaciones entre las autoridades comunales y

⁵¹ Comité Permanente de la Conferencia Episcopal. Mensaje n° 300. La reforma educacional: carta pastoral del comité permanente del episcopado. Santiago de Chile. 1981.

⁵² Comité Permanente de la Conferencia Episcopal. Mensaje n° 300. La reforma educacional: carta pastoral del comité permanente del episcopado. Santiago de Chile. 1981.

los profesores. 3) Falta de criterios generales para enfrentar una serie de materias técnicas, consideradas fundamentales por los profesores. 4) Pérdida de los beneficios que los profesores consideraban conquistas históricas (trienios, traslados, días administrativos, perfeccionamiento, licencias, etc.) 5) Diversidad de ordenamientos administrativos. 6) Excesiva injerencia de autoridades municipales en aspectos técnicos. 7) Uso inadecuado de Fondos de Educación. 8) Aparatos administrativos con gran cantidad de personal y rentas excesivas, en comparación con las de los profesores. 9) Sensación de inestabilidad de los profesores como producto de medidas precipitadas y rotación de autoridades comunales. 10) Dotación excesiva de profesores traspasados por el Ministerio de Educación, lo que determinó posteriormente al cambiar el sistema de reajustabilidad de la unidad de cálculo de la subvención- la existencia de déficits que se fueron incrementando progresivamente. 11) Comunas con problemas estructurales que no fueron corregidos oportunamente. 12) Fallas de la Ley de Subvenciones”⁵³. Así los autores resumen en el párrafo precedente una serie de inconvenientes ocasionados por el modelo de transferencia de instituciones o de corrimiento del Estado Nacional que más que inconvenientes se convirtieron en marcas que hirieron el sistema educativo dejándolo en casos abandonado a su suerte, conservando aún algunas cicatrices.

Resulta interesante exponer una de las preocupaciones manifestadas por la Conferencia Episcopal de Chile en su carta antes mencionada y citada. Esta cita refleja un proceso de anticipación y de previsibilidad de dicha conferencia frente a lo que aconteció por entonces, generando un clima de incertidumbre tanto para los docentes, como para la sociedad entera: “Inquieta así mismo la posibilidad prevista por la autoridad pública de que las municipalidades traspasen, a su vez, las escuelas recibidas del estado a manos de terceros ¿Quiénes serán estos? Al no haber respuestas claras para tal interrogante, es legítimo temer que la enseñanza pueda quedar radicada en individuos o grupos inadecuados, movidos por ideologías o intereses económicos, u otros igualmente ajenos a la educación y al bien de los educandos.”⁵⁴.

⁵³ ESPINOZA Oscar, GONZALEZ Luis Eduardo. La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989. Centro de Estudios Miguel Enríquez. Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación. Santiago de Chile. 1993.

⁵⁴ Comité Permanente de la Conferencia Episcopal. Mensaje n° 300. La reforma educacional: carta pastoral del comité permanente del episcopado. Santiago de Chile. 1981.

Un dato relevante es el referente al proceso de financiación estipulado por el proceso de transferencia de las escuelas a las municipalidades chilenas; el proceso de traspaso implicaba la firma de un convenio por medio del cual los municipios aceptaban la transferencia y establecían convenios con las instituciones escolares ubicadas en su territorio. Los convenios se dividían en categorías según el origen de las escuelas y el tipo de gestión de las mismas; posteriormente el traspaso incluía una autorización para que los municipios otorguen subvenciones tal como sucedía anteriormente con los establecimientos privados “El traspaso se cerraba concediendo a los centros traspasados la autorización para recibir subvenciones ya que, desde el momento en que el centro era administrado por la municipalidad, entraba en el mismo régimen de subvenciones que los centros privados.”⁵⁵. De esta forma el gobierno central otorgaría una cierta cantidad de dinero al municipio según los alumnos matriculados en su territorio; a continuación, el municipio otorgaría a cada establecimiento un monto de dinero equivalente a la matrícula según la asistencia del mes anterior “La subvención se calculaba según la asistencia promedio, es decir, el Estado pagaba una cantidad por alumno que asistía efectivamente a clase. [...] La subvención se paga mensualmente de acuerdo a la asistencia del mes anterior”⁵⁶. De este modo se proponía que el estado financiara la demanda y no la oferta; aportando a cada escuela según la cantidad de alumnos que lograra atraer y contener bajo una lógica de competencia que generaría una búsqueda de calidad para contar así con más recursos.

Para finalizar es interesante retomar una idea mencionada por Serván Núñez al respecto de la municipalización chilena de la cual se extrae una idea interesante para el análisis del caso que ocupa la presente investigación, “Un proceso de descentralización como este podría haber sido afortunado si hubiera implicado una mayor participación de la comunidad. Pero esto no fue así, tanto por las condiciones políticas del país que daban lugar, entre otras cosas, a la existencia de alcaldes designados directamente por el presidente, como por la ausencia de una tradición participativa en la educación chilena.”⁵⁷ Claro es el caso expuesto en el país vecino de Chile y clara es la referencia a

⁵⁵ SERVÁN NUÑEZ M. José. La municipalización educativa en Chile, 1980-1989. Universidad de Cádiz. 2012.

⁵⁶ SERVÁN NUÑEZ M. José. La municipalización educativa en Chile, 1980-1989. Universidad de Cádiz. 2012.

⁵⁷ SERVÁN NUÑEZ M. José. La municipalización educativa en Chile, 1980-1989. Universidad de Cádiz. 2012.

los años 90 en nuestro país con la transferencia de escuelas a las provincias, sin embargo el concepto de participación es un concepto que puede ser incorporado en una escala territorial de modo que permita una educación más democrática y abierta a los intereses y necesidades de la comunidad.

Como una necesidad y una última reflexión acerca del proceso de privatización – Municipalización vivido en Chile, se explicita que el interés del presente trabajo de análisis y reflexión no es proponer un sistema similar en la actualidad de nuestro país, nuestras provincias y ciudades; no es acerca del gobierno del Sistema Educativo lo que se propone analizar, por el contrario el caso chileno es puesto a consideración para poder observar a la distancia el mismo, siendo este muy explícito a modo de ejemplo por su cercanía y similitud al esbozado por parte de la dirigencia estatal durante la década del 90 en Argentina. Exponer aquellos aspectos que han sido consecuencia de las políticas neoliberales implementadas en el ámbito educativo con unas perspectivas pensadas desde el campo de la economía y el mercado resulta sumamente importante para observar los resultados obtenidos. Es la pretensión de este trabajo aportar ideas para que los gobiernos locales puedan colaborar, contribuir, acompañar, proponer, opinar y participar más activamente, pero bajo ningún punto de vista proponer el reemplazo de las provincias y la nación en sus obligaciones para con la educación.

Capítulo II: Viabilidad constitucional y encuadre legal

En este apartado se dará cuenta de la legislación vigente en materia de educación que tenga impacto directo sobre el caso de análisis a trabajar. No se realizará un desarrollo histórico de la legislación educativa ya que no es el objeto del presente trabajo, aunque es necesario considerar que muchos de los aspectos que serán mencionados, no son fruto del azar ni de la casualidad, sino que son parte de las transformaciones socio históricas que ha atravesado nuestro país a lo largo de su historia.

1- Constitución de la Nación Argentina:

La Constitución Nacional Argentina es la norma suprema que rige la vida de los ciudadanos del país, en ella encontraremos algunos artículos referidos o vinculados a la educación.

El Artículo quinto del Capítulo Primero expresa dos cuestiones centrales para el análisis de la temática de la que se intenta dar cuenta. Menciona que las provincias dictarán sus propias constituciones atribuyéndoles un sistema de gobierno y dictamina que deberán encuadrarse bajo lo expresado por la Constitución Nacional; al mismo tiempo indica que en esas constituciones provinciales asegurarán el régimen municipal que establezcan y la administración de la educación primaria:

“Art. 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”⁵⁸

⁵⁸ Constitución Nacional de la República Argentina. Convención Nacional Constituyente, Ciudad De Santa Fe, 1994.

De este artículo resulta necesario destacar dos cuestiones. En primer lugar, que, como se mencionó con anterioridad, los municipios argentinos no son todos iguales (más allá de sus particularidades demográficas, habitacionales, geográficas obvias), sino que son considerados como tales según lo determine cada provincia, y por tanto deben ajustarse a normas específicas dictadas en sus respectivas cartas orgánicas o legislaciones vinculadas. El segundo aspecto que se destaca es que la constitución establece en el presente artículo que las provincias se deberán ocupar de la educación primaria; en la actualidad las provincias se ocupan de los servicios educativos que van desde el nivel inicial hasta los niveles superiores no universitarios. Parte de estas transformaciones se encuentran dadas por la transferencia de los servicios educativos que se fueron dando a posteriori de la sanción de la Constitución Nacional, como ser la transferencia de escuelas llevada a cabo bajo el gobierno de facto del Onganía “En primer lugar, sabemos que bajo Onganía, en el año 1968, mediante la Ley 17.878 del 5 de septiembre -un mes después de la aparición pública del informe- se da lugar a la descentralización del sistema. Se sostiene como propósito definido lograr la centralización en la conducción y la descentralización en la ejecución. Las reformas educativas confluyen dentro de un proceso de racionalización administrativa genera”⁵⁹; y la llevada a cabo en la década del 90 bajo la Ley Nacional N° 24.049 , a través de la cual se transfirieron a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Educación de la Nación: “Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a transferir, a partir del 1° de enero de 1992, a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos, en las condiciones que prescribe esta ley.”⁶⁰.

Este proceso transfirió a su vez las facultades y funciones de regulación, supervisión y financiamiento, así como también al personal docente, administrativo y

⁵⁹ DE LUCA, Romina. La reforma educativa de Onganía: el tercer momento de una estrategia. Revista razón y revolución. Nro. 15. Buenos Aires, 2006.

⁶⁰ Ley Nacional N° 24.049. Facúltase al P.E.N. a transferir a las provincias a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica y las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro. 27299. Buenos Aires. 1992.

no docente. Si bien no se entrará en detalles acerca del proceso de descentralización, es necesario tomarlo en cuenta para poder comprender los procesos llevados a cabo por las provincias y los espacios generados para los municipios en el marco de los sistemas educativos provinciales.

Otro de los artículos constitucionales que refieren a la educación es el artículo 14°. El mismo expresa los derechos de los que gozan los ciudadanos comprendidos en la constitución (todos los que habitan la Nación Argentina), entre estos algunos se vinculan a lo laboral, otros a lo comercial y el capital. Hacia el final del artículo se mencionan dos conceptos íntimamente relacionados a la educación: enseñar y aprender.

“Art. 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.”⁶¹

Es importante destacar, sin entrar en el análisis conceptual de la relación enseñanza – aprendizaje, que la aparición de estos conceptos en un artículo en donde se explicitan los derechos de los habitantes de un país, resulta sumamente importante, se está en condiciones de afirmar que este artículo resulta central en el ejercicio del acto de educar. Esto implica que el Estado tiene la obligación de generar las condiciones necesarias para que los habitantes puedan enseñar y o aprender si así lo desearan. En este sentido, desviándonos del tema, resulta una importante pensar la educación como un proceso sistemático por medio del cual los Estados Nacionales, el nuestro entre ellos realiza las intervenciones necesarias para garantizar la transmisión cultural, la adquisición de valores y la socialización de sus habitantes. En la actualidad la educación obligatoria ha ganado terreno ampliándose en los últimos años al nivel medio y los primeros años de vida con la sanción de la Ley Nacional N° 27.045 de Educación Inicial del año 2014 “Art 1° Declárese obligatoria la educación inicial para niños/as de cuatro (4) años en el sistema educativo nacional. [...] Art 2° Sustitúyese el artículo 16

⁶¹ Constitución Nacional de la República Argentina. Convención Nacional Constituyente, Ciudad De Santa Fe, 1994.

de la Ley de Educación Nacional 26.206, el que quedará redactado de la siguiente forma: Artículo 16: La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cuatro (4) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria. El Ministerio de Educación y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales. “⁶², incluso la tendencia en Latinoamérica es ampliar la obligatoriedad a edades más tempranas.

Retomando las expresiones constitucionales vinculadas a la educación se vinculan las menciones que se hacen en el artículo 75° de la misma que hace referencia a las atribuciones que tendrá el Congreso de la Nación; en diversos incisos se mencionan aspectos vinculados a la educación; por ejemplo el inciso 17° refiere a los pueblos indígenas mencionando algunos de sus derechos, entre ellos a recibir una educación bilingüe e intercultural que garantice la transmisión cultural y la vivencia de la lengua natural.

“17. Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.”⁶³

Por otro lado, el inciso 18° hace referencia a que el Congreso deberá arbitrar las medidas necesarias para promover el crecimiento del país en un sentido integro, incluyendo el educativo.

⁶² Ley Nacional N° 27.045 de Educación Inicial. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro. 33044 Buenos Aires. 2014.

⁶³ Constitución Nacional de la República Argentina. Convención Nacional Constituyente, Ciudad De Santa Fe, 1994.

“18. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.”⁶⁴

El inciso 19° introducido por la reforma de 1994 continúa expresando al igual que el anterior las acciones que deberán tomarse, mencionándose en el mismo que será una atribución del Congreso la sanción de leyes en materia de educación.

“19. Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen. Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.”⁶⁵

⁶⁴ Constitución Nacional de la República Argentina. Convención Nacional Constituyente, Ciudad De Santa Fe, 1994.

⁶⁵ Constitución Nacional de la República Argentina. Convención Nacional Constituyente, Ciudad De Santa Fe, 1994.

2 - Ley Nacional N° 26.206 de Educación Nacional.

La Ley Nacional N° 26.206 fue promulgada por el Congreso de la Nación en diciembre del año 2006, dejando sin efecto la Ley Nacional N° 24.195 de Educación Federal. La nueva ley incorpora numerosas modificaciones respecto de la anterior; una de las principales novedades es que se incorpora la obligatoriedad el nivel secundario.

En su artículo primero se establece el marco general en el que se encuadra la ley:

“ARTÍCULO 1°.- La presente ley regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella, conforme con las atribuciones conferidas al Honorable Congreso de la Nación en el artículo 75, incisos 17, 18 y 19, y de acuerdo con los principios que allí se establecen y los que en esta ley se determinan”⁶⁶

Como puede observarse son mencionados los artículos que se han trabajado con anterioridad a la hora de analizar las expresiones referidas a la educación en las Constitución Nacional, dejando en claro que la presente ley es coherente con la norma antes mencionada.

El artículo segundo expresa que el conocimiento y la educación son un bien público y un derecho; por tanto, el Estado tendrá la responsabilidad de garantizar el acceso a este bien y derecho brindado iguales oportunidades de acceso y ejercicio de ambos.

El artículo tercero establece a la educación como una prioridad nacional;

“ARTÍCULO 3°.- La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos

⁶⁶ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación.”⁶⁷

Además, el artículo menciona el para qué de la educación, y menciona cuestiones vinculadas a la vida en sociedad, el sentido de nación y el crecimiento de la misma; esto es importante, ya que, los fines y objetivos de la educación estarán en buena medida orientados al logro de estas premisas.

El artículo siguiente establece sobre quienes recae la responsabilidad de garantizar los servicios educativos

“ARTÍCULO 4°.- El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias.”⁶⁸

Como puede observarse la responsabilidad (indelegable) recae en el Estado Nacional, las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires; pero incluye la participación de las familias y las organizaciones sociales; así mismo incorpora algunas condiciones que debe reunir esta educación: ser integral, permanente, de calidad, gratuita, etc.

El artículo quinto menciona que el Estado Nacional será quien fije la política educativa.

El artículo sexto hace mención por primera vez en la ley al lugar de los municipios como uno de los agentes responsables de la educación, lo cual resulta sumamente importante para el análisis del caso de la ciudad de Santa Fe.

“ARTICULO 6° — El Estado garantiza el ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender. Son responsables de las acciones educativas el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los términos fijados por el artículo 4° de esta ley; los municipios, las confesiones religiosas reconocidas

⁶⁷ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

⁶⁸ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

oficialmente y las organizaciones de la sociedad; y la familia, como agente natural y primario.”⁶⁹

Los artículos séptimo y octavo refieren a las condiciones de acceso y permanencia que deberá garantizar el estado a la hora de hacer valer el derecho de enseñar y aprender.

El noveno artículo hace referencia al financiamiento del Sistema Educativo Nacional, mientras que en el décimo se prohíbe la posibilidad de mercantilizar la educación pública.

“ARTICULO 9º — El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26.075, el presupuesto consolidado del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al SEIS POR CIENTO (6%) del Producto Interno Bruto (PIB).”⁷⁰

En el artículo décimo primero se exponen los fines y objetivos de la educación; mientras que en doceavo se expresa la potestad y responsabilidad del Estado nacional, las provincias y la C.A.B.A en la planificación, organización, supervisión y financiamiento del Sistema Educativo Nacional

“ARTICULO 12. — El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado nacional crea y financia las Universidades Nacionales.”⁷¹

En este sentido, y como se verá más adelante la experiencia de la ciudad de Santa Fe pareciera no ajustarse a lo antes expuesto, ya que el funcionamiento de la experiencia

⁶⁹ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

⁷⁰ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

⁷¹ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

es financiado por el municipio y es éste quien realiza el proceso de supervisión del mismo; es posible que se lo piense al mismo como un sistema diferente y ajeno al Sistema Educativo Nacional. Sin embargo, como se verá en los artículos siguientes, el concepto y el contenido de Sistema Educativo Nacional deja dudas respecto de la posibilidad de tener una estructura congruente con a la establecida en la Ley Nacional N° 26.206. Además, es válido reconocer que los municipios son partes constitutivas de las provincias y por tanto estos podrían colaborar en las responsabilidades de las mismas sin entrar en contradicción con las normativas vigentes.

Continuando con el análisis de la Ley, en el artículo 15° de la Ley se hace referencia a la estructura del Sistema Educativo Nacional.

“ARTICULO 15. — El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan.”⁷²

El artículo 17° expone el modo en que se organizarán los tramos de la educación y las modalidades bajo las que podrán ser presentados, dejándose a consideración de las provincias la posibilidad de incluir nuevas modalidades.

Se hará breve referencia a lo expuesto en el Capítulo segundo de la Ley Nacional N° 26.206 ya que se vincula directamente con el caso de la ciudad de Santa Fe, el mismo trata del Nivel Inicial.

El artículo 18° se vio modificado por el artículo tercero de la antes mencionada Ley N° 27.045 del año 2014. El mismo expone lo que representa el primer nivel del Sistema Educativo, el Nivel Inicial, y las edades que abarca.

“ARTÍCULO 3° — Sustitúyese el artículo 18 de la ley 26.206, el que quedará redactado de la siguiente forma: Artículo 18: La educación inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días

⁷² Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorios los dos (2) últimos años”⁷³

Es importante destacar que la unidad pedagógica representa un modo de entender la educación, el cuál si bien se particiona para una mejor organización, algunas definiciones han determinado que ciertos esquemas no deben ser divididos nuevamente ya que el aprendizaje es considerado como un proceso que demanda de más que un ciclo lectivo para su aprehensión. Puede observarse que este nivel del Sistema Educativo incluye edades sobre las que no recae la obligatoriedad, pero que, pese a ello conforman esta unidad (45 días a 3 años).

Junto al artículo precedente se modifica, en el artículo cuarto de la Ley Nacional N° 27.045, el artículo 19° de la Ley de Educación Nacional, el mismo responsabilizando al Estado en sus distintos niveles de concreción de universalizar los servicios educativos para los niños de 3 años de edad, poniendo especial énfasis en quienes menos oportunidades de acceso tengan.

“ARTÍCULO 4° — Sustitúyese el artículo 19 de la ley 26.206, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 19: El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de tres (3) años de edad, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población.”⁷⁴

Esta modificación representa un desafío para los gobiernos provinciales y la ciudad autónoma de Buenos Aires, ya que en general estos, al momento de la sanción de la Ley (e incluso en la actualidad) no contaban con centros de educación para edades tempranas. En su lugar en muchas provincias y municipio podían (y pueden aún) encontrarse Centros de Desarrollo Infantil, Centros de Atención Familia o Centros de Cuidado Infantil; estas iniciativas, que en general dependen de los ministerios o secretarías de desarrollo social tienen una impronta de asistencia y cuidado, pero no un

⁷³ Ley Nacional N° 27.045 de Educación Inicial. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro. 33044 Buenos Aires. 2014.

⁷⁴ Ley Nacional N° 27.045 de Educación Inicial. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro. 33044 Buenos Aires. 2014.

perfil educativo tal como supone el espíritu de las leyes de educación que hemos mencionado.

El Artículo 20° de la Ley Nacional 26.206 de Educación Nacional expone los objetivos para el Nivel Inicial mientras que el artículo 21° expresa cuáles son las responsabilidades del Estado respecto de dicho nivel.

“ARTICULO 21. — El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad de:

- a) Expandir los servicios de Educación Inicial.
- b) Promover y facilitar la participación de las familias en el desarrollo de las acciones destinadas al cuidado y educación de sus hijos/as.
- c) Asegurar el acceso y la permanencia con igualdad de oportunidades, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos de la población.
- d) Regular, controlar y supervisar el funcionamiento de las instituciones con el objetivo de asegurar la atención, el cuidado y la educación integral de los/as niños/as.”⁷⁵

El artículo es claro en lo que expresa respecto de la necesidad y responsabilidad de expandir los servicios educativos, con especial atención a los/as niños/as que viven en los sectores menos favorecidos (puede que sea un concepto adecuado, pero será uno de los ejes orientadores de la política educativa de Jardines Municipales de la ciudad de Santa Fe) y la participación de las familias en las acciones de cuidado y educación.

El artículo siguiente expresa que los diferentes ámbitos de concreción de la Ley deberán establecer acuerdos con áreas específicas encargadas de la protección y promoción de los derechos de los niños.

“ARTÍCULO 22.- Se crearán en los ámbitos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mecanismos para la articulación y/o gestión asociada

Entre los organismos gubernamentales, especialmente con el área responsable de la niñez y familia del Ministerio de Desarrollo Social y con el Ministerio de Salud, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los/as niños/as establecidos en la Ley

⁷⁵ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

N° 26.061. Tras el mismo objetivo y en función de las particularidades locales o comunitarias, se implementarán otras estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los dos (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales.”⁷⁶

Además, resulta sumamente importante a la hora de pensar el caso de la ciudad de Santa Fe, que sobre el final del artículo 22° se expresa que podrán implementar otras estrategias a las expresadas anteriormente, para la atención de los niños y niñas entre los 45 días y los dos años de edad, considerándose este como un espacio de educación no formal.

El artículo 23° manifiesta cuáles serán las instituciones que serán regidas por la Ley 26206; mientras que el artículo 24° da cuentas de las características de la organización del Nivel Inicial.

“ARTÍCULO 24.- La organización de la Educación Inicial tendrá las siguientes características:

- a) Los Jardines Maternales atenderán a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días a los dos (2) años de edad inclusive y los Jardines de Infantes a los/as niños/as desde los tres (3) a los cinco (5) años de edad inclusive.
- b) En función de las características del contexto se reconocen otras formas organizativas del nivel para la atención educativa de los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los cinco (5) años, como salas multiedades o plurisalas en contextos rurales o urbanos, salas de juego y otras modalidades que pudieran conformarse, según lo establezca la reglamentación de la presente ley.
- c) La cantidad de secciones, cobertura de edades, extensión de la jornada y servicios complementarios de salud y alimentación, serán determinados por las disposiciones reglamentarias, que respondan a las necesidades de los/as niños/as y sus familias.
- d) Las certificaciones de cumplimiento de la Educación Inicial obligatoria en

⁷⁶ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

cualesquiera de las formas organizativas reconocidas y supervisadas por las autoridades educativas, tendrán plena validez para la inscripción en la Educación Primaria.”⁷⁷

Por último, el artículo 25° establece que estarán a cargo de las acciones educativas personas con título docente; las actividades desarrolladas deberán ser supervisadas por las autoridades del nivel jurisdiccional correspondiente.

“ARTÍCULO 25.- Las actividades pedagógicas realizadas en el nivel de Educación Inicial estarán a cargo de personal docente titulado, conforme lo establezca la normativa vigente en cada jurisdicción. Dichas actividades pedagógicas serán supervisadas por las autoridades educativas de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”⁷⁸

Los capítulos siguientes no guardan relación directa con el análisis del caso de la ciudad de Santa Fe por lo que no se realizará un desarrollo pormenorizado de los mismos. Sin embargo, vale mencionar que el Capítulo Tercero de la Ley Nacional N° 26.206 refiere a la Educación Primaria, sus fines, objetivos y características. El Capítulo Cuarto es dedicado a la Educación Secundaria, la cual incorpora la novedad de ser obligatoria; se ponen de manifiesto sus fines y objetivos; se da cuenta de la división de la misma (ciclos) y se manifiestan las acciones que deberán garantizarse por parte de las autoridades jurisdiccionales.

El Capítulo Quinto referido a la Educación Superior, la cual comprende tanto las Universidades e Institutos Universitarios públicos y privados (reconocidos y en concordancia con la Ley N° 24.521); como los Institutos de educación Superior públicos y privados. Por otro lado, El Capítulo Sexto refiere a la Educación Técnico Profesional, a cual es una de las modalidades de la Educación Secundaria y Superior. Es importante destacar que tanto la Educación Superior cómo la Técnico Profesional son reguladas por leyes específicas (Ley Nacional N° 26.059 de Educación Técnico Profesional, y Ley Nacional N° 24.521 de Educación Superior).

El Capítulo Séptimo está dedicado a la Educación Artística, los artículos manifiestan la necesidad de que todos los alumnos tengan la posibilidad de vivenciar

⁷⁷ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

⁷⁸ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

experiencias vinculadas a la educación artística. Además, prevé la existencia de espacios orientados para la Educación Secundaria y formación vinculada a la Educación Superior.

El Capítulo Octavo refiere a la Educación Especial, modalidad encargada de brindar educación a las personas con discapacidad (temporal o permanente) en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo.

En el Capítulo Noveno se hace referencia a la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, esta está destinada a garantizar la alfabetización y la obligatoriedad prevista en la ley para todas aquellas personas que hubiesen podido completarla en tiempo y forma.

El Capítulo Decimo habla acerca de la Educación Rural la cual abarca desde el Nivel Inicial hasta el Secundario, y está destinada a poblaciones que habitan en zonas rurales. El Decimoprimer se refiere a la Educación Intercultural Bilingüe, la cual está destinada al derecho de los pueblos indígenas (más bien originarios o naturales) a recibir una educación que preserve su lengua, pautas culturales y modos de vida, poniéndolos en dialogo con el respeto hacia las diferencias.

El Capítulo Décimo Segundo hace referencia a la Educación en Contextos de Privación de la Libertad, cuál busca garantizar el derecho a la educación de aquellas personas que se encuentran privadas de la libertad, siendo que esta privación no debe afectar el derecho a recibir una educación integral y de calidad.

El último Capítulo del Título Segundo, el Décimo Tercero expresa lo vinculado a la Educación Domiciliaria y Hospitalaria, destinada a garantizar el derecho a la educación de todas aquellas personas impedidas de acceder a la educación común por causas de salud (temporal o permanente)

En adelante la Ley avanza en cuestiones vinculadas a la Educación Privada, la formación de los docentes, las políticas de igualdad e inclusión, la calidad educativa, la evaluación, las nuevas tecnologías, la educación a distancia, etc.

El Título Noveno de la Ley habla acerca de la Educación No Formal y en el artículo 112 inciso c, se expresa lo mencionado con anterioridad (en el Nivel Inicial) respecto de que las autoridades promoverán espacios de desarrollo infantil.

“c) Implementar estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social y de salud para atender integralmente a los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los dos (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales.”⁷⁹

Vale destacar nuevamente la importancia de este artículo de la Ley para el posterior análisis que se realizara sobre el caso de la ciudad de Santa Fe. El artículo sitúa los servicios educativos inferiores a los 3 años como posibles de ser articulados a través de otros actores sociales; es necesario destacar que, si bien este artículo menciona específicamente la implementación de estrategias de desarrollo infantil, podemos atribuir dentro de estas estrategias a la educación. Es importante que se comprenda que el desarrollo infantil, no siempre es sinónimo de educación infantil. De hecho son en ocasiones dos vertientes totalmente contrapuestas; hay quienes postulan las acciones de desarrollo infantil, como posibles de ser llevadas a cabo por personal sin capacitación docente específica para el nivel, porque se entiende que el desarrollo es propio de acompañar el crecimiento, y por ejemplo una persona con hijos, tiene experiencia en el tema; es así que existen en muchas localidades del país, Centros de Desarrollo Infantil o Centros de Acción Familia, o Centros de Cuidado Infantil, pero en general estos espacios se encuentran vinculados estrictamente al cuidado y la crianza. Por otro lado la educación infantil, que forma parte de las estrategias de desarrollo infantil, si bien acompaña el cuidado y la crianza, realiza un trabajo sistemático sobre la educación integral de la persona, detectando las posibilidades y limitaciones, buscando estrategias para el desarrollo integral; a su vez en general este tipo de estrategias se vinculan al campo docente, quienes se ocupan de las acciones concretas. El inciso d, del mismo artículo, propone que se coordinen acciones con otras instituciones para complementar la educación formal;

“d) Coordinar acciones con instituciones públicas o privadas y organizaciones no gubernamentales, comunitarias y sociales para desarrollar actividades formativas complementarias de la educación formal.”⁸⁰

⁷⁹ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

⁸⁰ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

En este sentido, como se verá más adelante, el caso de la ciudad de Santa Fe, puede incluirse como parte de estas acciones, siendo que, abarcan una población que se encuentra por fuera de la educación formal; y que no se superpone con la propuesta jurisdiccional de la Provincia de Santa Fe, sino que, por el contrario, ofrece un servicio que hasta el momento se encontraba vacante. De igual modo, pese a lo dicho anteriormente, será necesario pensar si a largo plazo estas situaciones son sostenibles y necesarias por parte de un gobierno local.

El Título Decimo de la Ley de Educación Nacional hace referencia al Gobierno y la Administración de la Educación, en este se deja en claro que el Estado es responsable del gobierno y administración de la política educativa a través de los ministerios de educación de la nación y las provincias.

“ARTÍCULO 113.- El Gobierno y Administración del Sistema Educativo Nacional es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y de los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo de concertación de la política educativa nacional es el Consejo Federal de Educación.”⁸¹

En relación al artículo N° 113 de la Ley será necesario aclarar que, tal como se menciona, son las provincias y la nación las encargadas de administrar y tomar decisiones en el plano de las políticas educativas del Sistema Educativo Nacional; si nos remitimos al Capítulo Primero de la misma ley se define al Sistema Educativo Nacional como “el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación.”⁸² . Nuevamente resulta necesario resaltar que esto será sumamente importante a la hora de analizar el caso de la ciudad de Santa Fe, el cual, conforma un Sistema Educativo Municipal, por fuera del sistema formal de educación de la provincia de Santa Fe, sin ningún vínculo o supervisión provincial. También vale recordar el

⁸¹ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

⁸² Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

artículo número 22 de la misma Ley, el cuál autoriza a los gobiernos provinciales a generar estrategias conjuntas con otros actores sociales, para atender a la población infantil.

En lo restante, la Ley Nacional N° 26.206 manifiesta las funciones del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación; crea el Consejo Federal de Educación definiendo sus funciones, definiendo el mismo en el artículo 116:

“ARTÍCULO 116.- Créase el Consejo Federal de Educación, organismo interjurisdiccional, de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del Sistema Educativo Nacional. Estará presidido por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres (3) representantes del Consejo de Universidades, según lo establecido en la Ley N° 24.521.”⁸³.

A continuación, se definen los deberes de las autoridades educativas jurisdiccionales (Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Se define más adelante la institución educativa siendo esta la unidad pedagógica encargada de la implementación de las acciones educativas. Se expresan en el capítulo siguiente los derechos y deberes de los alumnos; luego de los/as padres, madres y tutores; y por último se dan algunas consideraciones generales y plazos para el cumplimiento de la Ley.

Hasta aquí se ha revisado con diferentes niveles de profundidad, según se considera necesario para el análisis del caso que se pondrá en escena tanto la norma máxima que rige la vida de los ciudadanos argentinos (Constitución Nacional), como la norma de organización y de base que rige las acciones educativas llevadas a cabo en el territorio nacional (Ley de Educación Nacional N° 26.206, con sus modificaciones de la Ley Nacional de Educación inicial N° 27.054). Es claro que no son las antes mencionadas las únicas leyes de carácter nacional que contribuyen a regular el Sistema Educativo Nacional, sin embargo, el resto de la legislación vigente no se vincula específicamente con el caso, por lo que no será objeto de análisis del presente trabajo.

⁸³ Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006..

A continuación, se pondrá el foco sobre la normativa provincial vinculada a la educación, que de algún modo se vincula con el análisis del caso del programa de Jardines Municipales de la Ciudad de Santa Fe. Es importante mencionar que la provincia de Santa Fe cuenta con una constitución que data del año 1962, por lo que la misma puede que se haya quedado atrasada en el tiempo respecto de los avances en la legislación sobre educación nacional que data de los últimos diez años; así mismo es relevante considerar que la provincia no cuenta con una Ley provincial de educación, existen digestos vinculados a los diferentes niveles, resoluciones, decretos, pero no una ley que nucleee, ordene y sistematice la información normativa respecto de la educación en la provincia.

3 - Constitución de la Provincia de Santa Fe:

En el capítulo primero la constitución provincial hace referencia al sistema de gobierno de la provincia y pone de manifiesto que se condiciona a las posibilidades y limitaciones otorgadas por la Constitución Nacional. Se menciona la religiosidad de la provincia (mencionando la libertad de culto de los habitantes); expresa dónde deberán residir las autoridades del gobierno provincial (ciudad de Santa Fe, Capital de la provincia).

El artículo sexto hace nuevamente referencia a la Constitución Nacional manifestando que todos los habitantes de la provincia gozan de los derechos otorgados por ella:

“ART. 6. Los habitantes de la Provincia, nacionales y extranjeros, gozan en su territorio de todos los derechos y garantías que les reconocen la Constitución Nacional y la presente, inclusive de aquellos no previstos en ambas y que nacen de los principios que las inspiran.”⁸⁴

⁸⁴ Constitución de la Provincia de Santa Fe. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1962.

El artículo decimoprimeros se refiere a la libertad de expresión y libertad de prensa; así mismo refuerza lo expresado anteriormente respecto de la vinculación con la Constitución Nacional Argentina y al derecho a enseñar y aprender:

“ART. 11. Todo individuo tiene derecho a expresar y difundir libremente su pensamiento mediante la palabra oral o escrita, o cualquier otro medio de divulgación. El cultivo de la ciencia y del arte es libre. Queda garantido el derecho de enseñar y aprender.”⁸⁵.

En las secciones siguientes y sus respectivos artículos se expone la normativa que rige en la provincia en torno al sistema electoral, los poderes del estado y sus atribuciones, así como también las sanciones correspondientes.

La Sección Séptima si bien no refiere puntualmente al tema educación, resulta relevante ya que hace referencia al Régimen Municipal. En el artículo 106 se definen las características fundamentales para que un grupo poblacional sea considerado municipio o comuna.

“ART. 106. Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen. Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas. La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten.”⁸⁶.

A continuación, se dan algunas características acerca de la organización de los municipios, las formas de recaudación tributaria y la conformación del gobierno.

La Sección Octava de la Constitución Provincial está destinada a la educación. El artículo 109 de la misma incluye a todos los niveles del sistema educativo, como puede verse se expresa la provisión del nivel inicial (preescolar) y el primario. En cambio, para la educación secundaria, técnica y superior manifiesta que puede hacerlo; esto responde

⁸⁵ Constitución de la Provincia de Santa Fe. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1962.

⁸⁶ Constitución de la Provincia de Santa Fe. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1962.

a la antigüedad de la Constitución Provincial, momento en el que las provincias no estaban obligadas a garantizar este derecho que recaía en la órbita nacional.

“ART. 109. El Estado provincial provee al establecimiento de un sistema de educación preescolar y elemental y puede organizar y proteger también la enseñanza secundaria, técnica y superior. La educación impartida en los establecimientos oficiales es gratuita en todos sus grados.”⁸⁷

El mismo artículo a continuación define los objetos de los niveles educativos y de las modalidades que se implementan, nuevamente puede observarse en el vocabulario expresado el atraso de la legislación a la fecha.

“La educación preescolar tiene por objeto guiar adecuadamente al niño en sus primeros años, en función complementaria del hogar. La educación elemental es obligatoria e integral y de carácter esencialmente nacional. Cumplido el ciclo elemental, la educación continúa siendo obligatoria en la forma y hasta el límite de edad que establezca la ley. La educación secundaria tiende a estimular y dirigir la formación integral del adolescente. La normal propende a la formación de docentes capacitados para actuar de acuerdo con las características y las necesidades de las distintas zonas de la Provincia. La educación técnica tiene en cuenta los grandes objetivos nacionales y se orienta con sentido regional referida preferentemente a las actividades agrícolas, ganaderas e industriales de la zona. La Provincia presta particular atención a la educación diferencial de los atípicos y a la creación de escuelas hogares en zonas urbanas y rurales.”⁸⁸.

Los artículos siguientes ofrecen información sobre las acciones que desarrollará la provincia respecto de la educación para las personas con discapacidad y poblaciones rurales.

“La Provincia presta particular atención a la educación diferencial de los atípicos y a la creación de escuelas hogares en zonas urbanas y rurales.”⁸⁹

⁸⁷ Constitución de la Provincia de Santa Fe. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1962.

⁸⁸ Constitución de la Provincia de Santa Fe. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1962.

⁸⁹ Constitución de la Provincia de Santa Fe. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1962.

El Artículo 110 establece la posibilidad de las familias de elegir la institución educativa y hace referencia a la educación privada.

Como puede apreciarse la contribución de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, respecto de lo ya hecho por la Constitución Nacional, no es mucho. En primer lugar, porque su grado de detalle es mucho menor y se refiere a la temática de un modo más general; además porque la antigüedad de la normativa hace que los dicho quede fuera de contexto ya que fue pensado para otro tiempo.

A continuación, se analiza brevemente dos normativas de la Provincia de Santa Fe, las cuales guardarán relación con el caso de la ciudad de Santa Fe, estas normativas son la Ley Provincial Orgánica de Municipalidades y Comunas y la Ley Provincial de Fondo de Asistencia Educativa.

La Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas es la norma que rige el modo de organización gestión y gobierno de las ciudades y comunas comprendidas en el territorio de la Provincia de Santa Fe, vale recordar que las características de los municipios y comunas son determinados por cada jurisdicción (provincia), por lo que estos no siempre reúnen los mismos requisitos en una provincia y en otra; de ahí la importancia de poder caracterizar brevemente los municipios y comunas de la provincia de Santa Fe; además de esta caracterización resulta importante intentar encontrar en la normativa vigente información referida a las atribuciones y responsabilidades de los gobiernos locales en la temática que nos ocupa.

4 - Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas N° 2756

Tal como se expresó con anterioridad en el análisis de la Constitución Provincial, el primer requisito para que un centro urbano sea considerado municipio es reunir al menos diez mil habitantes, en caso contrario se lo considerará comuna; esto es reafirmado en los primeros capítulos de la Ley Provincial 2.439, se expresa que los límites de los ejidos urbanos serán delimitados por Decreto del Poder Ejecutivo, en función de los informes que proporcionen los municipios y la Dirección de Obras Públicas.

En el artículo n° 45 se comienzan a mencionar las atribuciones de los municipios

“ARTÍCULO 45 Son atribuciones de los municipios:

1. Las de su propia organización legal y libre funcionamiento económico, administrativo y electoral; las referentes a su plan edilicio, apertura, construcción y mantenimiento de calles y caminos, plazas, parques y paseos, nivelación y desagües, uso de calles, caminos y del subsuelo, tráfico y vialidad, transportes y comunicaciones suburbanas, edificación y construcción; servicios públicos urbanos; matanzas y mercados; abasto; higiene; cementerio; salud y comodidad; moralidad, recreos y espectáculos públicos; estética; servicio doméstico y en general, todas las de fomento o interés local no prohibidas por esta ley y compatibles con las prescripciones de la Constitución
2. Crear recursos permanentes y transitorios, estableciendo impuestos, tasas y cotizaciones de mejoras, cuya cuota se fijará equitativa y proporcional o progresivamente, de acuerdo con la finalidad perseguida y con el valor o mayor valor de los bienes o de sus rentas. Las cotizaciones de mejoras se fijarán teniendo en cuenta el beneficio recibido por los que deban soportarlas. La facultad de imposición es exclusivamente de personas, cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicciones esencialmente comunales y concurrentes con las del fisco provincial o nacional, cuando no fueren incompatibles;
3. Imponer de acuerdo a las leyes y ordenanzas respectivas, sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes, tales como multas, clausuras de casas y negocios, espectáculos públicos, demolición de construcciones, secuestros, destrucción y decomiso de mercaderías, pudiendo requerir del juez competente las órdenes de allanamiento que estimen necesarias, como asimismo el concurso de la autoridad policial;
4. Ordenar a los propietarios y arrendatarios de campos y terrenos, la extirpación de las siguientes plagas de la agricultura: el Sorgo de Alepo, el abrojo, el joyo y bicho de cesto;
5. Propender al abaratamiento de los artículos de primera necesidad, mediante la municipalización de su venta, reglamentación de ferias francas, etc.;
6. Municipalizar por derecho propio los servicios públicos cuando ello fuere posible, o bien fomentar la prestación de los mismos por vía de cooperación o explotación mixta;

7. Conceder permiso para cercar los límites exteriores de las propiedades comprendidas dentro del radio urbano;
8. Terminada la construcción de nuevos edificios o reconstrucción de los existentes, las Comisiones Comunales darán cuenta a las oficinas receptoras de la renta respectiva, llenando las planillas que al efecto les proporcionarán éstas a los fines del aumento de la valuación que corresponda. La falta de cumplimiento de esta disposición dará lugar a la suspensión del pago del porcentaje a que se refieren las leyes de contribución territorial;
9. Podrán enajenar sus bienes debiendo hacerlo en licitación pública o subasta pública si valiesen más de Australes 83. La reglamentación normará las condiciones generales y particulares para la licitación pública o subasta pública y la enajenación directa, de modo que favorezca la concurrencia de la mayor cantidad posible de oferentes, el tratamiento igualitario de los mismos y el cotejo de ofertas y condiciones análogas. El monto establecido se considera a precio del mes de noviembre de 1984”⁹⁰

Tal como puede observarse en el Capítulo n° 45 no se hace mención, entre las atribuciones de los municipios, a los servicios educativos; es necesario volver a mencionar que la Ley data de 1935, siendo la misma actualizada en diferentes oportunidades, pero no íntegramente; en este sentido es menester recordar que las competencias de los municipios han variado a lo largo del tiempo incorporando nuevas incumbencias

La única referencia al aspecto educativo que se pueden encontrar en la presente Ley se encuentra la vinculada al Fondo de Asistencia Educativa, el cuál es uno de los pilares del programa de Jardines Municipales de la ciudad de Santa Fe: “ARTICULO 13. Cada Municipalidad destinará el 10% como mínimo de sus rentas anuales para el Fondo de Asistencia Educativa y para promoción de las actividades culturales en el radio de su Municipio. El Intendente será responsable personalmente por el incumplimiento de esta disposición.”⁹¹

Esta observación, vinculada al aporte que deben realizar municipios y comunas, es la única mención vinculada a la participación del gobierno local en materia de educación. Si bien el artículo prevé la participación de municipios y comunas en este fondo, se expone que esta participación no puede ser parte de los ingresos previstos por

⁹⁰ Ley Provincial N° 2756. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1986

⁹¹ Ley Provincial N° 2756. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1986

alumbrado, barrido, riego, limpieza, etc; esto responde a que tradicionalmente estas tareas fueron propias de las incumbencias de los gobiernos locales, suele resumirse como se mencionó con anterioridad en el ABC de los municipios: A (alumbrado), B (barrido), C (Calles); o ABL (alumbrado, barrido y limpieza). Esto representa hoy día un fuerte desafío respecto de la construcción de la agenda de las gestiones municipales o comunales; los temas de la agenda institucional siguen vinculados al antes mencionado ABC, el cuidado de los cementerios, la provisión de agua potable, gas natural y cloacas, la recaudación de impuestos y el control (comercial, vehicular, etc); sin embargo la agenda de gobierno de los municipios ha variado mucho en la actualidad, temas como medio ambiente, educación, salud, gestión de riesgos, cultura, etc son centrales para el desarrollo de las ciudades, sin embargo estas áreas no son consideradas prioritarias por la ciudadanía en general, lo que pone a las gestiones en el dilema de limitarse a satisfacer las demandas o pensar y delinear el futuro; generalmente se busca un punto medio.

5 - Fondo de Asistencia Educativa DECRETO N° 5085/68

(Modificaciones decreto N° 1766/70 decreto N° 2665/70 y 788/76)

El decreto N°5058/68 de la Provincia de Santa Fe define y especifica el Fondo de Asistencia Educativa (FAE), su función, la composición de su comisión y la integración de sus fondos.

El artículo primero define al FAE y cuáles serán sus funciones:

“Art. 1°)- Créase en las Municipalidades y Comunas de la Provincia el "Fondo de asistencia educativa", que tendrá por finalidad, asegurar el mantenimiento, ampliación y construcción de todos los edificios escolares de propiedad provincial, municipal o comunal cuya ejecución no tome expresamente a su cargo el P.E. por intermedio de los organismos correspondientes y contribuir al equipamiento de las escuelas ubicadas en su jurisdicción. En los casos en que no funcionaren escuelas provinciales o cuando las existentes no requieran la contribución del Fondo de Asistencia Educativa para mantenimiento, ampliación o construcción de sus edificios, ni para equipamiento de útiles, material didáctico o mobiliario, el Fondo queda autorizado para distribuir las

partidas correspondientes entre las escuelas Nacionales que funcionen en la zona, de acuerdo con las necesidades evidenciadas en cada caso. “⁹²

Como se observa el fondo del FAE prevé una amplia cobertura sobre las posibles necesidades de las instituciones educativas. En el caso que nos interesa, que es la creación de espacios educativos de carácter municipal, los mismos están contemplados en la normativa, siendo posible destinar recursos del fondo para la construcción y o mantenimiento de los mismos.

El artículo segundo establece la conformación del fondo que administrará el FAE el cual resulta de los aportes del municipio en los porcentajes antes descriptos, con fondos del gobierno provincial y con aportes de la comunidad, representada por las cooperadoras escolares.

“Art. 2º)- El fondo previsto en el artículo anterior se integrará: En las Municipalidades con no menos del 50% de lo recaudado por imperio del Artículo 13º de la Ley nº 2756, y en las Comunas con el total de la suma que ingrese por aplicación de lo estatuido en el Art. 62º de la Ley nº 2439; Con el aporte de las Municipalidades o Comunas que éstas determinarán anualmente en los presupuestos; Con un aporte de la Provincia equivalente al 20% del monto total invertido en obras en el ejercicio inmediato anterior por el "Fondo de Asistencia Educativa"; Con el aporte de la comunidad, ya sea en dinero, materiales, mano de obra o contribuciones de otro género; Estos fondos se destinarán exclusivamente para el fin previsto por este decreto y serán administrados por una comisión integrada por el Intendente o Presidente de la Comuna, los directores de las escuelas de la jurisdicción y un representante de cada una de las Cooperadoras de las escuelas ubicadas en la misma. En las ciudades que sean sede de "Federaciones de Asociaciones Cooperadoras" actuará un solo cooperador asignado por las respectivas Federaciones; y en lugar de un director por cada escuela, un Inspector designado por el Ministerio de Educación y Cultura. “⁹³

El artículo tercero y el cuarto hacen referencia al lugar donde se depositarán los fondos destinados al FAE y a la inclusión de estos en los presupuestos municipales respectivamente.

⁹² Decreto Provincial N° 5085. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1968.

⁹³ Decreto Provincial N° 5085. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1968.

El artículo quinto establece el plazo en el que se presentarán los planes para las mejoras, reparaciones y o construcciones y el modo en que deben aprobarse:

“Art. 5º)- ANTES DEL 31 DE marzo de cada año, la Comisión Administradora preparará el plan de reparaciones, ampliaciones y construcciones que elevará para conocimiento de del Ministerio de Educación y Cultura. Dichos planes deberán estar aprobados por lo menos por las 2/3 partes de los miembros que integran la Comisión Administradora del Fondo, debiendo adjuntarse copia firmada del Acta, en que conste su aprobación.”⁹⁴

Como se observa la aprobación del presupuesto depende de lograr el voto de las dos terceras partes de la comisión, impidiendo así que las obras se realicen discrecionalmente por alguna de las partes.

En los artículos siguientes se brinda información respecto de la incumbencia y asistencia de organismos gubernamentales vinculados a la arquitectura y la construcción, la conformación del presupuesto, la elaboración del balance anual, etc.

El Decreto Provincial N° 1766/70 brinda algunas precisiones más respecto del funcionamiento del FAE, en tal sentido el artículo primero establece los plazos en los que cada municipio deberá asignar las partidas comprometidas para tal fin:

“Art. 1º)- Las Municipalidades y Comunas deberán hacer efectivo, en cuatro cuotas iguales y trimestrales, el monto total destinado anualmente al "Fondo de Asistencia Educativa". Dichas cuotas vencerán los días 31 de marzo, 30 de junio, 30 de setiembre y 31 de diciembre de cada año respectivamente.”⁹⁵

El artículo segundo informa acerca de la acción que generaría el atraso en el destino del fondo:

“Art. 2º)- Si el 31 de diciembre de cada año, dichas cuotas no hubieren sido abonadas totalmente, se procederá por contaduría General de la Provincia, a retener, de la coparticipación impositiva de la Municipalidad y/o Comuna afectada, los importes

⁹⁴ Decreto Provincial N° 5085. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1968.

⁹⁵ Decreto Provincial N° 1766. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1970.

correspondientes a todo el año no cumplido y a su inmediato depósito en la cuenta bancaria especial prevista en el artículo 3º del decreto n° 5085/68.”⁹⁶

A partir del año 2002 se incorporan algunas modificaciones a la Ley de FAE, estas flexibilizan los modos de contribución de los gobiernos locales pudiendo hacerse aportes no solo en dinero, sino también en materiales u horas hombre para la concreción de las obras previstas en el plan.

Hasta aquí se ha realizado un recorrido por la normativa vigente que de algún modo tiene impacto sobre el análisis del caso que veremos más adelante, un caso del que intentaremos destacar las capacidades de un municipio para ocuparse de un espacio específico de la educación y de la posibilidad de sostener esta acción en el tiempo.

⁹⁶ Decreto Provincial N° 1766. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1970.

Capítulo III: Los Jardines Municipales de la ciudad de Santa Fe

Los Jardines Municipales aparecen en la agenda política de la ciudad de Santa Fe a fines del año 2011, cuando el por entonces presidente del Concejo Municipal y candidato a Intendente (José Corral), propone como uno de sus objetivos de campaña, la creación y puesta en marcha de 30 salas de primer ciclo del nivel inicial (1 a 3 años de edad), repartidas en diez edificios, ubicados en los barrios con mayores condiciones de vulnerabilidad de la ciudad.

Tras ganar las elecciones y asumir en sus funciones como intendente (diciembre 2011), Corral pone en marcha un plan para cumplir con su promesa de crear salas destinadas a la educación de la primera Infancia. “El intendente José Corral presentó la propuesta de Sistema Municipal de Educación Inicial, que elevará al Concejo Municipal. Se trata de una iniciativa que contempla la creación de salas maternas, a cargo del municipio. «Queremos organizar un verdadero sistema para que, además de los propios jardines, mejoremos el control sobre los jardines privados», explicó el intendente.”⁹⁷. En esa instancia, el órgano ejecutor del proyecto fue la Secretaria de Educación, a cargo en ese momento de la Prof. Rossana Ingaramo. Vale decir que, este movimiento en favor de la educación tuvo su punto de partida en la gestión anterior del Gobierno de la ciudad (Intendencia 2007 - 2011 a cargo del ing. Mario Barletta), en donde puede encontrarse entre los ejes del plan de desarrollo para la ciudad: “Posicionar a la educación como rasgo central de un proyecto político que aspira a generar cambios importantes y estructurales, recuperando para el Estado local y la ciudadanía santafesina la capacidad de pronunciarse y colaborar en cuestiones educativas”⁹⁸. En este sentido, el plan de desarrollo de la gestión Barletta pone de manifiesto su interés por fortalecer las instituciones públicas destinadas al desarrollo de los ciudadanos, reconociendo a las instituciones educativas como centrales para la realización de este proceso: “La promoción de la inclusión educativa y el mejoramiento de la calidad de la educación son metas prioritarias de la acción educativa municipal y se concretan a partir del desarrollo de estrategias que involucran tanto a la educación formal como a la no formal,

⁹⁷ Corral presentó el proyecto de Jardines de Infantes Municipales. EL Litoral Recuperado de http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/70767-corrall-presento-el-proyecto-de-jardines-de-infantes-municipales

⁹⁸ Plan de desarrollo 2008 2011. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2008.

apoyando el trabajo de las escuelas y de la comunidad en general, de manera de propiciar lugares de encuentro, de convivencia, de expresión y realización personal.”⁹⁹. En esta gestión, el área abocada a la temática educativa tenía rango de Sub Secretaría y se encontraba dentro de la estructura de gobierno de la Secretaría de Desarrollo Social, con limitada autonomía y un espacio de acción poco claro dado que las intervenciones en los establecimientos educativos no representaban un fuerte impacto en la ciudad; la mayor parte de sus acciones consistían en ofrecer espacios de capacitación y o reflexión para docentes y alumnos en temáticas vinculadas a las problemáticas ciudadanas más recurrentes (educación vial, alimentación saludable, violencias, etc.).

Sin dudas, pese a que la aparición en la agenda pública de los Jardines Municipales sucede hacia finales de 2011, esto es fruto de los intentos del gobierno de la ciudad por dar respuesta a una serie de problemas que se manifestaban a través de altos índices de violencia y exclusión sobre todo en las juventudes de los barrios ubicados en el cordón oeste y norte de la ciudad. En este sentido, los datos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe muestran que la media del departamento La Capital para homicidios y delitos por robo para el año 2011 superan la media provincial y al departamento Rosario; los casos de muertes violentas se registran coincidentemente en los cordones de la ciudad antes mencionados estando por entonces los índices entre los más altos de la provincia. Por otro lado, los datos respecto del empleo para fines del año 2011 dejan ver que más del 58% de los jóvenes entre 20 y 29 años se encuentran desocupados siendo mayoritariamente mujeres¹⁰⁰; a su vez en la franja etaria antes mencionada se ubica el mayor porcentaje de embarazos y nacimientos del departamento y la ciudad. La sumatoria de estos factores genera la necesidad de realizar intervenciones focalizadas sobre un determinado territorio y su población. En este sentido durante los gobiernos precedentes se intentaron generar mejores condiciones de vida a través de obras de infraestructura urbana (pavimento, servicios públicos, alumbrado, etc.) pero la falta de políticas sociales adecuadas junto a la falta de mantenimiento de las obras y la poca presencia del gobierno municipal hicieron que estas acciones no tuvieran los efectos esperados de inclusión y mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos de estos barrios.

⁹⁹ Plan de desarrollo 2008 2011. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2008.

¹⁰⁰ Datos obtenidos de las publicaciones Santa Fe Como Vamos del Gobierno de la Ciudad de Santa Fe.

Por lo antes descrito es que se toma la decisión de comenzar a resolver la problemática por el principio y con un carácter estrictamente educativo. Por ello los Jardines Municipales, resultan de intervenir en los primeros años de vida de los niños fortaleciendo la socialización y la adquisición de hábitos para la vida; este trabajo se extiende a sus familias y a las comunidades barriales, intentando dar respuesta a los problemas públicos antes mencionados. Claro que los Jardines Municipales forman parte de una serie de políticas destinadas a la resolución de los problemas mencionados, pero son estos la punta de lanza para ingresar a las comunidades e intentar generar transformaciones duraderas. Estas acciones se vinculan a un uso favorable del concepto de proximidad por parte del gobierno municipal de la ciudad de Santa Fe. Basándose en un profundo conocimiento de las comunidades, delimitando territorios particulares según problemáticas o características afines.

Así como el Plan de Desarrollo para la ciudad de Santa Fe 2008 - 2011 da cuentas del aspecto educativo, el Plan de Gobierno 2011 - 2015 (que forma parte del Plan de Desarrollo Santa Fe 2020), pone nuevamente en foco esta tendencia, con especial énfasis en el proyecto de Jardines Maternales Municipales; así el cuarto eje del plan de gobierno lleva como título “Una ciudad que educa”¹⁰¹, siendo el primer aspecto mencionado los jardines municipales: “Entendiendo a la educación como la herramienta de inclusión social por excelencia y asumiendo que la educación inicial es el sector más inequitativo, nos propusimos como política de estado la construcción de 30 salas por año desde la sala de 1 hasta completar 120 en 4 años. Se trata de un proyecto educativo con un fuerte impacto como política de integración social.”¹⁰²

Inmediatamente tras ponerse en funciones las autoridades, la Secretaria de Educación y la Secretaria de Planeamiento Urbano, presentan al Intendente diversas propuestas para la construcción de las salas antes mencionadas, siendo las mismas íntegramente pensadas para albergar instituciones educativas para la primera infancia.

Tras licitarse la construcción de los edificios a principios del año 2012 se ponen en marcha las obras para su construcción, en su mayoría por etapas, que incluían la ampliación de una sala por año hasta alcanzar el total de las salas (1, 2 y 3 años). Al

¹⁰¹ Plan de Gobierno 2011 – 2015. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2011.

¹⁰² Plan de Gobierno 2011 – 2015. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2011.

mismo tiempo se comienza con un proceso paralelo que implicó el llamado a concurso para cubrir cargos de docentes de Nivel Inicial, de esto da cuenta una nota periodística de la fecha “El Municipio local informó que se encuentra vigente la primera etapa de la convocatoria de aspirantes a conformar el escalafón de docentes del Nivel Inicial en el marco del Programa “Sistema Municipal de Educación Inicial”, una propuesta que contempla servicios y acciones educativas reguladas por el estado local para impulsar el ejercicio del derecho a la educación a niños de 45 días a 4 años inclusive.”¹⁰³; este hecho, tan inédito como la misma experiencia de los Jardines Municipales cobra gran relevancia en la ciudad, presentándose al concurso más de 400 docentes del nivel. El concurso docente contó con características diferentes a los que hasta el momento se realizaban en el ámbito del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe. El mismo se conformó con cuatro etapas, todas ellas eliminatorias, en donde se pusieron a prueba las competencias de los profesionales, situándolos en el contexto en que debían trabajar; para ello se comenzó realizando una evaluación de antecedentes, en donde se dio especial puntuación a aquellos profesionales que hubiesen realizado estudios afines de posgrado o carreras que complementaran su formación vinculada al nivel inicial, luego se llevó a cabo un curso dictado por especialistas de la educación inicial (Unión Argentina de Docentes de Nivel Inicial), el cual tuvo una evaluación con carácter eliminatorio; quienes superaron esta primer etapa de eliminación debieron realizar un test psicotécnico también con carácter eliminatorio; atravesadas estas etapas se realizó una entrevista personal para indagar acerca de las motivaciones e intereses de los/as postulantes. Con la sumatoria de todas las etapas antes descriptas se confeccionó un orden de mérito, que establecería el orden de ingreso de las docentes.

Por otro lado, pero en paralelo a la construcción de los edificios y a la convocatoria a los/as profesionales, se envió al Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe un proyecto de ordenanza que crease y regulara el Sistema Municipal de Educación Inicial, otorgando así un marco normativo no solo para la creación y funcionamiento de los Jardines Municipales que se estaban construyendo, sino también para todas las iniciativas privadas-particulares que venían funcionando con anterioridad o que quisiesen funcionar en el futuro.

¹⁰³ Convocan a docentes para los jardines infantiles municipales. Diario El Litoral. 2011. Recuperado de http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/71104-

En la apertura de sesiones del concejo municipal del año 2012, el intendente de la ciudad declara en su discurso inaugural: “Nos entusiasma la creación de jardines maternales conformando un sistema integral de educación inicial, para que todos los chicos de la ciudad tengan un buen comienzo y la oportunidad de acceder a educación de calidad desde la primera infancia. Como lo prometimos durante la campaña, ya estamos trabajando para abrir 30 nuevas salitas este mismo año en el norte y el oeste de la ciudad, atendiendo así la situación de las familias con más necesidades o aquellas que hoy, por restricciones económicas, no pueden acceder a la educación inicial. Sabemos que la incorporación temprana al sistema educativo da sus frutos al abrirle a estos niños reales oportunidades de inclusión social y un mejor horizonte de futuro para sus vidas.”¹⁰⁴

En el mismo discurso el intendente hace mención a dos de las acciones antes mencionadas que, en paralelo, se estaban realizando para poder concretar este proyecto: El concurso de profesionales docentes y el proyecto de Ordenanza que regule las instituciones recientemente creadas: “Hicimos la convocatoria para la selección por concurso de los docentes y auxiliares que formarán parte de este ambicioso proyecto educativo, a los que se sumará un equipo de deportes y de salud. Este Concejo Municipal tiene en sus comisiones el proyecto para crear el Sistema Municipal de Educación Inicial, que estamos seguros se aprobará en las próximas sesiones para dar marco a este sueño y permitirá también conformar una red de jardines maternales de la ciudad.”¹⁰⁵

El 9 de marzo de 2012 se sanciona por unanimidad la Ordenanza Municipal N° 11.841 de Sistema Municipal de Educación Inicial¹⁰⁶, la cual pasa a ser la norma que rige para la creación, habilitación y funcionamiento de los jardines maternales de la ciudad, tanto públicos (municipales) como particulares (no incorporados ni autorizados por el Ministerio de Educación de la Provincia). Días después de este hecho, en el acto inaugural de las primeras salas de los Jardines Municipales el Intendente de la ciudad mencionaba en su discurso: “Por otro lado, nos parece importante destacar que recientemente el Concejo Municipal de nuestra ciudad aprobó la creación del Sistema

¹⁰⁴ Discurso de Apertura de Sesiones 2012 del Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2012

¹⁰⁵ Discurso de Apertura de Sesiones 2012 del Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2012

¹⁰⁶ Ver Anexo I.

Municipal de Educación Inicial, que está integrado por todos los jardines maternos de gestión privada y estatal, apuntando a establecer un marco que regule la oferta del servicio educativo del nivel inicial y coordine las políticas educativas dirigidas a este nivel, garantizando igualdad de oportunidades a todos los niños de la ciudad en el acceso a una educación de calidad.”¹⁰⁷ Esta situación es receptionada por un medio local donde explicita: “En su primera sesión del año, el Concejo local dio ayer luz verde a la creación del Sistema Municipal de Educación Inicial. La ordenanza sancionada por unanimidad formalizó un marco normativo que regulará la oferta de servicio educativo de los jardines de gestión pública y privada de la ciudad -que reciben a niños de 45 días a 4 años-, crea un cuerpo de supervisores pedagógicos, establece criterios reglamentarios sobre el trabajo de las maestras jardineras y el personal docente, y fija requisitos sobre la documentación y las garantías edilicias que deben brindar los establecimientos donde funcionen los jardines, entre otros puntos.”¹⁰⁸

Es importante destacar que desde el comienzo del proyecto se tuvo en claro que el municipio no pretendía desplazar a la provincia de su obligación sobre el Sistema Educativo: “Las llamadas guarderías o jardines maternos reciben a niños desde los 45 días a los 4 años inclusive, y no necesitan autorización del Ministerio de Educación para funcionar, sino que son habilitadas por los municipios. Se estima que unos 59 jardines puros funcionan en la ciudad de Santa Fe, autorizados por la Municipalidad local, con dos jardines municipales: uno en La Guardia y otro en San Lorenzo.”¹⁰⁹; sin embargo se comprendió la necesidad de generar una política pública educativa que permitiese articular las intervenciones realizadas por el municipio en los barrios donde los gobiernos previos no habían focalizado sus iniciativas, resultando como se mencionó anteriormente los barrios con mayores índices de desocupación, violencia, NBI, etc.

Hacia el mes de marzo de 2012, se convoca a las primeras 30 docentes que ocuparían sus cargos en las primeras salas de los jardines que aún se encontraban en construcción. Días después las docentes, junto a un equipo interdisciplinario de

¹⁰⁷ Discurso del Intendente José Corral: Inauguración Jardín Municipal CIC Roca. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2012.

¹⁰⁸ Crearán un Sistema Municipal para los jardines maternos. Diario El Litoral. 2012. Recuperado de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2012/03/10/metropolitanas/AREA-02.html>

¹⁰⁹ Crearán un Sistema Municipal para los jardines maternos. Diario El Litoral. 2012. Recuperado de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2012/03/10/metropolitanas/AREA-02.html>

coordinación, comienzan a recorrer los barrios en que se ubicarían los jardines difundiendo la propuesta a los vecinos. Esta etapa resultó central para que las docentes pudieran conocer cómo y dónde vivían cada uno de los niños que luego serían sus alumnos, la experiencia resultó a la vez enriquecedora como facilitadora del vínculo con las familias, quienes recibieron en todo momento con agrado la visita de las docentes. Es importante recordar que si bien los jardines son gratuitos, no estaba instalada la demanda en las comunidades, no era una práctica común llevar a los niños y niñas a jardines; en primer lugar porque se carecía de ofertas vinculadas a la educación de la primera infancia, pero además porque en general se concebía que esta tarea debía ser ocupada por las madres o mujeres a cargo de los niños, quienes en muchos casos resultaban ser muy jóvenes y que debieron resignar sus estudios, trabajos o iniciativas personales por estas razones. En este sentido la política implementada a través de los Jardines Municipales se ha convertido también en una política de género, creando oportunidades para que las madres retomen sus estudios, se capaciten, trabajen o busquen trabajo, etc. En este sentido se llevó a cabo un trabajo integrado por diferentes áreas del gobierno de la ciudad, focalizada en mejorar las condiciones de empleabilidad de las mujeres a cargo de los niños de los jardines municipales y se trabajó sobre el empoderamiento de su rol; como consecuencia del trabajo realizado se logró formar una cooperativa textil: “Por otra parte, en este mismo acto se realizará un reconocimiento a las madres de niños que asisten a los jardines municipales que conformaron una cooperativa denominada Historias con Hilos. Las mujeres, que recibieron capacitación por parte del Gobierno de la Ciudad, recibirán un certificado como socias fundadoras. La cooperativa comenzó a delinear sus primeras actividades en el mes de septiembre de 2013 cuando, al final el curso denominado “confección de blancos y uniformes” ofrecido por el Municipio, pusieron en marcha las competencias adquiridas y realizaron una importante producción.”¹¹⁰

El 26 de marzo del año 2012 se inauguran las primeras dos salas del Jardín Municipal Roca; esto marca el comienzo de la concreción de la política proyectada por el intendente de la ciudad y su equipo de gobierno. En este acto el intendente declara: “La creación de jardines maternas municipales es uno de los proyectos más

¹¹⁰ Se inauguran hoy las obras de ampliación del Jardín Municipal Varadero. Diario Digital 2014. Recuperado de Notife.<http://notife.com/363203-se-inauguran-hoy-las-obras-de-ampliacion-del-jardin-municipal-de-varadero-sarsotti/>

importantes que nos hemos propuesto y es, además, una promesa de campaña. Queremos que todos los niños de nuestra ciudad tengan un buen comienzo y la oportunidad de acceder a educación de calidad desde la primera infancia, buscamos un futuro mejor y ya comenzamos a hacer realidad este sueño desde la convicción de que la educación es la única garantía de igualdad de oportunidades.”¹¹¹. En el mismo acto el Intendente de la ciudad hace mención a un tema que será necesario retomar dado el curso que han tomado en el último tiempo las iniciativas legislativas en materia de educación; será un debate al menos, necesario de dar y que se ha mencionado en párrafos precedentes: “En este camino, el Municipio se plantea el rol de Socio Estratégico de la Provincia en la educación inicial y asume el compromiso de buscar otros socios estratégicos en las organizaciones de la sociedad civil (Asociaciones, Iglesias, Centros Comunitarios). Para llevar adelante esta propuesta resulta fundamental y excluyente el trabajo cooperativo y cogestionado entre el Municipio y el Ministerio de Educación de la Provincia de manera tal de no instituir circuitos paralelos y diferenciados de ofertas educativas, aunando esfuerzos para garantizar la calidad de las mismas, así como los recursos humanos, de infraestructura y económicos asignados y la interacción permanente con el área de salud de manera tal de abordar de manera multidisciplinaria la atención integral de los niños.”¹¹²

A la hora de analizar el documento del proyecto que elabora el municipio respecto de los Jardines Municipales, se encuentran los fundamentos sobre los que se cimienta la necesidad de su creación. Este documento explicita la visión que se posee sobre la etapa de la vida en la cual se focalizará el eje de la política: “Sabemos que el niño aprende y se va apropiando de la cultura desde sus primeros días y que la intervención de los adultos cercanos juega un papel fundamental en este sentido.”¹¹³

El proyecto mencionado anteriormente hace referencia también, aunque sin datos empíricos, a otras investigaciones que, según menciona, demuestran la relación entre acceder a educación inicial de calidad y atravesar con éxito la escolaridad posterior,

¹¹¹ Discurso del Intendente José Corral: Inauguración Jardín Municipal CIC Roca. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2012.

¹¹² Discurso del Intendente José Corral: Inauguración Jardín Municipal CIC Roca. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2012.

¹¹³ Proyecto Educativo Jardines Municipales de Santa Fe. [ebook]. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. 2014. Recuperado de http://www.bancodebuenaspracticas.org/_files/proyectos/63__PROYECTO%20EDUCATIVO.pdf.

llegando estos efectos incluso hasta la finalización de la educación secundaria. Así mismo deja en claro que el rol del jardín no es el de reemplazar a las familias, sino acompañar la crianza y la educación de los niños y niñas: “El jardín acompaña en esta educación, la complementa, la enriquece, pero no cumple las funciones parentales paternas o maternas. Ofrece adultos que cuidan y contienen y colaboran en la crianza, pero desde otro rol, el rol de enseñar.”¹¹⁴.

El documento hace referencia a la Ley de Educación Nacional N° 26.206 para explicar la diferencia entre universalizar la educación en alguno de sus niveles y que la misma sea obligatoria; en este sentido se extrae del documento que la posición del gobierno de la ciudad es la de colaborar en garantizar la universalización, sin avanzar en la obligatoriedad.

El primer apartado del documento finaliza respondiendo a la incógnita de sobre por qué un gobierno local decide inmiscuirse en políticas educativas, no siendo esta una de sus funciones primarias: “El involucramiento de los gobiernos locales en la gestión y administración de los servicios educativos para la infancia, constituye una oportuna experiencia para propiciar la calidad y la cantidad en términos de cobertura necesaria, de los ámbitos educativos destinados a los niños/as. Significa ofrecer una respuesta a la vez social y cultural a una ciudad en evolución y crecimiento, porque apostar por la calidad de vida de los niños/as significa apostar por la calidad de vida de la ciudad en su conjunto.”¹¹⁵

A continuación en el documento se mencionan algunas cifras respecto de la cantidad de nacidos vivos y el escaso acceso de estos a educación temprana gratuita, a su vez se explica que casi el total de niños que logran acceder a educación temprana lo hacen a través de un servicio ofrecido por particulares, mientras que los niños de los sectores con menores ingresos y NBI acceden a espacios vinculados a la salud y el desarrollo social: “Cuando consideramos solo a la Ciudad de Santa Fe, si se efectúa una

¹¹⁴ Proyecto Educativo Jardines Municipales de Santa Fe. [ebook]. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. 2014. Recuperado de http://www.bancodebuenaspracticas.org/_files/proyectos/63__PROYECTO%20EDUCATIVO.pdf.

¹¹⁵ Proyecto Educativo Jardines Municipales de Santa Fe. [ebook]. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. 2014. Recuperado de http://www.bancodebuenaspracticas.org/_files/proyectos/63__PROYECTO%20EDUCATIVO.pdf.

derivación de datos se obtiene que en 2009 los nacidos vivos están representados aproximadamente por 6519 niños que requieren que el estado les asegure su incorporación efectiva al primer nivel de la enseñanza consagrada en la LEN y más específicamente a los Jardines Maternales y Salas de 3 años. En la ciudad, la cobertura de la Educación Inicial en lo que respecta a Jardines Maternales es asumida mayoritariamente por particulares. Existen actualmente 51 Jardines Maternales de gestión particular habilitados y supervisados por el municipio, los cuales albergan aproximadamente 3000 alumnos.”¹¹⁶ Resulta importante destacar nuevamente que la acción del gobierno local se centró en los barrios con mayores situaciones de vulnerabilidad, dónde aún se requería (y se requiere en muchos casos hasta la fecha) una mayor intervención del gobierno en materia de obras y servicios; y dónde a su vez no existían ofertas públicas ni privadas para la educación de los niños y las niñas entre 1 y 3 años; puede decirse que el gobierno local en este caso realizó una discriminación positiva, este concepto, que seguramente podrá ser discutido por muchos especialistas resultó central en el desarrollo de la política educativa de la ciudad de Santa Fe, dado que la misma orientó sus acciones a generar mayores condiciones de igualdad en el acceso y la permanencia a una educación de calidad desde los primeros años de vida: “Desde el Estado provincial la asistencia destinada a los sectores populares más vulnerables en términos de condición socioeconómica para el acceso temprano al nivel de educación inicial resulta insuficiente, puesto que sus posibilidades de acceso a la oferta educativa de gestión particular se limita casi exclusivamente a jardines particulares pertenecientes a Asociaciones Vecinales. Estos sectores entonces van quedando excluidos de los primeros tramos de la educación inicial y por lo tanto se distribuyen en distintas acciones articuladas exclusivamente desde las áreas de salud y de acción social, con ausencia de las órbitas educativas.”¹¹⁷ Así mismo, el libro Educación y Primeras infancias del Gobierno de la Ciudad de Santa Fe (que recupera la experiencia de los Jardines Municipales) afirma “La puesta en marcha del sistema significo un esfuerzo local para superar las desigualdades que existen entre niños y

¹¹⁶ Proyecto Educativo Jardines Municipales de Santa Fe. [ebook]. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. 2014. Recuperado de http://www.bancodebuenaspracticas.org/_files/proyectos/63__PROYECTO%20EDUCATIVO.pdf.

¹¹⁷ Proyecto Educativo Jardines Municipales de Santa Fe. [ebook]. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. 2014. Recuperado de http://www.bancodebuenaspracticas.org/_files/proyectos/63__PROYECTO%20EDUCATIVO.pdf.

niñas que habitan en diferentes lugares o regiones; implica un aporte para alcanzar la pretendida universalidad de la educación como derecho fundamental mediante una estrategia especial, focalizada en asegurar condiciones de igualdad a niños y niñas en el acceso temprano a la educación, en beneficio de su desarrollo físico, intelectual, emocional y social.”¹¹⁸

Cuando se identifican los rasgos distintivos del Sistema Municipal de Educación Inicial de la ciudad de Santa Fe, y específicamente de los Jardines Municipales, inmediatamente se aprecia una estructura particular. En relación al Sistema se observa la siguiente estructura o diagrama organizacional:

Como se aprecia en la Figura 1 aparece dentro de la estructura de gestión del Sistema de Educación Inicial de la ciudad un Equipo Técnico. Este equipo, conformado por especialistas de diferentes áreas vinculadas a la educación (Profesionales de Psicología, Psicopedagogía, Ciencias de la Educación, Trabajo Social y especialistas en educación Inicial) es el encargado de acompañar los procesos de los jardines, sus docentes, los alumnos, alumnas y sus familias bajo una idea de sostener a quienes sostienen, acompañar a quienes acompañan. Explica “A fin de potenciar el trabajo en los jardines se ha constituido un equipo de profesionales, que ha ido consolidándose y cumpliendo diferentes objetivos según los requerimientos. [...] Una vez comenzadas las actividades con los niños, el Equipo Técnico, trabajando de manera transdisciplinaria, ha puesto en funcionamiento un dispositivo de seguimiento, acompañamiento y supervisión del desempeño del personal docente y no docente (asistentes)”.¹¹⁹ Entre las tareas de las cuales se ocupa este equipo se encuentran la evaluación y monitoreo de las prácticas áulicas, el seguimiento de los casos particulares de los niños y o niñas; la vinculación con las diferentes áreas de gobierno frente a las necesidades de los alumnos o alumnas; la elaboración de documentos de trabajo para el personal de las instituciones; asesoría a las docentes o las familias ante situaciones complejas que requieren la intervención de las especialidades de los profesionales del equipo, etc.

¹¹⁸ INGARAMO, R. VALSAGNA, A. y VIDUZZI V. Educación y primeras infancias: El sistema de educación inicial de la ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2016.

¹¹⁹ INGARAMO, R. VALSAGNA, A. y VIDUZZI V. Educación y primeras infancias: El sistema de educación inicial de la ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2016.



Figura 1

Al respecto del Equipo técnico y la gestión escolar, la Organización Mundial para la Educación Pre-escolar afirma en su libro dedicado a la evaluación de los jardines municipales “Una marca distintiva del SMEI es la forma en que se pensó y se organizó la gestión directiva de los jardines. A diferencia del formato tradicional en que un directivo se ocupa de la gestión de la institución, en el SMEI se responsabiliza por esta tarea a un grupo de ocho profesionales de diversa formación académica y trayectoria”¹²⁰. Este grupo de ocho profesionales al que hace referencia la OMEP incluye al antes mencionado Equipo Técnico junto al Cuerpo de Supervisores, quienes tienen a su cargo las tareas de supervisión y control sobre los jardines de gestión particular habilitados por el municipio. Tal como se menciona, los jardines municipales carecen de la figura de un director responsable de cada institución; en su lugar el gobierno local ha decidido posicionar en un rol más activo al equipo de docentes de cada jardín para que conjunta y colaborativamente asuman las responsabilidades de gestión institucional, acompañadas y andamiadas por el Cuerpo de Supervisores y por el Equipo Técnico (como así también por las autoridades representantes del gobierno). Esta decisión ha implicado un posicionamiento de las docentes diferente al que comúnmente asumen en las instituciones provinciales, en las que permanentemente se cuenta con directivos que asuman las responsabilidades de gestión.

¹²⁰ FARENSTEIN, Gabriela; MAYOL, Mercedes; SNAIDER Carolina. Informe evaluativo: Sistema Municipal de Educación inicial de la Ciudad de Santa Fe. Organización Mundial para la Educación Preescolar. Buenos Aires. 2015.

El cuerpo de docentes, que en la actualidad asciende a más de noventa profesionales de la educación inicial se encuentra en permanente formación; en este sentido se da una doble práctica; por un lado se realizan talleres y reuniones plenarias periódicas con el fin de abordar problemáticas vinculadas a las experiencias propias de los jardines municipales, la resolución de los conflictos más comunes, el intercambio de experiencias, etc; por otro lado desde el gobierno de la ciudad en conjunto con la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral se realizaron las gestiones pertinentes para la creación de un ciclo de Licenciatura en Nivel Inicial y Primeras Infancias “«El motivo de la reunión tuvo que ver con un trabajo conjunto que venimos haciendo entre la Municipalidad y la Facultad en el desarrollo de una propuesta a partir de la iniciativa del Gobierno local de la implementación de los jardines maternos. Para eso elaboramos una propuesta tendiente a la capacitación y formación de los docentes que se seleccionen. Por eso le trajimos al Intendente la propuesta que tiene que ver con una licenciatura específica a implementarse a partir del año que viene», detalló Claudio Lizárraga al finalizar de la reunión. [...] Por su parte, la Secretaria de Educación del Gobierno de la Ciudad, Rossana Ingaramo, dijo que «La reunión fue un cierre del primer proceso de construcción conjunta, porque en realidad nos integramos a una propuesta formativa para los docentes de nivel inicial, pensada en los maestros que se van a desempeñar en esta experiencia del Sistema Municipal de Educación Inicial, pero va a ser una oferta educativa para todos». Luego agregó: «Esto está hecho a medida. Cuando comenzamos con el armado del sistema, pedimos a la Facultad que se ocupe de pensar en una post formación de grado para los docentes, sobre todo materno, que es donde nos está faltando la especialización. Lo que ellos ofrecen es un formato que tienen históricamente, que son los Ciclos de Licenciatura, de reconversión de títulos universitarios. Son dos años y medio y el requisito es tener título docente», contó. Por último, la funcionaria municipal aseguró: «A nosotros nos interesan espacios de teorizaciones y conceptualizaciones académicas, pero también nos importa el ida y vuelta del docente que está trabajando y que la licenciatura sea el espacio donde vuelque su experiencia, pueda conceptualizar, pensarla, realizarla, y que sea una capacitación en servicio y no solo una cosa de laboratorio».”¹²¹ El 13 de marzo de 2012 se realiza el

¹²¹ Ultiman detalles para la Licenciatura en Educación Inicial. Municipalidad de la ciudad de Santa Fe. 2011. Recuperado de

acto en el que se firma el convenio de colaboración entre las Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral concretándose la creación del ciclo de licenciatura antes mencionado. Un dato a destacar es que, las docentes que ingresaron a los Jardines Municipales (luego del concurso descripto anteriormente) debieron firmar un acta compromiso por medio de la cual el gobierno de la ciudad se comprometía a becarlas para la realización sin costo del ciclo de licenciatura antes mencionado, poniendo como contrapartida el compromiso de cursar las asignaturas correspondientes al plan de estudios y obtener su titulación en un plazo no mayor a cuatro años; se recuperan aquí las palabras del intendente de la ciudad en el acto de firma del convenio de colaboración “Para el intendente José Corral, esta propuesta coloca a Santa Fe «como referencia en materia de educación, y con ella estaremos a la vanguardia en lo que es educación inicial». Explicó además que, tras una primera etapa de inscripción, entre 400 aspirantes se logró seleccionar a los primeros 30 que comenzarán este ciclo de licenciatura. «Es un proyecto que nos entusiasma pues a través de este convenio con la Universidad, y específicamente con todas las capacidades de los docentes de FHUC, brindaremos la posibilidad de que estos docentes realicen la licenciatura y puedan obtener el título universitario, para ubicar a Santa Fe como referencia en educación una vez más».”¹²²

Desde los orígenes del proyecto se comprendió la necesidad de fortalecer a las docentes en su formación académica, atendiendo a que la misma difiere de todo otro tipo de formación y o capacitación “La formación de docentes especializados en el conocimiento y la educación de la niñez genera la posibilidad de contribuir a la prevención temprana de problemáticas que hacen a su calidad de vida. Además, la institucionalización de formación e investigación continua del docente tienen la potencialidad de generar procesos de pensamiento que permitan construir herramientas culturales y estrategias que den respuesta a las vacancias de formación y a las nuevas necesidades que surgen de contextos cambiantes”¹²³.

http://www.santafeciudad.gov.ar/noticia/ultiman_detalle_para_licenciatura_educacion_inicial

¹²² Está en marcha la Licenciatura en Educación Inicial. Noticias universidad Nacional del Litoral. 2012. Recuperado de

http://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/est%C3%A1_en_marcha_la_licenciatura_en_educaci%C3%B3n_inicial#.WRPvymk190w

¹²³ INGARAMO, R. VALSAGNA, A. y VIDUZZI V. Educación y primeras infancias: El sistema de educación inicial de la ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2016.

Otro aspecto relevante resulta del 16 de mayo del año 2014, día en el que el Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe sanciona la Ordenanza Municipal N° 12.092 Estatuto del Docente Municipal¹²⁴; “El nuevo estatuto -un mensaje del Ejecutivo- reemplaza a la ordenanza N° 8.040 de 1981, promulgada por el último régimen militar. En su extenso articulado establece los derechos, deberes y obligaciones de los docentes municipales. Fija las categorías, el sistema de ingreso por concurso que deberá ser reglamentado para garantizar la igualdad, transparencia y libre concurrencia de los aspirantes a un cargo. También, estipula cómo serán los agrupamientos docentes, el régimen disciplinario, entre otros puntos.”¹²⁵; además de lo mencionado el estatuto incorpora una cláusula que fija que el salario de las docentes se equiparará según la política salarial de cada año de los docentes de la provincia de Santa Fe; además establece instancias de evaluación para docentes, directivos y supervisores.

El 13 de mayo de 2017 egresaron las primeras cinco Licenciadas pertenecientes todas ellas al equipo de docentes de los Jardines Municipales de la ciudad de Santa Fe “Al respecto, el decano de la Facultad, Prof. Claudio Lizárraga, expresó que se trata «de uno de los desafíos académicos más importantes que tuvimos en los últimos tiempos. Cuando el intendente Corral estaba pensando en el proyecto de los jardines maternos, nos propuso formar a nivel universitario a las maestras que iban a formar parte de estas instituciones educativas, y hoy tenemos cinco maestras de nivel inicial graduadas con título universitario. Son las primeras de la provincia».”¹²⁶. En la actualidad el ciclo de licenciatura antes mencionado cuenta con docentes de nivel inicial de todos los ámbitos educativos (municipal, provincial y nacional); incluso ha tomado tal relevancia para la región que se ha abierto una primer cohorte del ciclo en la localidad de San Justo ubicada a aproximadamente cien kilómetros de la ciudad de Santa Fe “La rúbrica se concretó a partir de un interés planteado por la gestión de Cuesta, que rápidamente encontró el apoyo de las autoridades universitarias, continuando una experiencia que se

¹²⁴ Ver Anexo II.

¹²⁵ Aprobaron un nuevo Estatuto para los docentes municipales. Diario El Litoral. 2014. Recuperado de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2014/05/16/metropolitanas/AREA-01.html>

¹²⁶ Se graduaron las primeras licenciadas en Primeras Infancias de FHUC. Noticias Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral. 2017. Recuperado de http://www.fhuc.unl.edu.ar/noticia/31058/se_graduaron_las_primeras_licenciadas_en_primeras_infancias_de_fhuc.html

inició en la ciudad de Santa Fe: «Con San Justo se da un caso similar a lo que ocurrió en Santa Fe, a partir de una iniciativa del Municipio que nos solicitó contar con esta carrera en su jurisdicción. Lo importante es que esto hará posible que el habitante de esta localidad no necesitará trasladarse a la ciudad capital, sino que nosotros podremos venir e interactuar en su propia ciudad», remarcó el rector después de la firma de los convenios.»¹²⁷

El trabajo conjunto de la Municipalidad de la ciudad de Santa Fe y de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral a partir de la proyección y puesta en marcha del ciclo de licenciatura permitió la realización de dos congresos vinculados a la educación inicial, temática que hasta el momento no había sido objeto de reflexión y análisis para el ámbito de la Universidad Nacional del Litoral. El primero de ellos se realizó en el año 2014 en su declaración a la prensa el intendente de la ciudad manifestaba “Con respecto a la realización del Congreso, afirmó que « es un motivo de mucha alegría y orgullo, porque en nuestra corta experiencia ya hay cosas para compartir con todos los interesados que concurren durante estos tres días »”¹²⁸ ; el segundo congreso, realizado en el año 2016 se centró en la reflexión sobre las experiencias estéticas “Al referirse al Congreso que inició este jueves, indicó que «una propuesta formativa no se agota en una secuencia de materias que complementan una formación sino también con establecer los espacios de debate, investigación e intercambio frente a las problemáticas que se generan». En ese sentido, agregó: «Nos proponemos poner en debate un conjunto de experiencias y trabajar también con los maestros a través de talleres específicos, que darán el marco para la reflexión y el intercambio frente a una problemática que tiene como objeto y destinatario los niños»”¹²⁹ .

¹²⁷ La FHUC amplía la formación de docentes en Primeras Infancias. Noticias Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral. 2017. Recuperado de http://www.fhuc.unl.edu.ar/noticia/26192/docentes_de_fhuc_capacitar%C3%A1n_en_san_justo_2.html

¹²⁸ Con destacados expositores se realiza el Congreso de Educación en Primeras Infancias. Noticias Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe. 2014. Recuperado de http://www.santafeciudad.gov.ar/noticia/destacados_expositores_realiza_congreso_educacion_primeras_infancias.html

¹²⁹ Segundo Congreso de Educación en Primeras Infancias. Diario Digital Notife. 2016. Recuperado de <http://notife.com/512846-segundo-congreso-de-educacion-en-primeras-infancias/>

Como se pudo ver con anterioridad en la figura 1 en los Jardines Municipales las docentes comparten su trabajo junto con Asistentes Infantiles. Este rol, creado para cumplir tareas de apoyo y colaboración con las docentes es ocupado primordialmente por personas con anclaje territorial en los barrios en donde se ubican los jardines: “Las asistentes de sala, en su mayoría, son parte de la comunidad en la cual se encuentra inmerso el jardín por lo que conocen las redes comunitarias que sostienen a los grupos familiares y los lugares que resultan más significativos. Pueden ayudar a interpretar algunas valoraciones y pautas de crianza propias de la comunidad que comparten con las familias de los niños que concurren al jardín.”¹³⁰. Muchas de las asistentes de sala comenzaron siendo “madres cuidadoras”¹³¹ previo a la aparición de los Jardines Municipales; con el tiempo y a partir de la puesta en marcha de este proyecto se incorporaron perfiles acordes a lo antes mencionado. El rol de las asistentes infantiles intenta que la docente se boque exclusivamente a las tareas pedagógicas del nivel; por ello la preparación de los alimentos, la higiene de los espacios y el armado de escenarios didácticos son algunas de las tareas que asumen estos actores; permitiendo que las docentes centren su atención en los procesos de enseñanza y aprendizaje de sus alumnos.

El aspecto vinculado a lo edilicio requiere de un párrafo especial dado que, las construcciones que se realizaron para estos espacios reúnen condiciones de calidad, incluso dos de los edificios recibieron menciones en concursos de arquitectura. Desde el comienzo se trabajó sobre la base del lema “para los más chicos lo mejor”¹³², en ese sentido se tomaron decisiones sobre los aspectos que debían reunir los edificios que contendrían los Jardines Municipales de la ciudad “Los más pequeños necesitan espacios abiertos, con condiciones higiénicas y físicas elementales (de luz, ventilación y amplitud) para sentirse a gusto y acceder a aprendizajes de calidad. Los espacios reducidos, oscuros y poco acogedores inciden en el estado emocional y en el

¹³⁰ INGARAMO, R. VALSAGNA, A. y VIDUZZI V. Educación y primeras infancias: El sistema de educación inicial de la ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2016.

¹³¹ Concepto utilizado para referirse a mujeres adultas que, anteriormente se ocupaban del cuidado de niños y niñas en espacios municipales bajo el programa SOLARES. Estos espacios destinados a la recreación dejaron de existir tras la regularización normativa de los jardines municipales. En la actualidad los SOLARES que dependen de la Secretaría de Desarrollo Social ofrecen actividades recreativas y culturales para niños y niñas de todas las edades así como también asistencia a las familias.

¹³² Lema utilizado por el intendente de la ciudad de Santa Fe y su equipo de gestión en reiterados actos y declaraciones.

aprendizaje de niños y niñas, pudiendo generar apatía, agresividad, nerviosismo e incomodidad.

Para ofrecer a los niños condiciones elementales de bienestar se establecieron algunas premisas básicas en la construcción de los espacios; entre ellas, que fueran seguros, amplios, cálidos y funcionales para sus desplazamientos autónomos. No sólo se ha tenido en cuenta el aspecto estético sino también que el lugar brinde la sensación de sentirse a gusto, que den ganas de quedarse y de volver a él.”¹³³. Todos los jardines fueron realizándose por etapas, a excepción de tres de ellos (Barranquitas Sur, Coronel Dorrego y Las Flores) que se realizaron completos en una misma etapa. Las salas de los jardines se pensaron para que sean autónomas, cada una cuenta con un sector de preparación de los alimentos (cocina, microondas, pileta y muebles de guardado), un sector destinado a los baños (las salas de 1 año cuentan con un sector de cambiado de pañales, las salas de 2 años cuentan con sector de cambiado de pañales y baños, y las salas de 3 años cuentan solo con baños; todas ellas con sus respectivos espacios de guardado), un patio individual para cada sala al cuál se accede generalmente por ventanales que posibilitan la iluminación con luz natural del espacio; y el espacio central, despojado de elementos salvo por muebles de guardado ubicados en las paredes. Los pisos de las salas fueron recubiertos con pisos de goma, de fácil limpieza y térmicos; se cuenta con elementos de ventilación y calefacción. El jardín Barranquitas Sur fue premiado en la Bienal de Arquitectura Argentina del año 2015; fue el único edificio público que obtuvo premiación en dicha edición; también en el año 2016 el Jardín Municipal Las Flores fue seleccionado entre las 15 mejores obras de arquitectura del país “El Jardín Municipal de Las Flores, que será inaugurado el 4 de abril por el intendente José Corral, es una de las 15 obras de arquitectura contemporánea seleccionadas para representar a la Argentina en la décima edición de la Bienal Iberoamericana de Arquitectura y Urbanismo (X BIAU) que se celebrará en San Pablo, Brasil, del 4 y 8 de julio. El dato cobra aún mayor relevancia si tenemos en cuenta que hubo 1.111 proyectos presentados de todo el mundo de los cuales tan sólo se seleccionaron 194. Estos serán evaluados el 1 y 2 de abril en Madrid, España, por el Jurado de Panorama de Obras,

¹³³ INGARAMO, R. VALSAGNA, A. y VIDUZZI V. Educación y primeras infancias: El sistema de educación inicial de la ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2016.

Publicaciones y Tesis Doctorales de la X BIAU, integrado por expertos de España, Portugal y países de Iberoamérica, para elegir a los ganadores.”¹³⁴.

Es necesario mencionar que la financiación del proyecto de los Jardines Municipales es doble, por un lado la inversión vinculada a la construcción y refacción de los edificios la cuál proviene del FAE (Fondo de Asistencia Educativa) el cuál, tal como se menciona en el apartado del marco legal constitucional resulta de un fondo coparticipable entre el municipio, la provincia y la Asociación de Cooperadoras Escolares. Al respecto es importante destacar que el cumplimiento de la norma que obliga a las municipalidades a realizar los aportes correspondientes al Fondo de Asistencia Educativa comenzaron a realizarse regularmente a partir del año 2008, habiéndose detectado hacia fines del año 2007 (inicio de la gestión Barletta) la existencia de una deuda por parte de las gestiones anteriores en esta materia “La deuda con el Fondo de Asistencia Educativa generada en el período 2002-2007 era de \$10.820.208,96. Mediante Convenio aprobado por Decreto D.M.M N° 00182 del 31 de marzo de 2008, se consolidó la misma al 12/03/2008 por los aportes correspondientes desde el mes de abril 2006 a marzo 2008 y por las cuotas 12 a 59 del convenio de reconocimiento de deuda de septiembre 2002 a agosto 2003 Durante el ejercicio 2010 se cancelaron doce cuotas por un importe de \$130.000,00.-c/u totalizando en el año el importe de \$1.560.000,00.-”¹³⁵, este aspecto permitió que la ciudad cumpla con sus obligaciones y disponga (junto a la junta directora del FAE) de ciertos recursos que pudiesen ser destinados a educación tal como lo estipula la normativa.

Por otro lado, en relación a la inversión demandada se debe tener en cuenta la inversión destinada al mantenimiento de las instituciones, los recursos para su funcionamiento y el personal docente, no docente, administrativo y técnico así como la estructura de funcionamiento necesaria para el proyecto, estos fondos son destinados del presupuesto propio del municipio.

La construcción de los jardines municipales ha demandado un total acumulado de \$ 48.851.938,07 de los cuales \$ 27.631.983 fueron aportados a través del FAE, mientras

¹³⁴ El Jardín Municipal Las Flores, entre las 15 mejores obras de arquitectura del país. Diario EL Litoral. 2016. Recuperado de http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/128000-el-jardin-municipal-las-flores-entre-las-15-mejores-obras-de-arquitectura-del-pais

¹³⁵ Dato obtenido de la cuenta de inversión 2010 enviada por el DEM al Honorable Concejo Municipal de la ciudad de Santa Fe.

que el resto resulta de un aporte obtenido de parte del Gobierno Nacional para la construcción de dos edificios.

Hasta el momento se han construido trece jardines municipales ubicados prioritariamente en el cordón Oeste y Norte de la ciudad tal como se observa en la figura 2, donde como se mencionó anteriormente se ubican las familias con menores ingresos y mayores índices de NBI.



Figura 2

Como puede observarse además de los jardines que se han construido se cuenta con un jardín para hijos e hijas de empleados municipales (ASOEM) ubicado a escasas cuadras del palacio municipal, este jardín es preexistente a la creación del Sistema Municipal de Educación Inicial, pero luego de la creación del mismo se lo ha transferido para que el gobierno local asuma su gestión. Además, en la figura 2 aparecen los jardines Atilo Rosso y Alto Verde los que se encuentran en construcción tras obtener el aporte del gobierno nacional.

En detalle la obra de cada jardín implicó la siguiente inversión¹³⁶:

- Jardín Municipal Cic Roca: \$ 611.355.
- Jardín Municipal Varadero Sarsotti: \$ 1.474.472.
- Jardín Municipal Cic Facundo Zuviría: \$ 432.810.
- Jardín Municipal Pro Mejoras Barranquitas: \$1.022.718,61.
- Jardín Municipal San Agustín: \$ 1.465.674,86.
- Jardín Municipal Loyola Sur: \$ 847.359,11.
- Jardín Municipal Villa Hipódromo: \$ 851.134,25.
- Jardín Municipal Abasto: \$1.194.950.
- Jardín Municipal Barranquitas Sur: \$ 6.000.000.
- Jardín Municipal Coronel Dorrego: \$6.006.481,69.
- Jardín Municipal Las Flores: \$10.631.000.
- Jardín Municipal La Guardia: \$ 4.896.396,51.
- Jardín Municipal San Lorenzo: \$ 3.017.631,04.
- Jardín Municipal Atilo Rosso: \$ 10.820.000.
- Jardín Municipal Alto Verde: \$ 10.400.000.

Los datos sobre la inversión realizada por el municipio con fondos propios, recabados de las cuentas de inversión¹³⁷ de los años de funcionamiento de los jardines¹³⁸ arrojan que en el año 2013 el municipio destinó la suma de \$ 4.383.270,44 al programa de Sistema Municipal de Educación Inicial; este importe corresponde al 7,5% del

¹³⁶ Datos obtenidos de los pliegos para las licitaciones de las construcciones de cada edificación.

¹³⁷ La Cuenta de Inversión es el instrumento mediante el cual el Departamento Ejecutivo Municipal rinde cuentas del destino del presupuesto asignado al finalizar cada año de gestión; esta cuenta es enviada al Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe para ser examinado.

¹³⁸ No se cuenta con la información correspondiente al ejercicio del año 2012 dado que la inversión de la Secretaría de Educación no detalla los fondos destinados exclusivamente al Programa de Sistema Municipal de Educación Inicial; esto si sucede en los años posteriores.

presupuesto total destinado a la Secretaría de Educación¹³⁹ y a un 0,32% del presupuesto total del municipio. La cuenta de inversión correspondiente al ejercicio del año 2015 arroja una inversión destinada al Sistema Municipal de Educación Inicial de \$11.745.764,92 representando un 13% del presupuesto destinado a la Secretaría de Educación y un 0,65% del presupuesto municipal para el mismo año. En el año 2015 el Sistema de Educación Inicial recibe \$ 18.585.513,84 pasando a representar un 15,6% del presupuesto asignado para la Secretaría de Educación y un 0,8% del presupuesto total del municipio. La cuenta de inversión correspondiente al año 2016 otorga \$ 33.214.444,50 para el Sistema Municipal de Educación Inicial siendo este monto el 17% del presupuesto de la Secretaría de Educación y el 0,83% del presupuesto municipal.

Además de las inversiones mencionadas anteriormente (Fondo de Asistencia Educativa y recursos propios del municipio) los jardines tienen la particularidad de haber incorporado también al sector privado; comprometiendo a empresas de la zona a colaborar en el sostenimiento de las instituciones a través de un programa de Padrinazgo vinculadas con el concepto de Responsabilidad Social Empresarial: “Diferentes entidades privadas se comprometen así, al igual que el municipio, a cooperar en forma estrecha y sistemática con el desarrollo de este proyecto, hacia el equilibrio social, económico y medioambiental de la comunidad”¹⁴⁰; esta acción permite una participación activa de las empresas sin delegar la responsabilidad del gobierno local sobre la gestión y el mantenimiento de las instituciones. Este mecanismo que posibilita el involucramiento de empresas, organizaciones no gubernamentales y personajes públicos de la ciudad tienen vínculo con el concepto de corresponsabilidad que se trabajó con anterioridad; en este sentido involucrar y hacer partícipes a quienes disponen de ciertos recursos, sumado al involucramiento de las familias de los niños y

¹³⁹ La Secretaría de Educación cuenta además del Programa de Sistema Municipal de Educación Inicial con el Programa de Articulación Académico Administrativa del Liceo Municipal Antonio Fuentes del Arco con más de dos mil alumnos y trescientos docentes; el Programa de Educación Ciudadana destinado a fortalecer las instituciones dependientes del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe en el radio de la ciudad de Santa Fe; la Dirección de Obras y Asistencia Educativa que brinda asistencia para la realización de obras menores y reparaciones a las instituciones educativas provinciales y municipales de la ciudad y una sección administrativa destinada al FAE; y el programa Aula Ciudad en conjunto con la Secretaría de Cultura que ofrece capacitaciones a docentes y alumnos en diferentes temáticas.

¹⁴⁰ INGARAMO, R. VALSAGNA, A. y VIDUZZI V. Educación y primeras infancias: El sistema de educación inicial de la ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2016.

niñas de los jardines en las tareas cotidianas del mismo; así como también la incorporación de personal perteneciente a las comunidades (asistentes infantiles) permiten ir generando paulatinamente procesos de apropiación de los espacios que van más allá de sus beneficiarios directos con el objeto de que esta apropiación sea de la ciudadanía en general.

En relación a la propuesta educativa, los Jardines Municipales a través de sus equipos docentes y técnicos han desarrollado un formato propio dado que en la provincia de Santa Fe no se cuenta hasta la fecha con documentos curriculares actualizados para el nivel inicial: “La propuesta educativa de los Jardines Municipales partió de reconocer el papel primario y fundamental de las familias en la crianza, sostén y educación de niños y niñas. Es por ello que se ha buscado que los jardines desempeñen el rol de co-participes, incluyendo a las familias en el proceso educativo a nivel institucional. Se ha hecho hincapié en la necesidad de favorecer la complementariedad y fortalecer el vínculo necesario para potenciar el desarrollo integral de los más pequeños”¹⁴¹; esta decisión permitió, a través de las acciones desarrolladas, generar un vínculo estrecho entre las familias y el jardín, favoreciendo el bienestar de niños y niñas en las instituciones. Por otra parte se decidió que cada jardín debiera presentar un proyecto pedagógico anual en el que se debían trabajar la estimulación de los lenguajes (oral y expresivos) haciendo especial hincapié en la vivencia de experiencias estéticas y artísticas; por otro lado se inició un plan para trabajar la Educación Alimentaria que se complementó con charlas y capacitaciones a las familias; se generaron instancias de apropiación de los espacios públicos permitiendo el conocimiento de la oferta de los espacios recreativos y culturales de la ciudad tanto para niños y niñas como para las familias. En la actualidad se ha comenzado a desarrollar un Diseño Curricular, orientado por la OMEP para el Sistema Municipal de Educación Inicial con el fin de determinar los contenidos y objetivos específicos para las instituciones del primer tramo del nivel inicial de la ciudad: “El intendente José Corral y la vicepresidenta regional para América Latina de la OMEP, Mercedes Mayol Lasalle, rubricaron un acuerdo para elaborar un marco curricular para la educación infantil. Vale recordar que este organismo realizó una evaluación previa al sistema local. Las expertas

¹⁴¹ INGARAMO, R. VALSAGNA, A. y VIDUZZI V. Educación y primeras infancias: El sistema de educación inicial de la ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2016.

destacaron el sistema de Jardines Municipales, que hoy tiene 14 establecimientos en marcha y dos en construcción, como «una política de estado ejemplar»¹⁴²

Tal como se mencionó anteriormente, la OMEP comenzó en el año 2014 una evaluación externa del Sistema Municipal de Educación Inicial de esto da cuentas una nota del uno de los medios gráficos-digitales de la ciudad de Santa Fe: “Las expertas estuvieron recientemente en Santa Fe para firmar un acuerdo con la Municipalidad con miras a iniciar un informe evaluativo externo sobre el sistema de educación inicial del municipio. «El propósito es analizar sus fortalezas y debilidades, comparadas con una serie de cánones de calidad que hay en el mundo con relación a las maestras jardineras, la articulación entre los actores, la participación comunitaria y los espacios físicos, entre otros parámetros», dijo Mayol Lassalle.”¹⁴³. La decisión de poner en marcha un proceso de evaluación fue tomada por el gobierno local con miras a perfeccionar el Sistema Municipal de Educación Inicial: “Con una mirada más amplia, en 2014 se ha firmado un convenio con la Organización Mundial para la Educación Preescolar (OMEP), con el objeto de elaborar un informe evaluativo externo y experto sobre el SMEI de la ciudad de Santa Fe, en su carácter de política pública para la primera infancia. A través de este informe se propone conocer la calidad del servicio educativo iniciado y su incidencia sociocultural en la ciudad, posibilitando la posterior definición de líneas de acción política para dar continuidad a su implementación.”¹⁴⁴. En este aspecto el gobierno local ha tomado un posicionamiento definido respecto a la evaluación de sus prácticas como una necesidad prioritaria para garantizar el logro de sus objetivos y la medición del impacto generado por la política educativa de Jardines Municipales: “El acompañamiento y la evaluación permanente de las diversas acciones que se enmarcan en el SMEI brindan, sin dudas, las herramientas necesarias para que los Jardines Municipales de la Ciudad de Santa Fe constituyan servicios educativos de calidad. Desde una perspectiva centrada en conocer para mejorar la implementación misma del proyecto educativo ha incluido diferentes modalidades de seguimiento y evaluación a

¹⁴² Jardines Municipales: el municipio firmó un convenio con la Organización mundial de la Educación Preescolar. Diario Uno Santa Fe. 2016. Recuperado de <http://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/jardines-municipales-el-municipio-firmo-un-convenio-la-organizacion-mundial-la-educacion-preescolar-n1210933.html>

¹⁴³ Piden invertir más en educación para la primera infancia. Diario El Litoral. 2014. Recuperado de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2014/06/27/educacion/EDUC-01.html>

¹⁴⁴ INGARAMO, R. VALSAGNA, A. y VIDUZZI V. Educación y primeras infancias: El sistema de educación inicial de la ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2016.

fin de incorporar las mejoras que resulten necesarias o los cambios que sean requeridos dentro de un jardín, en particular, o en el Sistema en general.”¹⁴⁵

Esta evaluación, que se extendió hasta el año 2015 incluyó el análisis de registros docentes, documentos elaborados por el equipo técnico del sistema, entrevistas a docentes, asistentes, familias y personal directivo del Sistema; se realizaron observaciones de jornadas en los jardines, focus group de vecinos y familias, entre otras técnicas de recopilación de datos. Los resultados de la evaluación fueron presentados en octubre del año 2015 en la ciudad de Santa Fe en el marco de las Jornadas de Educación para la Primera Infancia y Gobiernos Locales de la Unidad Temática de Educación de la Red de Mercociudades. Del análisis del informe final elaborado por la OMEP se observa que se han realizado una demarcación de cuatro dimensiones (política, institucional, comunitaria y pedagógico didáctica) que abarcan, o intentan abarcar las diferentes aristas y efectos generados en el marco del programa de Educación Inicial.

Al respecto de la Dimensión Política se concluye que se ha avanzado en la meta de garantizar el derecho al acceso a la educación desde los primeros años de vida; además el equipo de OMEP agrega: “Se trata de una experiencia inédita en el país, que combina la decisión política, de definición político-pedagógica y social en favor de la primera infancia, con un ambicioso plan de obras de infraestructura educativa.”¹⁴⁶. Se destaca el impacto generado sobre los beneficiarios directos de los Jardines Municipales, los niños y niñas, pero también el impacto generado sobre las familias, especialmente sobre las mujeres atendiendo a una cuestión de género. Por otra parte, se menciona que los resultados sobre los niños no podrán ser evaluados completamente hasta dentro de algunos años aunque se evidencian beneficios inmediatos: “Se trata de una política pública dirigida a la primera infancia con perspectiva de derechos en la que el Estado municipal asume, sus obligaciones con la infancia de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos de los niños. El impacto sobre la integración social que se propone la Intendencia, no podrá ser evaluado hasta dentro de unos años, sin embargo, la formulación y los resultados constatados permiten afirmar que los niños que

¹⁴⁵ INGARAMO, R. VALSAGNA, A. y VIDUZZI V. Educación y primeras infancias: El sistema de educación inicial de la ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2016.

¹⁴⁶ FARENSTEIN, Gabriela; MAYOL, Mercedes; SNAIDER Carolina. Informe evaluativo: Sistema Municipal de Educación inicial de la Ciudad de Santa Fe. Organización Mundial para la Educación Preescolar. Buenos Aires. 2015.

concurren a los Jardines, efectivamente se encuentran gozando del derecho a acceder a la educación, al juego, al descanso, a la recreación, al conocimiento, a la cultura y al buen trato.”¹⁴⁷. También se hace mención al proyecto educativo implementado destacando lo positivo del mismo, aunque se manifiesta la necesidad de avanzar prontamente en la construcción de un Diseño Curricular para la ciudad.

En cuanto a la Dimensión Institucional se destaca la original forma de gestión de los jardines por sobre la estructura tradicional con un director por institución, pese a esto por el crecimiento del Sistema se considera necesario generar otras estrategias que posibiliten una gestión adecuada.

En torno a la Dimensión Comunitaria se manifiesta la necesidad de comenzar a integrar los jardines a las redes de instituciones de los lugares en que se encuentran emplazados; además se sugiere el fortalecimiento de los vínculos con instituciones vecinas (escuelas, vecinales, solares, iglesias, etc.); las familias y vecinos se han apropiado de las instituciones generando fuertes vínculos con las docentes y asistentes, favoreciendo la permanencia de los niños en la institución.

El análisis vinculado a la Dimensión Pedagógico Didáctica arroja que es necesario concretar el desarrollo del Diseño Curricular, aunque se destaca la pertinencia de los proyectos educativos implementados “La propuesta goza de pertinencia cultural: se adecua al contexto específico con el que se trabaja, volviendo a las intervenciones significativas respecto de la población destinataria, adecuadas a la demanda social y cultural de cada niño.”¹⁴⁸. Se sugiere fortalecer el aspecto vinculado a la adquisición de la autonomía, las oportunidades de elegir libremente y las situaciones de multitarea en la sala. Se sugiere revisar la cantidad y calidad de los materiales disponibles; y se destaca la utilización de herramientas de registros para el seguimiento y evaluación de niños: “Por último, se destaca que en el SMEI cuenta con diversas herramientas de registro que recogen información de diferentes áreas, como ser la Guía de entrevista inicial, la Agenda Diaria (sobre su uso se han propuesto algunos ajustes), los Informes y las Solicitudes de Intervención. La presencia de estas herramientas da cuenta de la

¹⁴⁷ FARENSTEIN, Gabriela; MAYOL, Mercedes; SNAIDER Carolina. Informe evaluativo: Sistema Municipal de Educación inicial de la Ciudad de Santa Fe. Organización Mundial para la Educación Preescolar. Buenos Aires. 2015.

¹⁴⁸ FARENSTEIN, Gabriela; MAYOL, Mercedes; SNAIDER Carolina. Informe evaluativo: Sistema Municipal de Educación inicial de la Ciudad de Santa Fe. Organización Mundial para la Educación Preescolar. Buenos Aires. 2015.

importancia que se le brinda al seguimiento y la evaluación de los niños y del grupo en general.”¹⁴⁹

En general la evaluación realizada por la OMEP resulta positiva e incluye sugerencias para la mejora en cada una de las dimensiones analizadas, en general resultan menores, resaltando la importancia de la puesta en marcha y sostenimiento de los Jardines Municipales como política educativa garante de los derechos de niños y niñas.

Otro de los aspectos mencionados en el informe y que resulta llamativo es el referido a la decisión de que las docentes no pertenecen de modo permanente a un mismo jardín, sino que se consideran docentes del Sistema y por tanto cada cierta cantidad de tiempo cambian de jardín: “En relación a las condiciones de trabajo, una de las singularidades con las que se diseñó el SMEI es la previsión de rotación de las maestras por los diferentes Jardines. Se estipuló que tras un par de años trabajando en un Jardín, roten y comiencen a trabajar en otro espacio, a fin de construir la visión del Sistema y un Equipo en su conjunto. La estrategia también aspira a evitar las problemáticas vinculares que el trabajado compartido con las mismas personas pudiera ocasionar en el largo plazo.”¹⁵⁰; el informe expone voces a favor y en contra de esta decisión sin ser concluyente en su análisis, pero destacándolo como un aspecto original dentro de los sistemas educativos.

¹⁴⁹ FARENSTEIN, Gabriela; MAYOL, Mercedes; SNAIDER Carolina. Informe evaluativo: Sistema Municipal de Educación inicial de la Ciudad de Santa Fe. Organización Mundial para la Educación Preescolar. Buenos Aires. 2015.

¹⁵⁰ FARENSTEIN, Gabriela; MAYOL, Mercedes; SNAIDER Carolina. Informe evaluativo: Sistema Municipal de Educación inicial de la Ciudad de Santa Fe. Organización Mundial para la Educación Preescolar. Buenos Aires. 2015.

Capítulo IV: Conclusiones

Habiéndose aportado un marco para el análisis de las principales categorías conceptuales vinculadas a la temática y habiéndose ofrecido un desarrollo del devenir del caso de los Jardines Municipales se pueden esbozar algunas conclusiones que, a priori pueden servir para generar una toma de posición respecto de la intervención en políticas educativas por parte de los gobiernos locales; a la vez se intenta que estos aportes permitan pensar en la potencialidad para la réplica de las acciones expuestas en el caso de la ciudad de Santa Fe y pensar tal vez el modo de institucionalizarlo con normativas provinciales adecuadas.

Luego del análisis se concluye que:

- Vale catalogar como innovadora la propuesta de los Jardines Municipal de la ciudad de Santa Fe dado que reúne ciertas condiciones que la diferencian de otras experiencias educativas; incluso de experiencias de gobiernos locales de la región en materia de educación:
 - Surgen de la iniciativa de un gobierno local, interesado en el desarrollo de sus ciudadanos y la resolución de al menos una serie de problemas públicos vinculados a la violencia, la exclusión y la falta de oportunidades asociados causal y predominantemente a los grupos generacionales jóvenes (18 a 25 años) que viven en los barrios con mayores condiciones de vulnerabilidad. Teniendo en cuenta que no había una demanda al respecto por parte de la sociedad en el modo de dar respuesta a la problemática como se la dio, a través de la educación.
 - El gobierno local pudiendo optar por diferentes estrategias para la resolución de estas problemáticas, opta por implementar una política educativa, destinada directamente a la primera infancia pero con repercusiones en las familias y las comunidades; ofreciendo servicios educativos de calidad sin tener obligación alguna al respecto.

- Adopta una modalidad que permite coexistir, al menos hasta el momento, sin superponer esfuerzos ni crear sistemas paralelos con el Sistema Educativo Provincial y las políticas del gobierno Nacional. Por el contrario, se ocupa de una franja etaria que no formaba parte del Sistema Educativo Formal asumiéndose como socio estratégico de la provincia.
- Implicó una fuerte inversión por parte del gobierno de la ciudad de Santa Fe, en materia de recursos edilicios, mantenimiento y personal; asumidos con fondos coparticipables de los distintos niveles de gobierno y también con recursos propios. En este sentido el gobierno de la ciudad de Santa Fe identificó la disponibilidad de un recurso (fondos del FAE), que en principio no era bien aprovechado; y toma la decisión estratégica de focalizarlo en una política orientada a la resolución concreta de ciertas problemáticas; en ese marco logra acuerdos con el Ministerio de Educación y la Asociación de Cooperadoras Escolares quienes acompañan el proyecto.
- Adoptó un carácter normativo, generando las instancias de debate parlamentarias suficientes para alcanzar consensos respecto de la temática; logrando la sanción de los marcos reglamentarios pertinentes y otorgando lineamientos para el sostenimiento del proyecto más allá de la duración de una gestión de gobierno en particular.
- Generó la creación de una estructura docente dentro de la planta funcional del municipio incorporando un marco normativo para el ejercicio de la enseñanza; en este proceso se explicitaron el rol de los docentes municipales, sus derechos y obligaciones; la estructura jerárquica del Sistema de Educación Inicial y los mecanismos para establecer la remuneración.
- Adoptó desde su inicio modalidades diferentes a las implementadas por el gobierno provincial y o nacional en la temática; realizando concursos docentes diferentes, con prácticas y funciones docentes

alternativas, con estructuras de gestión no convencionales poniendo al docente en un espacio de responsabilidad mayor.

- El gobierno local puede, y se ha demostrado en el caso de la ciudad de Santa Fe, intervenir en materia de educación. Puedo a través de estas intervenciones garantizar servicios de calidad que permitan beneficiar directamente a niños y niñas en sus primeros años de vida; pero también a sus familias, las comunidades y la ciudadanía en general con una integralidad en las políticas que permitan mejorar las condiciones de vida (obras y servicios) y las oportunidades (de inclusión, educación, empleo, etc.). Esta intervención, resultante de la originalidad para la utilización de un recurso disponible junto a unas decisiones hacen posible y viable que esta experiencia sea catalogada como positiva y reproducible en otras localidades. Clara es la contribución al desarrollo de la localidad dado que se convierte en una red de políticas y decisiones articuladas para mejorar las condiciones de vida, garantizar derechos y generar procesos de inclusión en las comunidades en particular y en la ciudad en general.
- El gobierno local debe encontrar los modos de resolver sus problemas públicos; dicho esto, a sabiendas de que el modo en que intenta resolverlos la ciudad de Santa Fe no el único ni es perfecto; se considera que lo aportado por la experiencia es valioso dado la magnitud de la misma en relación a la inversión realizada, la cual resulta accesible para ser pensada en las mismas escalas geográficas e incluso más pequeñas (de la provincia de Santa Fe).
- Será necesario que las provincias y las ciudades establezcan claros marcos normativos al respecto, para que, en esta relación de socios estratégicos, como lo ha definido el gobierno de la ciudad de Santa Fe, la provincia pueda incentivar y acompañar iniciativas como la de los Jardines Municipales en todo el territorio provincial. Al respecto se considera que lo más apropiado no resulta de la duplicación de sistemas o de la creación de instituciones paralelas (primarias o secundarias municipales), a sabiendas que esto es imposible, sino que el mayor beneficio podría venir de que los gobiernos locales, con el conocimiento de las características particulares de los territorio que gestionan

y con el beneficio de la proximidad, se ocupen de los primeros años de vida donde el gobierno provincial aún tiene mucho por hacer. Además, teniendo en cuenta que la obligatoriedad de la educación se ha comenzado a extender cada vez más hacia el inicio de la vida y esto ha hecho que las provincias, particularmente la de Santa Fe, busquen garantizar con instituciones propias estos espacios; es necesario establecer las reglas claras para que, en un posible futuro cercano, no se superpongan los esfuerzos como ya se mencionó.

- Será importante evaluar los efectos de la política a largo plazo; en este sentido, si bien la ciudad de Santa Fe ha realizado una evaluación externa en el año 2014; será necesario hacer un análisis más profundo de los efectos generados (deseados y no deseados) por la política de Jardines Municipales; será importante analizar las trayectorias educativas de los niños y niñas que vivenciaron la experiencia de los jardines municipales y medir como su paso por ellos les género, si efectivamente lo hizo, oportunidades para acceder y atravesar con éxito niveles educativos superiores (primaria, secundaria, universidad, etc).
- La política de Jardines Municipales muestra estar generando efectos de réplica en la región; en este sentido la vinculación con redes de ciudades, los congresos de educación y los premios recibidos han permitido que el caso de Santa Fe haya tomado cierto estado de conocimiento regional, generando intentos (cada uno con sus particularidades) de iniciativas similares, incluso con un proceso similar al que inició la ciudad de Santa Fe con la Facultad de Humanidades y Ciencias, la cual ha extendido su oferta de Nivel Inicial a una localidad vecina.
- Las experiencias actuales vinculadas a la primera infancia se pueden agrupar en dos grandes ramas: la vinculada a los ámbitos educativos, dependientes de Secretarías, Ministerios o Direcciones de educación, con profesionales docentes a cargo de las acciones, con lógicas similares a las de los sistemas e instituciones escolares; y las que responden a los ámbitos de cuidado o desarrollo infantil generalmente dependientes de Ministerio o Secretarías de desarrollo social, estos espacios difieren básicamente en que no cuentan con

una propuesta educativo pedagógica y no están necesariamente a cargo de docentes, así lo permite la Ley Nacional N° 27.064 de Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no Incluidas en la Enseñanza Oficial promulgada en Enero del 2015¹⁵¹. La decisión llevada a cabo en favor del ofrecimiento de un servicio educativo implicó para el municipio santafesino ciertas inversiones que podrían haber sido menores empleándose un modelo de centros de cuidado o desarrollo infantil, pese a esto se consideró que el camino adecuado era la educación lo que es valorable.

- Se observa del análisis de las Cuentas de Inversión de los años en ejercicio de los Jardines Municipales, un permanente incremento en los porcentajes del presupuesto destinado a educación. Esto reafirma la intención del gobierno municipal de continuar llevando a cabo esta política educativa y de dotarla cada vez con más herramientas para su concreción. Pese a lo antes dicho es importante destacar que lo invertido para la ejecución del Sistema de Educación Inicial representa un pequeño porcentaje del presupuesto total del municipio, con esto se resalta la importancia de que no se requiere de aportes inmensos, sino, que según la escala de cada localidad, es posible con llevar a cabo propuestas como las de Santa fe con modestos presupuestos; incluso con la posibilidad de recurrir a financiamientos provinciales, nacionales y o internacionales para las mayores inversiones vinculadas a lo edilicio.
- El programa de padrinazgo resulta una estrategia positiva en el esquema de involucrar al sector privado en el proceso de desarrollo de la ciudadanía, contribuyendo sin reemplazar con el gobierno lo cal en la implementación de una de sus políticas. Es importante resaltar el carácter voluntario de esta iniciativa y velar por que no se transforme en un proceso que implica el corrimiento del municipio. Los aportes realizados por los padrinos deben poder ser abarcado por el municipio si llegado el caso estos decidieren dejar el programa.

¹⁵¹ Ley Nacional N° 27.064. Boletín Oficial 15 de enero de 2015 numero 33050 año CXXIII. Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no Incluidas en la Enseñanza Oficial. Disposiciones Generales 27064

- La realización de una evaluación externa, realizada por una organización mundialmente reconocida en materia de educación inicial (OMEP) es sin duda alguna un factor interesante. Da muestras de que el gobierno local tiene intenciones de mejorar su política, generando condiciones de calidad para la ejecución de la misma. Como se mencionó con anterioridad, si bien la evaluación ya realizada aporta datos significativos, será necesario e importante realizar una evaluación procesual que acompañe las trayectorias educativas de los niños que transitan por los Jardines Municipales; así como también los efectos generados en las comunidades donde se insertó la política de educación para la primera infancia, pudiendo ser estos buscados o no.
- De la evaluación realizada por la OMEP se desprende la falta de acuerdos con el nivel educativo provincial; en este sentido será necesario avanzar en el corto y mediano plazo en acuerdos con el gobierno de la provincia que permitan la delimitación de funciones, que establezca con claridad cómo se colaborará mutuamente en las acciones educativas, cómo se dará continuidad a las trayectorias escolares de niños y niñas de la ciudad que egresen de los Jardines Municipales. A su vez, ese espacio de dialogo con el gobierno de la provincia podría propiciar un efecto para generar normativa al efecto de regular en el ámbito del territorio provincial condiciones para el surgimiento de proyectos similares, pudiéndose aportar recursos materiales o humanos que acompañen estos procesos

Respecto al Sistema Municipal de Educación Inicial de la Ciudad de Santa Fe será necesario continuar revisando la ampliación del mismo, proyectando estructuras que acompañen el crecimiento y permitan sostener los objetivos y búsquedas del sistema a través de sus equipos docentes y técnicos. Se deberá revisar lo vinculado al proceso de discriminación realizado para la elección de los barrios donde instalar los jardines y si se pretende lograr una universalización a través de los Jardines Municipales o si esto no es una meta u objetivo para la gestión. Será importante también en el plazo de unos años revisar la política implementada por la municipalidad de la ciudad de Santa Fe denominada Escuelas de Trabajo. Este proyecto, que inicia a fines del año 2015, focaliza su atención en la franja etaria ubicada entre 15 y 25 años de los barrios populares de la ciudad; es una política que complementa la de Jardines Municipales ya

que, en muchos casos, los receptores de estas acciones son padres, madres, hermanos o hermanas de los niños y niñas de los jardines municipales.

Resumiendo, el caso de los Jardines Municipales de la ciudad de Santa Fe, expone cómo un gobierno local han adquirido capacidad para incorporar en su agenda de gobierno la temática educativa; cómo ha decidido, habiendo detectado una serie de problemáticas, intervenir para disminuir las mismas a través de la educación de la primera infancia; generando espacios de calidad para la contención de niños y niñas, pero también de sus familias y las comunidades de los barrios con mayores condiciones de desigualdad. Resulta interesante continuar el ejercicio de pensar otro espacio de la educación Argentina. Resulta interesante pensar a los gobiernos locales comprometidos con la educación como herramienta para la transformación social en busca de una sociedad más equitativa con oportunidades para todos sus ciudadanos.

Bibliografía:

BETRAN COPPINI, Roser. Los Proyectos Educativos de Ciudad: Gestión Estratégica de las Políticas Educativas Locales. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). 2006.

Ley Nacional N° 27.064. Boletín Oficial 15 de enero de 2015 numero 33050 año CXXIII. Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no Incluidas en la Enseñanza Oficial. Disposiciones Generales 27064

Comité Permanente de la Conferencia Episcopal. Mensaje n° 300. La reforma educacional: carta pastoral del comité permanente del episcopado. Santiago de Chile. 1981.

Constitución de la Provincia de Santa Fe. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1962.

Constitución Nacional de la República Argentina. Convención Nacional Constituyente, Ciudad De Santa Fe, 1994.

CORAGGIO, José Luis. Educación y Desarrollo Local. Desgravación editada de la conversación sobre el tema, sostenida con integrantes de la Fundación SES (Sustentabilidad, Educación, Solidaridad) el 19 de octubre de 2001, en Buenos Aires.

DE LUCA, Romina. La reforma educativa de Obgania: el tercer momento de una estrategia. Revista razón y revolución. Nro. 15. Buenos Aires, 2006.

Declaración de Mar Del Plata. Educación Para La Inclusión Social. V Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales. Mar Del Plata. 2010.

Decreto Provincial N° 1766. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1970.

Decreto Provincial N° 5085. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1968.

DI VIRGILIO, Mercedes; SOLANO, Romina. Monitoreo y Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) – UNICEF. Buenos Aires. 2012.

Discurso de Apertura de Sesiones 2012 del Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2012

ENRIQUEZ, Eugene. Educación y formación; aportes desde una teoría de la institución y de las organizaciones. Serie Los Documentos de la Carrera de Formación de Formadores. Buenos Aires 2009.

ESPINOZA, Oscar; GONZALEZ, Luis Eduardo. La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989. Centro de Estudios Miguel Enríquez. Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación. Santiago de Chile. 1993.

FARENSTEIN, Gabriela; MAYOL, Mercedes; SNAIDER Carolina. Informe evaluativo: Sistema Municipal de Educación inicial de la Ciudad de Santa Fe. Organización Mundial para la Educación Preescolar. Buenos Aires. 2015.

FERNÁNDEZ, María Inés. TCHORDONKIAN, Silvia (Compiladoras). XII Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2006.

FRIGERIO, Graciela. Hacer lugar. Primer Congreso Internacional de Orientación para una Sociedad Inclusiva. Barcelona Inclusiva. Barcelona. 2014.

FRIGERIO, Graciela. Inventarios, argumentos para ampliar lo pensable. Las formas de lo escolar. Ed. Del Estante Buenos Aires. 2007.

HERRERA MÁRQUEZ, Alma. Ponencia: Las ciudades que educan como unidad para la planeación. Primer Congreso Internacional de Transformación Educativa. Mexico. 2013.

INGARAMO, R. VALSAGNA, A. y VIDUZZI V. Educación y primeras infancias: El sistema de educación inicial de la ciudad de Santa Fe. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2016.

ITURBURU, Mónica Silvana. Municipios argentinos; potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. Dirección Nacional de Estudios y Documentación - Dirección de Estudios e Investigaciones. Buenos Aires. 2000.

Ley Nacional N° 24.049. Facúltase al P.E.N. a transferir a las provincias a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica y las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro. 27299. Buenos Aires. 1992.

Ley Nacional N° 26.206. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro 31062. Buenos Aires. 2006.

Ley Nacional N° 27.045 de Educación Inicial. Boletín Oficial de la República Argentina. Nro. 33044 Buenos Aires. 2014.

Ley Provincial N° 2756. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 1986

LOPEZ, Néstor (COORD.); CORBETTA, Silvina. De relaciones, actores y territorios. Capítulo 2: territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas. Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación IPE, Cede Regional

Buenos Aires – Organización De Las Naciones Unidas Para la Educación, La Ciencia y la Cultura. Argentina. 2009

NEIROTTI, Nerio, POGGI, Margarita. Alianzas e Innovaciones en los Proyectos de Desarrollo Educativo Local. Instituto Nacional de Planeamiento de la Educación IIPE, Cede Regional Buenos Aires – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia Y La Cultura. Paris. 2004.

Plan de desarrollo 2008 2011. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2008.

Plan de Gobierno 2011 – 2015. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe. 2011.

Proyecto Educativo Jardines Municipales de Santa Fe. [ebook]. Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. 2014. Recuperado de http://www.bancodebuenaspracticas.org/_files/proyectos/63__PROYECTO%20EDUCATIVO.pdf.

QUETGLAS, Fabio. ¿Qué es el desarrollo local? Territorio, políticas y economía. Ed Capital intelectual. Buenos Aires 2008.

QUETGLAS, Fabio. Gobierno Local, desarrollo y ciudadanía. Revista Digital Café de las Ciudades. Año 6. Nro 61. 2007.

SERVÁN NUÑEZ, M. José. La municipalización educativa en Chile, 1980-1989. Universidad de Cádiz. 2012.

SUBIRATS, Joan (Coord); BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard y otros. Gobierno Local Y Educación. Ed Ariel. Barcelona. 2002.

Noticias Digitales:

Aprobaron un nuevo Estatuto para los docentes municipales. Diario El Litoral. 2014. Recuperado de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2014/05/16/metropolitanas/AREA-01.html>

Con destacados expositores se realiza el Congreso de Educación en Primeras Infancias. Noticias Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe. 2014. Recuperado de http://www.santafeciudad.gov.ar/noticia/destacados_expositores_realiza_congreso_educacion_primeras_infancias.html

Convocan a docentes para los jardines infantiles municipales. . Diario El Litoral. 2011. Recuperado de http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/71104-

Corral presentó el proyecto de Jardines de Infantes Municipales. EL Litoral Recuperado de http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/70767-corral-presento-el-proyecto-de-jardines-de-infantes-municipales

Crearán un Sistema Municipal para los jardines maternos. Diario El Litoral. 2012. Recuperado de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2012/03/10/metropolitanas/AREA-02.html>

El Jardín Municipal Las Flores, entre las 15 mejores obras de arquitectura del país. Diario EL Litoral. 2016. Recuperado de http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/128000-el-jardin-municipal-las-flores-entre-las-15-mejores-obras-de-arquitectura-del-pais

Está en marcha la Licenciatura en Educación Inicial. Noticias universidad Nacional del Litoral. 2012. Recuperado de http://www.unl.edu.ar/noticias/news/view/est%C3%A1_en_marcha_la_licenciatura_en_educaci%C3%B3n_inicial#.WRPvymk190w

Jardines Municipales: el municipio firmó un convenio con la Organización mundial de la Educación Preescolar. Diario Uno Santa Fe. 2016. Recuperado de <http://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/jardines-municipales-el-municipio-firmo-un-convenio-la-organizacion-mundial-la-educacion-preescolar-n1210933.html>

La FHUC amplía la formación de docentes en Primeras Infancias. Noticias Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral. 2017. Recuperado de http://www.fhuc.unl.edu.ar/noticia/26192/docentes_de_fhuc_capacitar%C3%A1n_en_san_justo_2.html

Piden invertir más en educación para la primera infancia. Diario El Litoral. 2014. Recuperado de <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2014/06/27/educacion/EDUC-01.html>

Se graduaron las primeras licenciadas en Primeras Infancias de FHUC. Noticias Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral. 2017. Recuperado de http://www.fhuc.unl.edu.ar/noticia/31058/se_graduaron_las_primeras_licenciadas_en_primeras_infancias_de_fhuc.html

Se inauguran hoy las obras de ampliación del Jardín Municipal Varadero. Diario Digital 2014. Recuperado de <http://notife.com/363203-se-inauguran-hoy-las-obras-de-ampliacion-del-jardin-municipal-de-varadero-sarsotti/>

Segundo Congreso de Educación en Primeras Infancias. Diario Digital Notife. 2016. Recuperado de <http://notife.com/512846-segundo-congreso-de-educacion-en-primeras-infancias/>

Ultiman detalles para la Licenciatura en Educación Inicial. Municipalidad de la ciudad de Santa Fe. 2011. Recuperado de http://www.santafeciudad.gov.ar/noticia/ultiman_detalle_para_licenciatura_educacion_inicial

Anexo I:

**EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE SANTA FE DE LA VERA CRUZ,
SANCIONA LA SIGUIENTE**

O R D E N A N Z A N° 11841 Sistema Municipal de Educación Inicial

Capítulo I

Definición, organización y objetivos

Art. 1º: El Sistema Municipal de Educación Inicial es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado local que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación a niños y niñas de cuarenta y cinco (45) días a cuatro (4) años inclusive.

Art. 2º: Tendrá una estructura unificada en toda la ciudad que asegure su ordenamiento y cohesión, permitiendo la articulación interinstitucional en el ámbito del Departamento Ejecutivo Municipal, la coordinación de políticas educativas con el Sistema Educativo Provincial y la validez de los certificados que se expidan.

Art. 3º: Estará integrado por los jardines de gestión estatal, de gestión asociada y los jardines maternos y de infantes de gestión particular, confesional o no confesional, reconocidos, autorizados y supervisados conforme lo establece la presente ordenanza.

Art. 4º: Será la Autoridad de Aplicación de la presente Ordenanza la Secretaría de Educación del Departamento Ejecutivo Municipal

Art. 5º: Son objetivos del Sistema Municipal de Educación Inicial:

- a) Establecer un marco que regule la oferta del servicio educativo del nivel inicial, garantizando igualdad de oportunidades a todos los niños y niñas de nuestra ciudad en el acceso a una educación de calidad.
- b) Promover servicios educativos de calidad para la infancia de manera de atender la situación de las familias más vulnerables o aquellas que hoy, por imposibilidades económicas, no pueden acceder al nivel inicial de educación.
- c) Diseñar y planificar prácticas educativas que constituyan un servicio de calidad para la atención integral de los niños y niñas de la ciudad, respetando los marcos legales y

normativos que regulan el nivel y garantizan la articulación curricular con el resto del sistema.

d) Reconocer la experiencia acumulada y las capacidades instaladas de las organizaciones sociales de la ciudad que se han ocupado y que estén interesadas en la temática, constituyendo ámbitos de gestión asociada de manera de aunar esfuerzos y unificar la calidad de la oferta educativa.

e) Combinar esfuerzos con el Gobierno Provincial en un marco cooperativo y de cogestión.

f) Atender la formación de los recursos humanos proponiendo un acercamiento a las problemáticas específicas de los alumnos del nivel inicial.

g) Promover hábitos nutricionales saludables, dentro y fuera de los establecimientos.

h) Colaborar en la atención primaria de la salud.

Art. 6º: Son objetivos de la Educación Inicial:

a) Favorecer el aprendizaje y desarrollo de niños y niñas como sujetos de derecho y partícipes activos de un proceso de formación integral, miembros de una familia y de una comunidad.

b) Promover el juego como contenido de alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social.

c) Propiciar el desarrollo de capacidades de expresión y comunicación a través de los distintos lenguajes, verbales y no verbales.

d) Favorecer la formación corporal y motriz.

e) Propiciar la participación de las familias en el cuidado y la tarea educativa promoviendo la comunicación y el respeto mutuo.

f) Promover el cuidado del medio ambiente como parte integrante del proceso de formación/enseñanza a través de acciones implementadas en el ámbito propio de los jardines.

Capítulo II

Del cuerpo de supervisores

Art. 7º: El Sistema contará con un cuerpo de supervisores los que deberán poseer título habilitante en el Nivel Inicial para el ejercicio de la docencia, o título universitario en Ciencias de la Educación. Tendrán como función la supervisión pedagógica de todos los jardines de la ciudad, la modalidad de intervención docente, la idoneidad y el desempeño del personal, la atención de los niños y niñas, las prácticas de enseñanza, como así también el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta norma y toda otra cuestión relativa a la calidad del servicio. El Cuerpo de Supervisores contará con el asesoramiento de otros profesionales, que determinará la Autoridad de Aplicación, a los efectos del cumplimiento de los objetivos la presente.

Capítulo III

Del personal

Título I

Docentes

Art. 8º: El personal a cargo de la atención en las salas de los niños y niñas debe poseer título habilitante para el ejercicio de la docencia en el nivel inicial. El Departamento Ejecutivo Municipal, por vía de reglamentación, determinará los requisitos, además del previsto en el párrafo precedente, que deberá cumplimentar el personal mencionado.

Art. 9º: El Departamento Ejecutivo Municipal propiciará espacios de formación académica y capacitación en servicio a los docentes de los Jardines estatales. Así mismo podrá ofrecer asistencia técnica-pedagógica a los jardines de gestión particular.

Art. 10º: En caso de contar con otros profesionales que realicen tareas en la institución, deberán acreditar títulos habilitantes y/o matrícula profesional.

Título II

Personal no docente

Art. 11º: Cuando el jardín brinde servicio de comedor, el personal a cargo de la cocina deberá contar con libreta sanitaria y conocimientos en el manejo de alimentos y selección de menús, además de los requerimientos que se especifiquen en la correspondiente reglamentación de la

presente norma. El área correspondiente del Departamento Ejecutivo Municipal deberá garantizar la capacitación del personal en los aspectos vinculados a la manipulación de alimentos, menús aptos para niños y niñas diabéticos, celíacos y otras patologías, en un todo de acuerdo con el Decreto N° 1.575/08 del Departamento Ejecutivo Municipal.

Capítulo IV

De los Alumnos

Art. 12º: Para la inscripción, la edad de los niños y niñas se considera al treinta (30) de junio de cada año.

Art. 13º: La organización de los grupos de alumnos se realizará teniendo en cuenta las diferentes edades. En la medida que la institución pueda brindar la atención adecuada y necesaria se propiciará la integración de niñas y niños con discapacidad.

Art. 14º: El número de niños que conforme cada agrupamiento y la correspondiente cantidad de personal docente que se haga cargo de los mismos se establecerá conforme a la normativa vigente para las instituciones del nivel.

Capítulo V

De los Jardines de gestión estatal municipal

Art. 15º: El Municipio prestará en forma gratuita el servicio educativo mediante la creación y administración de establecimientos educativos de gestión estatal. La cantidad de secciones, cobertura de edades, servicios y horarios serán determinadas por la autoridad de aplicación.

Art. 16º: Se denominarán jardines maternos o de infantes de gestión estatal municipal a los establecimientos educativos de nivel inicial gestionados por el Estado Municipal que brinden servicios a niños y niñas cuya edad se encuentra comprendida entre cuarenta y cinco (45) días y cuatro (4) años inclusive.

Art. 17º: Los jardines de gestión asociada entre el Departamento Ejecutivo Municipal y las organizaciones de la sociedad civil serán equiparados a los de gestión estatal.

Art. 18º: El Departamento Ejecutivo Municipal podrá habilitar salas y/o jardines con salas para niños y niñas de cinco (5) años, en aquellos casos que el Estado Provincial no cubra la demanda.

Art. 19º: Los jardines de gestión estatal en la Ciudad de Santa Fe, deberán promover medidas edilicias, de conservación y protección del medio ambiente, con el objeto de incorporar en su funcionamiento instancias que garanticen la accesibilidad, la calidad del entorno, el consumo responsable de energía y medidas que colaboren con los sistemas hídricos existentes. Aquellos establecimientos deberán adecuarse a las condiciones del presente artículo enunciadas en el Anexo 2 de la presente Ordenanza en el plazo que determine la reglamentación.

Capítulo VI

De los jardines maternos y de infantes de gestión particular

Art. 20º: Las personas físicas o jurídicas que organicen jardines maternos y/o de infantes particulares en el ámbito de la Ciudad de Santa Fe que no posean el reconocimiento del Ministerio de Educación de la Provincia quedarán sujetas a la presente norma.

Art. 21º: Son jardines particulares aquellas instituciones gestionadas por personas físicas o jurídicas privadas, cualquiera sea su denominación, que desarrollen en forma sistemática actividades educativas destinadas a niños y niñas desde los cuarenta y cinco (45) días hasta su incorporación a la educación inicial obligatoria.

Capítulo VII

Inscripción

Art. 22º: El Departamento Ejecutivo Municipal, a través de la Autoridad de Aplicación, será el único autorizado a recibir las inscripciones para el inicio de las actividades de acuerdo a las pautas que fijan la presente ordenanza, los decretos reglamentarios y toda otra normativa aplicable.

Art. 23º: Los establecimientos que soliciten su inscripción bajo la denominación Jardines Maternos y/o de Infantes deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Contar con un responsable organizador que actuará como tal ante los diferentes organismos.
- b) Presentar conformidad expresada por escrito de los propietarios del inmueble respecto a la actividad desarrollada.

- c) Contar con planos aprobados del local, con certificación final de obras.
- d) Presentar una propuesta educativa pedagógica.
- e) Cumplimentar los demás requisitos que la reglamentación determine.

Capítulo VIII

Habilitación

Art. 24º: Para otorgar la habilitación de funcionamiento, la Autoridad de Aplicación dará intervención a las áreas competentes a los efectos de que cada dependencia requiera el cumplimiento de las condiciones indispensables para el funcionamiento de los jardines en los aspectos que son de su competencia, de acuerdo al Reglamento de Edificaciones, al Reglamento de Ordenamiento Urbano, toda normativa aplicable vigente y a las condiciones y especificaciones técnicas establecidas en los Anexos de la presente Ordenanza. El Departamento Ejecutivo Municipal reglamentará el procedimiento correspondiente.

Capítulo IX

Funcionamiento

Art. 25º: El establecimiento deberá contar con la documentación que a continuación se detalla:

- a) Libro foliado para asiento de los informes elaborados por la supervisión.
- b) Póliza de seguro de responsabilidad civil en vigencia.
- c) Legajo actualizado del personal que desarrolle tareas en el establecimiento donde consten datos personales, laborales y profesionales en el que debe incluirse la copia autenticada de los títulos del personal.
- d) Registro de inscripción donde consten los datos de los niños y niñas que asisten al establecimiento en el que debe consignarse un informe de salud y toda otra información que posibilite una mejor atención.
- e) Certificado de desinfección, desinsectación o fumigación realizada cada seis meses.
- f) Contratación de un servicio de asistencia médica de urgencias.

Art. 26º: El local dispuesto para el funcionamiento del jardín sólo podrá ser destinado a las actividades para las que fue habilitado. Toda modificación deberá ser previamente autorizada.

Capítulo X

Sanciones

Art. 27º: Sin perjuicio de la responsabilidad civil y/o penal que correspondiera son aplicables en caso de no cumplir lo dispuesto por la presente Ordenanza, las siguientes sanciones:

- a) Apercibimiento, que deberá quedar asentado con especificación de las causas.
- b) Suspensión de la habilitación, hasta tanto se corrijan las causas que originan la medida. Esta sanción implica el cese de la prestación del servicio.
- c) Cancelación de la habilitación. Capítulo XI Disposiciones Generales Art. 28º: La Autoridad de Aplicación deberá dar amplia difusión, dos veces en el calendario escolar y de la manera que entienda más conveniente, del listado de jardines de gestión particular habilitados para el desarrollo de sus actividades.

Art. 29º: El Departamento Ejecutivo Municipal deberá garantizar la agilidad de los trámites de inspección y posterior habilitación de los jardines de infantes particulares.

Art. 30º: El Departamento Ejecutivo Municipal reglamentará los aspectos no previstos en la presente Ordenanza.

Art. 31º: Los gastos y recursos requeridos para la ejecución de la presente Ordenanza serán imputados a la partida presupuestaria correspondiente.

Art. 32º: Deróganse las Ordenanzas Nros. 10.275 y 11.328.

Art. 33º: Comuníquese al Departamento Ejecutivo Municipal. SALA DE SESIONES, 09 de marzo de 2.012.-

Presidente: Sr. Leonardo Javier Simoniello Secretario Legislativo: Sr. Raúl Alfredo Molinas

Anexo II:

**EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE SANTA FE DE LA VERA CRUZ,
SANCIONA LA SIGUIENTE**

**O R D E N A N Z A N° 12.092 ESTATUTO DEL DOCENTE MUNICIPAL DE LA
CIUDAD DE SANTA FE**

CAPÍTULO I

Ámbito de Aplicación

Art. 1º: El presente Estatuto comprende al personal docente que, en virtud de acto administrativo emanado de autoridad competente, se desempeña en el ámbito educativo de la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, en sus diversas modalidades y niveles.

Art. 2º: Se considera docente, a los efectos de este Estatuto, a quien, en dicho ámbito, imparte, dirige, coordina, supervisa u orienta la educación y la enseñanza sistematizada, y a quien ejerce actividades de investigación y extensión.

CAPITULO II

Del Personal Docente

Art. 3º: El personal tiene los derechos y deberes inherentes a su condición, durante la vigencia de la relación, con el alcance y conforme a las normas establecidas en el presente estatuto y normas aplicables.

Art. 4º: El personal docente podrá desempeñarse en calidad de:

- a) Titular: es aquel que ha sido designado para desempeñar un cargo docente u horas cátedra en forma permanente.
- b) Interino: es aquel que ha sido designado para desempeñar transitoriamente un cargo u horas cátedra sin docente titular, por vacancia definitiva.
- c) Suplente: es aquel que ha sido designado para desempeñar transitoriamente un cargo u horas cátedra en reemplazo de un titular, un interino u otro suplente, por vacancia transitoria. El docente que se designe como interino o suplente, tendrá los mismos

deberes y derechos establecidos para el docente titular, excepto lo previsto en el Art. 6° incisos a) y c), con las limitaciones que se establezcan en la reglamentación pertinente.

CAPITULO III

De los Deberes y Derechos

Art. 5º: Son deberes del personal docente:

- a) Desempeñar sus funciones con idoneidad, eficiencia, capacidad y diligencia, en las condiciones de tiempo y forma que determinan las disposiciones vigentes.
- b) Observar una conducta acorde con la función educativa y no desempeñar actividad que afecte la dignidad del docente.
- c) Desempeñar sus funciones según principios democráticos y republicanos, de manera participativa, inclusiva, integradora y multicultural, con prescindencia partidaria y religiosa.
- d) Propender a su formación continua.
- e) Propender y contribuir a la formación de recursos humanos.
- f) Respetar las normas y procedimientos técnicos administrativos y la vía jerárquica.
- g) Guardar la más estricta reserva en el trámite de los asuntos y documentación referente al establecimiento, personal y alumnos del mismo.
- h) Velar por la por la conservación y el uso debido de los bienes puestos a su disposición.
- i) Permanecer en el cargo en caso de renuncia, por el término de treinta (30) días corridos, si antes no fuera reemplazado o aceptada su dimisión, o autorizado a cesar en sus funciones.
- j) Encuadrarse en las disposiciones legales y reglamentarias sobre incompatibilidades y acumulación de cargos.
- k) Participar como miembro del jurado en los concursos, comisiones o actividades institucionales para los cuales fuera designado.

Art. 6º: Son derechos del personal docente, conforme a los principios y normas que reglamentan su ejercicio:

- a) La estabilidad en el cargo.
- b) El goce de una remuneración justa y conforme a los incrementos que se establezcan en la política salarial vigente.
- c) El goce de las licencias y franquicias que legalmente se establezcan.
- d) La defensa de sus derechos e intereses legítimos, mediante las acciones y recursos que este Estatuto o las leyes y decretos establezcan, y libre agremiación en defensa de sus derechos laborales.
- e) Participar en las actividades institucionales.

Art. 7º: Los deberes y derechos del personal docente se extinguen:

- a) Por renuncia aceptada conforme la normativa vigente.
- b) Por cesantía.
- c) Por exoneración

CAPITULO IV

De la Estabilidad

Art. 8º: La estabilidad es el derecho del docente titular al desempeño de la docencia en forma regular y estable, con el alcance y límites previstos en el presente Estatuto y demás normas aplicables.

CAPÍTULO V

Del Agrupamiento Docente

Art. 9º: El Agrupamiento Docente comprende las siguientes áreas de desempeño y cargos:

Del Nivel Inicial

- a) Cuerpo Directivo:
 - a. - Supervisor/a educativo.

b. - Director/a zonal de jardines municipales

b) Cuerpo Docente:

b.1. Profesor:

Profesor/a de nivel inicial.

Profesor/a de expresión corporal

Profesor/a de educación física

Profesor/a de música.

Profesor/a de plástica o artes visuales.

b.2. Auxiliar docente

c) Bibliotecario/a.

Del Liceo Municipal

a) Cuerpo Directivo:

Director/a de Escuela

Jefe/a de área

b) Cuerpo Docente:

b.1. Profesor/a

b.2. Auxiliar docente: Ayudante de cátedra

b.3. Músico acompañante

c) Bibliotecario

Art. 10º: El Cuerpo Directivo comprende las siguientes funciones:

Del Nivel Inicial:

Supervisor/a educativo: Tiene como función la supervisión pedagógica de todos los jardines de la ciudad, de gestión pública, particular o asociada,

habilitados por el municipio. Entiende en aspectos administrativos; modalidad de intervención docente; idoneidad y desempeño del personal; atención de los niños y niñas; prácticas de enseñanza, como así también el cumplimiento de las obligaciones previstas en la normativa vigente y toda otra cuestión relativa a la calidad del servicio. Interviene en el proceso de habilitación de los jardines particulares.

Director/a zonal de jardines municipales: tiene como función la coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones y actividades de docencia, investigación y extensión desarrolladas en los Jardines Municipales comprendidos en la zona para la que fue designado/a. Entiende en las gestiones administrativas de estudiantes y docentes.

Del Liceo Municipal:

Director/a de Escuela: es quien ejerce la conducción de la Escuela a su cargo, atendiendo los aspectos relacionados con el planeamiento, la coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones y actividades relativas a la docencia, la extensión, la investigación y la formación de recursos humanos; toma las decisiones y asume las responsabilidades sobre las gestiones académico-administrativas de estudiantes y docentes; asume la representación de su Escuela tanto al interior del Liceo Municipal como en las instancias en las que se establezcan vínculos necesarios a los fines de propiciar la inserción de la Escuela en la vida de la comunidad.

Jefe/a de área de Escuela: es el responsable de un área académico administrativa de una Escuela; ejerce la coordinación y colabora con la Dirección en el planeamiento, seguimiento y evaluación de las acciones y actividades relativas a la docencia, extensión, investigación y formación de recursos humanos, así como en las gestiones académico administrativas de estudiantes y docentes de su área.

Art. 11º: El Cuerpo Docente, en todas las áreas de desempeño, comprende las siguientes funciones:

a) Profesor: es aquel que tiene a su cargo el desarrollo de las actividades de enseñanza; realiza, patrocina o dirige actividades de investigación y de extensión;

forma recursos humanos en las actividades sustantivas de las instituciones educativas municipales.

b) Auxiliar de Docencia: es aquel que colabora con el Profesor en el desarrollo de sus funciones específicas.

c) Músico acompañante: complementa la función del Profesor en la formación musical en las cátedras que lo requieran.

Art. 12º: El Bibliotecario, en todas las áreas de desempeño, cumple las siguientes funciones:

a) Asegurar la organización, mantenimiento y adecuada utilización de los recursos documentales y de la biblioteca.

b) Difundir, entre los maestros y los alumnos, materiales didácticos e información administrativa, pedagógica y cultural.

c) Colaborar en el desarrollo del trabajo escolar, favoreciendo la utilización de diferentes recursos documentales.

d) Atender a los alumnos que utilicen la biblioteca, facilitándoles el acceso a diferentes fuentes de información y orientándoles sobre su utilización.

e) Colaborar en la promoción de la lectura como medio de información, entretenimiento y ocio.

f) Asesorar en la compra de nuevos materiales y fondos para la biblioteca.

CAPITULO VI

De los Concursos

Art. 13º: El sistema de concurso será obligatorio para acceder a cualquier cargo docente. El mismo se ajustará a las normas que reglamentariamente se establezcan, las que deberán garantizar la igualdad, transparencia y libre concurrencia de los aspirantes y contemplar una instancia de evaluación psicotécnica.

Art. 14º: Para acceder a un cargo u hora cátedra titular, interino o suplente, el docente deberá presentarse a los concursos que reglamentariamente se establezcan para cada situación.

CAPITULO VII

De la Evaluación

Art. 15º: De cada docente se llevará un legajo personal de actuación profesional en el cual se registrará toda la información necesaria para su evaluación.

Art. 16º: El personal docente será evaluado anualmente por una Comisión de Evaluación la cual estará integrada:

a) En el ámbito de los jardines municipales: por el Director ejecutivo del sistema de educación inicial, por una persona idónea externa a la institución, y por un representante de los trabajadores docentes elegido por el gremio.

b) En el ámbito de cada una de las Escuelas del Liceo Municipal: por el Director de la escuela respectiva, por una persona idónea externa a la institución de la especialidad a evaluar, y por una tercera persona que represente a los trabajadores docentes elegido por el gremio.

Art. 17º: Cada tres (3) años los docentes deberán realizar una autoevaluación de desempeño, conforme al formulario y procedimiento que se establezca para tal fin.

Art. 18º: La Comisión de Evaluación analizará los legajos, los informes de desempeño anuales, las autoevaluaciones de cada docente y las propuestas de planificación, a los efectos de producir recomendaciones cuando fueran necesarias o que se inicien procedimientos que determinen la falta de cumplimiento de funciones y obligaciones establecidas en el presente Estatuto y normas vigentes.

Art. 19º: Los docentes podrán consultar los legajos de su actuación profesional cuando así lo deseen, previa solicitud.

Art. 20º: De la calificación que efectúa la Comisión de Evaluación podrán formularse las observaciones que se consideren pertinentes dentro de los diez días hábiles. Vencido dicho plazo sin que se hayan efectuado observaciones o analizadas las que se hubieren formulado, la Comisión de Evaluación elevará la calificación a la autoridad de aplicación, la cual resolverá. Contra dicha resolución podrán deducirse los recursos que prevé la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 2.756, en la forma y los plazos allí establecidos.

CAPITULO VIII

Del Régimen Disciplinario

Art. 21º: El personal docente sólo podrá ser sancionado de acuerdo con las disposiciones del presente estatuto, conforme a procedimientos disciplinarios que garanticen el pleno ejercicio del derecho a defensa y debido proceso. No se podrá aplicar al docente más de una sanción por el mismo hecho.

Art. 22º: Las sanciones deberán observar adecuada proporcionalidad con la gravedad de las causas que las determinen y se graduarán teniendo en cuenta los antecedentes del docente y, en su caso, el perjuicio causado.

Art. 23º: El personal docente será pasible de alguna de las siguientes sanciones disciplinarias:

- a) Apercibimiento.
- b) Suspensión, hasta treinta (30) días corridos.
- c) Cesantía
- d) Exoneración

Art. 24º: Son causas para aplicar la sanción de apercibimiento:

- a) Negligencia o falta de cumplimiento de las funciones inherentes al cargo.
- b) Incumplimiento de las obligaciones correspondientes para cada modalidad y nivel.
- c) Incumplimiento del horario en forma reiterada.
- d) Inasistencias injustificadas que no excedan de dos (2) continuas o cinco (5) discontinuas en cada periodo escolar. En el caso de horas cátedra se considerarán continuas cuando se produzcan en la misma cátedra y en clases consecutivas.
- e) Atender en el establecimiento trabajos particulares.
- f) Admitir en el establecimiento alumnos que no estén matriculados o que cumplan con sanciones disciplinarias.
- g) Descuidar el material didáctico y demás útiles de propiedad y/o al servicio del establecimiento.
- h) No poner en conocimiento de la superioridad situaciones que atenten contra la integridad de las personas o bienes del establecimiento.

i) No respetar la competencia técnico – administrativa y disciplinaria o la vía jerárquica.

Art. 25º: Son causas para aplicar la sanción de suspensión:

- a) Cometer reiteradas faltas enunciadas en el artículo anterior
- b) Incumplimiento de las obligaciones correspondientes para cada modalidad y nivel, que configure culpa grave.
- c) Inasistencias injustificadas que excedan de dos (2) continuas o cinco (5) discontinuas en cada período escolar.
- d) Realizar actividades que impliquen una falta de ética profesional.
- e) Afectar la integridad física, moral o intelectual de un alumno/a o de un inferior jerárquico.
- f) Incitar a actos de indisciplina que atenten contra la institución y sus bienes.
- g) Realizar actos de discriminación por motivos políticos, religiosos o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones.
- h) Tomar medidas contrarias a los reglamentos y/o disposiciones vigentes.
- i) Desobedecer reiteradamente las órdenes e instrucciones de los superiores, cuando éstas sean inherentes y/o compatibles con la función docente.

Art. 26º: Son causas de cesantía:

- a) Inasistencias injustificadas que excedan de cinco (5) continuas o diez (10) discontinuas en cada período escolar.
- b) Incurrir en nuevas faltas que den lugar a suspensión, cuando el docente haya cumplido en los doce (12) meses inmediatos anteriores, treinta (30) días de suspensión disciplinaria.
- c) Faltas graves respecto al superior en el ámbito laboral o en actividades inherentes a sus funciones.
- d) Delito que no se refiera a la administración, cuando el hecho sea doloso.

Art. 27º: En el caso del inciso a) del artículo anterior, se deberá intimar en forma fehaciente al docente para que en el término de setenta y dos (72) horas, se reintegre al cargo y justifique sus inasistencias. Vencido dicho lapso sin satisfacer lo requerido, éste no podrá reintegrarse al servicio. Se comunicará el hecho a la Dirección de Personal y se remitirán las actuaciones a las autoridades competentes para dictaminar y resolver.

Art. 28º: Son causas de exoneración:

- a) Delito contra la Administración.
- b) Incumplimiento intencional de órdenes legales.
- c) Faltas graves que perjudiquen material o moralmente a la administración.

Art. 29º: El apercibimiento será aplicado por el superior jerárquico inmediato, mediante resolución fundada, previa vista por el plazo de setenta y dos (72) horas al interesado para que formule su descargo y ofrezca pruebas.

Art. 30º: Las suspensiones serán aplicadas por el Secretario/a del área o funcionario con rango equivalente. Las suspensiones menores a diez (10) días se aplicarán mediante resolución fundada, previa vista por el plazo de setenta y dos (72) horas al interesado para que formule su descargo y ofrezca pruebas. En los demás casos corresponderá la instrucción del sumario correspondiente.

Art. 31º: Las suspensiones se cumplirán sin prestación de servicios y sin percepción de haberes.

Art. 32º: Las sanciones de cesantía y exoneración serán aplicadas por el Departamento Ejecutivo Municipal, previa sustanciación del procedimiento de sumario administrativo, salvo cuando medie la causal de inasistencias injustificadas en las que deberá seguirse el procedimiento abreviado establecido en el artículo 27º.

Art. 33º: El docente tendrá derecho a ser asistido por un profesional del derecho en cualquier grado e instancia del procedimiento.

Art. 34º: En todos los casos que corresponda instruir sumarios, el mismo se instrumentará en el tiempo, forma y modo que se determina para el personal de la Administración Central Municipal, artículos 66º y subsiguientes de la Ley Provincial Nº 9.286/83 "Estatuto y Escalafón del Personal de Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe".

Art. 35º: La aplicación de la sanción de cesantía implicará la eliminación del sancionado, de las listas de suplentes y lo inhabilitará durante cinco (5) años contados a partir de la fecha de la resolución que impuso la sanción para prestar servicios en la Municipalidad de Santa Fe. Cumplido ese plazo, podrá reingresar por el primer cargo del escalafón, siempre que cumpla con los requisitos del ingreso. Cuando la sanción sea de exoneración, la inhabilitación tendrá carácter definitivo y permanente.

CAPÍTULO IX

De las Incompatibilidades

Art. 36º: El régimen de acumulación de cargos y funciones será aplicable al personal docente de la Municipalidad de Santa Fe respecto de otros cargos y funciones que se desempeñen en los ámbitos nacionales, provinciales, municipales y/o privados.

Art. 37º: La acumulación de cargos y funciones presupone que no podrá existir superposición horaria; dicha superposición configura una causa de incompatibilidad.

Art. 38º: Exclusivamente a los efectos del cómputo para la acumulación de horas, cargos y funciones, se determina la siguiente asignación de puntos:

Una hora cátedra Un (1) punto

Un cargo docente de Nivel Inicial Veintidós (22) puntos

Un cargo de bibliotecario Un cargo administrativo Veinticuatro (24)

Un cargo directivo del Liceo Municipal puntos Cargos directivos y de supervisión (Director, Supervisor) de Nivel Inicial Treinta y dos (32) puntos

Art. 39º: El régimen de acumulación de horas, cargos y funciones será aplicable al personal docente de la Municipalidad de Santa Fe, estableciéndose en treinta y seis (36) puntos la posible acumulación en el Liceo y/o Sistema Municipal de Educación Inicial; entendiéndose que cuarenta y cuatro (44) puntos es el máximo puntaje posible de acumulación respecto de otros cargos y funciones que desempeñen en otros ámbitos nacionales, provinciales, municipales y/o privados.

CAPÍTULO X

De las Remuneraciones

Art. 40º: La retribución mensual del personal docente, será ajustada conforme a los incrementos salariales que se dispongan para el sector docente provincial. CAPÍTULO XI Disposiciones Generales

Art. 41º: El Departamento Ejecutivo determinará la autoridad de aplicación del presente Estatuto en su reglamentación.

Art. 42º: Para las situaciones no previstas expresamente en el presente Estatuto, procederá la aplicación supletoria de las normas del Estatuto para el Personal de la Administración Central Municipal, en tanto fueran compatibles con el presente, y con la naturaleza y particularidades de los cargos y funciones docentes previstos en la presente norma.

Art. 43º: Derógase la Ordenanza N° 8.040/81.

Art. 44º: Comuníquese al Departamento Ejecutivo Municipal.-

**SALA DE SESIONES, 15 de mayo de 2014.- Presidente: Sr. Leonardo Javier Simoniello
Secretario Legislativo: Sr. Raúl Alfredo Molinas**