

## SESIONES ORDINARIAS

2016

## ORDEN DEL DÍA N° 812

Impreso el día 28 de octubre de 2016

Término del artículo 113: 8 de noviembre de 2016

COMISIONES DE EDUCACIÓN Y DE FAMILIA,  
MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

SUMARIO: **Declaración** de obligatoriedad de la Educación Inicial para niños/as de tres (3) años en el Sistema Educativo Nacional. (13-P.E.-2016.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**

I

**Dictamen de mayoría**

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Educación y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia han considerado el mensaje 684/16 del 16 de mayo de 2016, y proyecto de ley por el cual se establece la obligatoriedad de la educación inicial para niños/as de tres (3) años en el Sistema Educativo Nacional y se modifican los artículos 16 y 18 de la ley 26.206, de Educación Nacional, teniendo a la vista los proyectos de ley, expediente 862-D.-16 del señor diputado Barletta, expediente 1.256-D.-16 de la señora diputada Giménez y otros señores diputados, expediente 2.406-D.-16 del señor diputado Furlan y expediente 2.465-D.-16 del señor diputado Grana y otros señores diputados; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Declárase obligatoria la educación inicial para niños/as de tres (3) años en el Sistema Educativo Nacional.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 16 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 tres (3) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria.

El Ministerio de Educación y Deportes 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, de acuerdo a los estándares que para ellos fije el Consejo Federal de Educación.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 18 de la Ley de Educación Nacional 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 hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorios los tres (3) últimos años.

Art. 4° – El gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tendrán la responsabilidad de celebrar acuerdos con el fin de crear gradualmente las condiciones para hacer efectivo el derecho de las niñas y los niños a la educación inicial a partir de los tres (3) años, atendiendo las desigualdades sociales y educativas.

Art. 5° – Sustitúyese el inciso *a)* del artículo 21 de la Ley de Educación Nacional, 26.206, el que quedará redactado de la siguiente forma:

- a)* Ampliar los servicios de educación inicial para los/las niños/niñas desde los cuarenta y cinco (45) días y hasta los dos (2) años

de edad, en forma progresiva, atendiendo especialmente las desigualdades sociales y educativas.

Art. 6° – Incorporarse el artículo 25 bis a la Ley de Educación Nacional, 26.206, con el siguiente texto:

Artículo 25 bis: Facúltase al Consejo Federal de Educación a desarrollar mecanismos de acreditación de instituciones de nivel inicial, que contemplen estándares mínimos y comunes de calidad, sin perder la diversidad, con el objeto de minimizar la fragmentación del nivel.

Art. 7° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 18 de octubre de 2016.

*José L. Riccardo. – Silvia A. Martínez. – Teresita Madera. – Yanina C. Gayol. – Andrés E. Guzmán. – Lucas C. Incicco. – Claudio J. Poggi. – Norma A. Abdala de Matarazzo. – Samanta M. C. Acerenza. – Mario D. Barletta. – Alicia I. Besada. – María G. Burgos. – Ana I. Copes. – Alejandro C. A. Echeagaray. – Gladys E. González. – Leonor M. Martínez Villada. – Soledad Martínez. – Mirta A. Pastoriza. – Carlos G. Rubín. – Gisela Scaglia. – María de las Mercedes Semhan. – Paula M. Urroz. – María T. Villavicencio.*

En disidencia parcial:

*Alcira S. Argumedo. – Claudia M. Rucci. – Mariana E. Morales. – Gilberto O. Alegre. – Elia N. Lagoria. – Cecilia Moreau. – Carla B. Pitiot. – Blanca A. Rossi.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Educación y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia han considerado el proyecto de ley venido como mensaje 684 del 16 de mayo de 2016 del Poder Ejecutivo por el cual se establece la obligatoriedad en el Sistema Educativo Nacional de la educación inicial para niñas y niños desde los 3 años (13-P.E.-2016).

Luego de su estudio, y recibidas exposiciones con la más amplia participación de todos los sectores involucrados (autoridades del Ministerio de Educación y Deportes, integrantes de organizaciones no gubernamentales, entidades gremiales docentes, expertos en educación y en infancia) se resuelve dictaminar favorablemente el proyecto, con algunos agregados y modificaciones, cuyas razones se dan a continuación.

Se ha puesto especial énfasis en generar un debate participativo, de ambas comisiones, para darle mayor legitimidad a la reforma presentada. Y justamente gracias a ello, han surgido las modificaciones que se

proponen, y que estas comisiones entienden enriquecen el proyecto original.

El compromiso internacional de UNESCO “Educación para todos” no es sino el resultado de un largo proceso de la comunidad internacional y los gobiernos por extender el derecho a la educación de las personas, dotarlo de un contenido sustantivo y hacerlo cada vez más exigible. En este proceso, la propia noción del derecho a la educación se ha ido transformando, desde la noción de la educación obligatoria hacia una más ambiciosa y multidimensional.

Entre los objetivos del compromiso de “Educación para todos” que los países debían lograr antes del año 2015, se incluía en primer término extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños/as más vulnerables y desfavorecidos.

En ese sentido, nuestro país fue pionero, ya que desde la ley 1.420 se establecía una escolaridad obligatoria gratuita y laica desde los siete años, y ya se hacía referencia a los jardines de infantes.

Esa tradición tomó mayor impulso a partir de la sanción de la ley 24.195 que incluyó el nivel educativo de 3 a 5 años, estableciendo la obligatoriedad de la sala de cinco años. Finalmente, la hoy vigente ley 26.206 fija el período de nivel inicial, comprendiendo a los niños de los 45 días y hasta los 5 años de edad, y la ley 27.045 amplió la obligatoriedad a los 4 años.

La principal finalidad de este nivel siempre estuvo enfocada a garantizar el desarrollo integral de los alumnos, asegurar la cobertura universal, impulsar la expansión de la matrícula, especialmente en las zonas rurales y suburbanas. La educación inicial constituye una clara apuesta a la mejora de la calidad del sistema educativo y a una auténtica igualdad de posibilidades. El hecho de que reconozcamos esta etapa como una unidad pedagógica (de 3 a 5 años) lleva a concluir sobre la necesidad de que el Estado la garantice completamente.

Numerosas investigaciones indican que la primera infancia es un período altamente sensible, durante el cual se sientan las bases para un desarrollo adecuado y la capacidad de aprendizaje a lo largo de la vida.

De esta manera, todo lo que se haga para extender y mejorar el cuidado y educación en la infancia temprana, permitirá revertir la desigualdad económica, social y de género presente en las sociedades, favoreciendo una mayor movilidad social e inclusión de los marginados. Por supuesto que a ello se suma que la escolarización en los primeros años de vida está altamente asociada a mejores desempeños académicos en el largo plazo.

La extensión de la obligatoriedad de la educación hasta la edad de tres años aquí propuesta, tiende a reparar una de las injusticias sociales que los sectores con mayores niveles de ingresos resuelven por otras vías (escuelas privadas), y de lo que dan cuenta las estadísticas.

Parece innecesario aclarar que en ningún caso esta propuesta —como se sostiene desde la mencionada 1.420— pretende suplantar o desplazar la responsabilidad fundamental que tiene la propia familia, cuyo papel se suma a la tarea de escolarización institucionalizada que cumple el Estado.

En la redacción original del proyecto 13-P.E.-2016 (artículo 2°, reforma el artículo 16 de la ley 26.206) sólo se modificaba la edad establecida en la Ley de Educación Nacional para la escolaridad obligatoria, cambiando cuatro (4) por tres (3). Se promueve ahora un agregado, que involucra al Consejo Federal de Educación y que tiene que ver con la mención específica a la acreditación de las instituciones de educación inicial que se incluye en el artículo 6° del dictamen (el nuevo artículo 25 bis).

Se entendió que la ley debería resaltar la facultad de cada jurisdicción de proponer la creación de los jardines de infantes públicos para dar cumplimiento a la norma con la condición de que sean de calidad equivalente en todo el país y para todo entorno social.

Para ello el nuevo artículo 25 bis faculta al Consejo Federal de Educación a desarrollar mecanismos de acreditación para las instituciones de nivel inicial, que minimicen la fragmentación, cuidando de atender ambos valores: alcanzar estándares mínimos y comunes de calidad y preservar la diversidad. Es posible que previsiones como ésta deban hacerse para la acreditación del sistema en general, pero en todo caso eso quedará para una reforma integral de la ley.

El nuevo artículo 4° señala la responsabilidad del gobierno nacional y los de las jurisdicciones de celebrar convenios que favorezcan las condiciones para que se haga operativa la obligatoriedad. A esta previsión se agrega “atendiendo las desigualdades sociales y educativas”, para que se privilegien los sectores donde esta acción del Estado sea más acuciente.

La reforma del inciso *a*) del artículo 21 de la ley 26.206 se centra en adecuar la redacción a la nueva situación. Efectivamente, si para el nivel educación inicial, integrado por los jardines maternos (de 45 días a 2 años) y los jardines de infantes (de 3 a 5 años), ya tendremos obligatorios estos últimos, queda como meta la ampliación progresiva de los servicios de los primeros. Aquí se reafirma la responsabilidad y tutela del Estado sobre dicha etapa de la educación inicial normada por la ley 26.206. La idea es que sin perjuicio de otras ofertas para los niños y niñas de esa edad se cuente con la opción de instituciones del Estado encuadradas en la Ley de Educación Nacional. También acá se especifica el objetivo central que es la atención a las desigualdades sociales y educativas, en todo el proceso de inclusión a la educación inicial.

Para contar con información fehaciente que dé cuenta de la atención a las necesidades de crecimiento edilicio y de recursos humanos adecuados, imprescindibles para hacer efectiva la aplicación de la escolaridad obligatoria, se pidieron informes específicos al Minis-

terio de Educación y Deportes de la Nación —eso fue parte del trabajo realizado por ambas comisiones—, que han aclarado las inquietudes planteadas.

Así, el proyecto de presupuesto para la administración nacional para el ejercicio 2017 contempla la realización de las obras de infraestructura necesarias, y existe el compromiso de que esas inversiones se sostendrán en los próximos años.

Por otra parte, hay constancias de que se han firmado sendos convenios con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por los que estas últimas se comprometen a aportar el personal docente, como contrapartida de la inversión en obras que realizará la Nación; obran en los antecedentes copia de algunos de esos convenios.

Por lo expuesto, aconsejamos sancionar el dictamen de mayoría propuesto.

*José L. Riccardo.*

#### FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA PARCIAL DE LA SEÑORA DIPUTADA ALCIRA SUSANA ARGUMEDO

Señor presidente:

Vengo a manifestar mi disidencia parcial al dictamen de la mayoría de las comisiones de Educación y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia recaído en el proyecto de ley por el cual se declara la obligatoriedad de la educación inicial para niños/niñas de tres (3) años en el Sistema Educativo Nacional (expediente 13-P.E.-2016).

La ampliación de la obligatoriedad a partir de la edad de tres (3) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria es, sin duda, un importante paso en pos de avanzar en la inclusión con calidad de todos los ciudadanos que habitan el suelo argentino.

La fuerte crisis educativa que se profundiza desde la década de 1990 con la Ley Federal de Educación nos encuentra con más del 50 % de los jóvenes fuera del nivel secundario del sistema educativo; la obligatoriedad de la educación a partir de los cuatro (4) años de edad todavía no ha podido cumplirse en todo el territorio, aumentando la brecha educacional entre las diversas regiones. Por ejemplo, mientras en la ciudad de Buenos Aires el 95 % de este grupo etario está en una escuela, en provincias como Tucumán y Formosa el porcentaje desciende al 60 %.

Esta situación debe alertar para que el avance de los años de obligatoriedad no vuelva a generar una nueva brecha entre la población de tres (3) años de edad. Sin un Estado que garantice la cobertura de la oferta y explicité metas claras en el tiempo será muy difícil revertir la situación de emergencia en la que se encuentra la educación en el país. Es preciso promover políticas de compensación a fin de garantizar la reversión de las desigualdades sociales y provinciales.

Atendiendo a estas consideraciones propongo las siguientes modificaciones al proyecto:

Respecto del artículo 2° del proyecto recomiendo se excluya el término “garantizarán” y agregar el mecanismo para lograr lo que se expresa. De este modo propongo la siguiente redacción:

“Artículo 2°: Sustitúyase el artículo 16 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 tres (3) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria.

”El Ministerio de Educación y Deportes y las autoridades jurisdiccionales competentes garantizarán 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 equivalentes en todo el país y en todas las situaciones sociales.

”Para alcanzar estos requisitos el Estado nacional generará un fondo de compensación económica destinado a las jurisdicciones con menores recursos para garantizar su cumplimiento efectivo”.

Respecto del artículo 4° del proyecto recomiendo se excluya la frase “tendrán la responsabilidad de celebrar acuerdos con el fin de crear gradualmente”, en tanto no queda claro qué tipo de acuerdos ni qué implica la gradualidad. De este modo propongo la siguiente redacción:

“Artículo 4°: El gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tendrán la responsabilidad de garantizar los fondos que hagan posible la oferta gradual de las aulas y el personal especializado para poner en funcionamiento las salas de tres (3) años en el sistema educativo, de modo que a fin del año 2019 se logre la cobertura en todo el territorio nacional de forma equitativa, comenzando por la inclusión de los niños pertenecientes a los sectores más vulnerados”.

Respecto del artículo 6° del proyecto recomiendo se excluya la frase “Facúltase al Consejo Federal de Educación a desarrollar mecanismos de acreditación de instituciones de nivel inicial”, en tanto esta atribución le corresponde al Poder Ejecutivo de cada jurisdicción. De este modo, propongo la siguiente redacción:

“Artículo 6°: Incorpórase el artículo 25 bis a la Ley de Educación Nacional, 26.206, con el siguiente texto:

”Artículo 25 bis: El Consejo Federal de Educación desarrollará criterios que definan estándares mínimos y comunes de calidad, sin perder la diversidad, con el objeto de minimizar la fragmentación del nivel”.

Recomiendo agregar un artículo referido a la necesidad de una cobertura alimentaria y de atención primaria de la salud en todos los años de la educación inicial en tanto se ha argumentado correctamente que

en esta etapa de la vida la correcta nutrición y el cuidado de la salud son dos componentes fundamentales para el desarrollo cognitivo. De este modo propongo la siguiente redacción:

“Artículo 7°: En las regiones que atienden a población escolar del nivel inicial proveniente de sectores poblacionales vulnerados las instituciones educativas contarán con comedor escolar y sala de atención primaria de la salud”.

Por último, con el agregado de este artículo el de forma pasa a ser el artículo 8°.

Por los motivos expuestos, solicito a mis pares se tenga presente la fundamentación de esta disidencia parcial en el momento de aprobación del dictamen y sea atendida la redacción que propone.

*Alcira S. Argumedo.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Educación y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia han considerado el mensaje 684/16 del 16 de mayo de 2016 y proyecto de ley por el cual se establece la obligatoriedad de la educación inicial para niños/as de tres (3) años en el Sistema Educativo Nacional y se modifican los artículos 16 y 18 de la ley 26.206, nacional de educación, teniendo a la vista los proyectos de ley expediente 862-D.-16 del señor diputado Barletta, expediente 1.256-D.-16 de la señora diputada Giménez y otros señores diputados, expediente 2.406-D.-16 del señor diputado Furlan y expediente 2.465-D.-16 del señor diputado Grana y otros señores diputados; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

Artículo 1° – Declárase obligatoria la educación inicial para niños/as de tres (3) años en el Sistema Educativo Nacional.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 16 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 tres (3) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria.

El Ministerio de Educación y Deportes 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 equivalentes en todo el país y en todas las situaciones sociales.

Art. 3° – Sustitúyese el artículo 18 de la Ley de Educación Nacional, 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 hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorios los tres últimos años.

Art. 4° – Sustitúyese el artículo 19 de la ley de Educación Nacional, 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 desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los tres (3) años de edad, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población.

Art. 5° – Apruébese el Anexo I de la presente ley, en donde se describen las metas de infraestructura, la planta docente y la cobertura de la sala de 3 años, planificada para el período 2016-2019.

Art. 6° – Los recursos provenientes del presupuesto nacional destinados a cubrir las metas de infraestructura se aplicarán a la construcción y remodelación de edificios escolares y equipamiento escolar atendiendo a las desigualdades en materia de cobertura de la sala de 3 y priorizando a los sectores más vulnerables de la población. Los parámetros para la distribución entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben ser acordados en el Consejo Federal de Educación.

Art. 7° – El presupuesto nacional que eleve el Poder Ejecutivo al Congreso deberá contemplar una partida presupuestaria específica para garantizar la cobertura de los gastos corrientes implicados por la ampliación de la obligatoriedad de la sala de tres (3).

Art. 8° – Será órgano de aplicación de la presente ley el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

Art. 9° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 18 de octubre de 2016.

*Luana Volnovich. – Nilda M. Carrizo. – Sandra D. Castro. – Gabriela B. Estévez. – Francisco A. Furlan. – Josefina V. González. – Adrián E. Grana. – María L. Masín. – Verónica E. Mercado. – Analía Rach Quiroga.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

El presente dictamen en líneas generales reproduce la redacción del proyecto del Ejecutivo (13-P.E.-2016),

de obligatoriedad de la sala de tres, pero incorpora una planificación para el período 2016-2019, con el objetivo de alcanzar metas de cobertura, la construcción de jardines y la ampliación de la planta docente necesaria para cubrir la demanda en todo el país.

La firme convicción en la necesidad de una planificación al corto plazo que permita asegurarle a la población una concreción real de los objetivos propuestos en el articulado es lo que origina este dictamen. Más allá de las coincidencias pedagógicas en cuanto a la obligatoriedad de la educación a partir de los tres años, creemos que es importante que el Estado nacional asegure la inversión necesaria para llevar a cabo este ambicioso propósito, tanto a nivel de la infraestructura, así como también acompañando a las provincias en el esfuerzo financiero que esto demande, en relación al incremento de las plantas docentes.

Teniendo en cuenta la línea que se incorporó al proyecto de ley de presupuesto nacional elevado por el Poder Ejecutivo (16-J.G.M.-2016), en donde se describe un presupuesto de 5.601.612.435 pesos destinados al “Fortalecimiento de edificios de jardines de infantes”, y suponiendo que se aumentará año tras año, entendemos que es necesario establecer para el período 2016-2019 una planificación definiendo metas de cobertura, cantidad de jardines a construirse y planta docente necesaria para cubrir la demanda, con el objetivo de incorporar a la población de 3 años al nivel.

La distribución de los fondos incorporados al proyecto de ley de presupuesto nacional deberá estar acordada previamente en el Consejo Federal de Educación, atendiendo a las desigualdades en materia de cobertura de la sala de tres y priorizando a los sectores más vulnerables de la población.

Más allá de las previsiones presupuestarias establecidas en el proyecto de ley de presupuesto nacional elevado por el Poder Ejecutivo, debemos tener en cuenta que habrá que incrementar el plantel docente en las provincias, destinadas al nivel inicial. Por ello, creemos necesario que el Poder Ejecutivo debe contemplar en el proyecto una partida presupuestaria específica que garantice la cobertura de los gastos corrientes implicados por la ampliación de la obligatoriedad de la sala de tres, que involucran: salarios docentes, de auxiliares, del personal no docente, entre otros.

Si el Estado no garantizara la oferta pública para lograr incorporar a aquellos niños y niñas que aún no están escolarizados, esto podrá ser vehiculado a través de instituciones privadas, produciendo la privatización encubierta del derecho social a la educación, lo que debe estar garantizado por la acción directa del Estado. Y además, debe realizarse mediante un incremento de la oferta, sin apelar a medidas tales como el financiamiento de la demanda.

Asimismo, instamos al gobierno nacional a discutir a la brevedad una nueva Ley de Financiamiento Educativo, ya que consideramos que ésa es la discusión de fondo que nos debemos como sociedad.

### Antecedentes

En julio de 2015, la Ley de Educación Nacional 26.206 (LEN) sancionada en 2006, obtuvo una importante modificación, anunciada en la apertura de sesiones ordinarias de ese año, por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. A través de la ley 27.045, la obligatoriedad se extendió a los cuatro años de edad y la universalización a los tres años de edad. De esta manera se agregó un año más de educación obligatoria, extendiéndose la misma a 14 años y se extendió la obligación del Estado de brindar el servicio desde los tres años. La LEN fija las pautas que debe tener la educación inicial en todo el país, comprendiendo la misma una franja etaria que va desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años de edad, siendo los dos últimos los obligatorios. La modificación propuesta agrega un año más de obligatoriedad, incorporando a los niños/as de sala de tres años, entendiéndose que hay obligación constitucional por parte del Estado nacional, los estados provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de garantizar la educación en todos los niveles y modalidades del sistema educativo.

Es indiscutible el alto impacto que tuvo en la sociedad la extensión de la obligatoriedad de la educación en los últimos años, junto a medidas vinculadas a la misma (asignación universal por hijo, entre otras). Si bien se han dado pasos importantísimos hacia la inclusión social a través de la educación, aún tenemos algunas deudas con determinados sectores de la sociedad para lograr un proceso universal de justicia social.

Entre los sectores más vulnerables resulta indispensable la presencia del Estado para equiparar las posibilidades de desarrollo familiar e individual. El acceso a la educación, cuanto más temprano se realiza, es indudablemente uno de los instrumentos más igualitarios con los que cuenta la sociedad. El Estado como garantía y motor del desarrollo integral de la sociedad debe obligarse a brindar los servicios escolares donde tales aprendizajes puedan apropiarse en forma inclusiva, adecuada y contenedora para la primera infancia.

La extensión de la obligatoriedad de la educación hasta la edad de tres años aquí propuesta, se dirige a reparar una de las injusticias sociales que más efectos nocivos causan a los sectores menos favorecidos, ya que los sectores con mayores niveles de consumo, lo resuelven por vía privada. La asistencia de los niños/as al jardín de infantes no sólo garantiza el derecho de aprender para los propios alumnos/as, sino que en muchos casos resuelve serios problemas vinculados al cuidado familiar de los menores cuando sus madres ejercen el derecho al trabajo.

Todos sabemos que una política educativa universal de la trascendencia de la que hablamos, sólo es posible concretarla con inversiones sostenidas. Para ello es que proponemos la creación de un fondo de financiamiento específico dirigido fundamentalmente a la construcción, remodelación y equipamiento de

jardines de infantes destinados a satisfacer la demanda de matriculación entre los sectores más vulnerables.

El ejemplo de una política exitosa de inversión educativa con un fondo específico debemos buscarlo en el Plan de Mejoramiento de la Educación Técnica, que permitió recuperar el equipamiento, la capacitación y el desarrollo de las escuelas técnicas y agrarias en un corto tiempo.

### 1. El nivel inicial en la Argentina

En nuestro país, según la Ley Nacional de Educación, 26.206, el nivel inicial es el primero del sistema educativo, constituye una unidad pedagógica y abarca desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años cumplidos siendo obligatorios los dos últimos años (artículo 18). Está organizado en dos ciclos, el jardín maternal y el jardín de infantes. El primero atiende a niños y niñas desde los cuarenta y cinco días hasta los dos años inclusive y el segundo ciclo a niños y niñas entre los tres y los cinco años inclusive (artículo 24).

Lamentablemente, el jardín maternal es un servicio poco desarrollado en el conjunto del sistema educativo. Representa una oferta educativa de suma importancia y validez. Tiene una doble función:

–Función propia: en la medida que garantiza el derecho del niño a recibir desde la más temprana edad atención para sus necesidades básicas y educativas, complementa la acción educadora de la familia.

–Función propedéutica: dirigida a asegurar la calidad de los futuros aprendizajes y garantizar mayor equidad, tomando como punto de partida las desigualdades iniciales producto de la herencia cultural familiar.

El jardín de infantes (tres a cinco años) también tiene una doble función:

–Función propia: tiene un valor en sí mismo en relación con sus objetivos específicos, dirigidos a que los niños/as profundicen los logros educativos adquiridos en la familia y desarrollen las competencias propias del nivel.

–Función propedéutica: el acceso a los conocimientos tempranamente y en forma gradual favorece el rendimiento en los primeros años del nivel primario, y la calidad de los resultados en los demás niveles de escolaridad.

#### 1.1 Historia

La infancia comienza a ser cuidada en nuestro territorio –en el espacio público– desde 1779, cuando el virrey Vértiz funda en la ciudad de Buenos Aires la Casa de Niños/as Expósitos, institución destinada a los niños/as abandonados/as que necesitaban asistencia. En 1822 se crea la Sociedad de Beneficencia por parte de Bernardino Rivadavia. De esta manera la atención de los niños/as menores de seis años está ligada a la caridad y la filantropía.

Fue Domingo F. Sarmiento en su trabajo *Educación popular* de 1848 quien propuso un primer modelo de

institución educativa para la primera infancia. Sarmiento incluye a las salas de asilo en un proyecto educativo, de las que destacaba: su objeto es modificar el carácter, disciplinar la inteligencia para prepararla para la instrucción y empezar a formar hábitos de trabajo, de atención, de orden y de sumisión voluntaria. A su vez, sienta las bases acerca del rol de la mujer en estas instituciones y de la importancia que cobran en la vida de los niños y niñas como espacios de homogenización social, siendo incluso capaces de modificar las pautas culturales de sus familias.

En febrero de 1870, Juana Manso fundó el primer jardín de infantes subvencionado por el Estado en la ciudad de Buenos Aires. Es esta mujer de fuertes convicciones, quien plantea a sus contemporáneos la importancia de la educación mixta, de los jardines de infantes, del aprendizaje placentero y el recreo.

En 1875 la sanción de la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires, estipula como función de los consejos escolares de distrito la creación de escuelas y de jardines de infantes. Es en 1885, que se funda en la ciudad de La Plata el primero de ellos. Esta señal de un Estado presente se constituye en punta de lanza para el crecimiento del nivel.

La ley 1.420, de 1884, en el artículo 11, establece la creación de uno o más jardines de infantes en las ciudades donde fuera posible dotarlos suficientemente, quedando de esta manera en manos de las jurisdicciones la posibilidad y decisión de crearlos. Junto con la ley 1.420, el Estado nacional impulsa la creación de jardines de infantes, anexos a las escuelas normales formando parte de su Departamento de Aplicación. El primero de ellos fue el de la Escuela Normal de Paraná, creado en 1884 y cuya directora, Sara Eccleston, fue una de las maestras traídas al país especialmente por Sarmiento desde Estados Unidos.

En 1897, comienza a funcionar en la Capital Federal la Escuela Especial de Profesorado en Kindergarten con la dirección de Sara Eccleston. La diferenciación en la formación de los/as docentes que trabajan en el jardín de infantes es constitutiva del nivel.

Los albores del siglo XX encuentran al nivel en la disputa por su supervivencia. En distintos ámbitos el jardín de infantes era cuestionado, ya no sólo por su pertinencia sino también por su carácter nocivo para los más pequeños. Fue Leopoldo Lugones, quien trabajó para convencer a directores de escuelas normales y hasta al ministro de Instrucción Pública, Joaquín V. González, de lo poco eficaz y perjudicial que podía resultar que los niños/as iniciaran la escolaridad antes de los siete años; al mismo tiempo que resultaba excesivamente costoso. Estas conclusiones tienen su correlato en el detenimiento del crecimiento del nivel, llegándose incluso a cerrar muchos de los jardines de infantes de la época.

En la segunda década del siglo XX, con el advenimiento del gobierno de Hipólito Yrigoyen llegaron las influencias de la renovación pedagógica llamada

Escuela Nueva. Por ese entonces el jardín de infantes se encontraba ante el reto de la inclusión de los niños/as provenientes de los sectores más empobrecidos.

Hasta los años 40 el jardín de infantes era una institución escasamente difundida en el país, de hecho el nivel inicial había experimentado un crecimiento desperejo a nivel nacional y provincial. Pero, entre 1945 y 1955, la expansión cuantitativa del nivel fue notoria registrándose un crecimiento de la matrícula y de las secciones. Dicha extensión expresa la necesidad de intervención pedagógica, es decir de regulación pública, desde los primeros años de vida.

La expansión del nivel inicial fue notoria sobre todo en la provincia de Buenos Aires ya que con la sanción de la llamada Ley Simini (5.096 de 1946) se estableció la obligatoriedad y gratuidad (por parte del Estado) de la educación preescolar entre los tres y cinco años. Esto se acompañó además con la creación de la Inspección General de Jardines de Infantes inspirada en las normas establecidas por el profesorado Sara Eccleston que era el único que ofertaba formación especializada de docentes con la aplicación de los métodos froebeliano y montessoriano.

Esta situación, que se registra en la segunda mitad del siglo, coincide con la tendencia de la región (aunque los niveles de expansión varían según los países) y se da en el marco de las políticas propias del Estado benefactor. En distintos países la oferta se desarrolla en manos del Estado por dos razones fundamentales 1) la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la consecuente ampliación de sus derechos sociales y laborales; y 2) la profundización del papel del Estado como salvaguarda de la salud. En nuestro país se reconocen dos circuitos de atención a la primera infancia, uno ligado principalmente con la función asistencial a cargo de diversas instituciones y otro al desarrollo del nivel inicial en tanto nivel educativo, es decir, relacionado con una función específicamente pedagógica.

Durante la dictadura militar llega a las escuelas en 1977 el documento "Subversión en el ámbito educativo. Conozcamos a nuestro enemigo", en el cual se detalla el modo en el que la subversión actúa en el espacio educativo. Advierte a las direcciones y docentes del nivel inicial sobre los peligros de la literatura que favorezca el exceso de imaginación.

La circulación de algunos libros para los niños/as, la prohibición de otros, las canciones que se podían escuchar y las que no, también daban cuenta de la época. Estuvieron prohibidos, por dar algunos ejemplos *El principito*, de Saint Exupery; *La torre de cubos*, de Laura Devetach; *Un elefante ocupa mucho espacio*, de Elsa Bornermann; las canciones de María Elena Walsh, y los textos pedagógicos por ejemplo, de Duprat y Fritzsche.

Con el regreso a la democracia el nivel cobra nuevo impulso. Se firman acuerdos entre los ministerios de Educación y Salud Pública que dan vida a los jardines

maternales, los que se constituyen en punta de lanza de un proyecto renovador a nivel nacional. El Estado pone a disposición de las madres trabajadoras un espacio formativo y ya no sólo asistencial.

Recién a partir de la década del 90 se vuelven a registrar procesos muy considerables de expansión de la matrícula. En nuestro país esto se da –en particular para las jurisdicciones con menos tradición de desarrollo del nivel– a propósito de la definición de obligatoriedad de al menos uno de los años del nivel.

## 1.2 Cobertura del nivel y proyección de recursos

Según los datos del último censo nacional (2010), el nivel de asistencia a la sala de cinco, establecido como obligatorio desde 1993, alcanza casi el 96 % mientras que la asistencia a la de cuatro años alcanza el 81 %, cuya obligatoriedad se estableció recién en 2014. En ese año, a través de la sanción de la ley 27.045 se estableció la obligatoriedad para cubrir el 19 % restante habida cuenta que la desigualdad entre las provincias no era muy alta. Sin embargo, en la cobertura de sala de tres años, el nivel de asistencia varía mucho entre las distintas jurisdicciones.

Según el mismo censo, la población total de tres años en todo el país es de 655.556 niños/as, de los cuales están escolarizados 351.972, mientras que la población no escolarizada asciende a 303.584. De manera que el promedio nacional de niños/as de tres años escolarizados arroja un porcentaje del 53 %, faltando cubrir un 46 % de la oferta.

A partir del crecimiento de la población, las estadísticas estiman que actualmente hay aproximadamente 480.000 niños y niñas de tres años que aún se encuentran sin asistir a un establecimiento educativo. Afrontar el desafío de incluir a estos niños/as de tres años, implica una responsabilidad conjunta entre la Nación y las provincias. Teniendo en cuenta este último dato, estimando el ingreso de 20 niños/as por sección, se calcula la necesidad de abrir un total de 24.000 secciones nuevas para 3 años. Cada sala puede utilizarse en dos turnos (turno mañana y turno tarde), por lo tanto se necesitarían construir en todo el país 12.000 salas para cubrir esta demanda, aproximadamente.

A las provincias les corresponde afrontar la creación como mínimo de 12.000 cargos docentes nuevos, sumado a otros 12.000 cargos de auxiliares docentes por las características del nivel y el personal administrativo que corresponda. Por esta razón, el gobierno nacional debe asumir el compromiso de asistir a las jurisdicciones de manera diferencial teniendo en cuenta la disparidad en la cobertura.

## 2. Sobre la obligatoriedad

### 2.1 Legislación y concepto

En nuestro país la escolarización obligatoria, su sanción y extensión, se refleja en las tres leyes educativas nacionales sancionadas desde la constitución del Sistema Educativo Nacional:

La Ley de Educación Común 1.420/1884 si bien incluía en el sistema de enseñanza pública los jardines de infantes, circunscribía su legislación a la escuela primaria, que caracterizaba como “obligatoria, gratuita, gradual”. Incluía en la obligación escolar a “los padres, tutores o encargados de los niños/as, dentro de la edad escolar establecida en el artículo 1º”, es decir de seis a catorce años.

La ley federal 24.195/1993 plantea la obligatoriedad de la sala de cinco años lo que promueve la inversión de recursos. Sin embargo, aún no se define la responsabilidad político económica de las salas de cuatro y tres años y mucho menos del jardín maternal, quedando delegada la responsabilidad de las creaciones a las posibilidades de cada jurisdicción.

La Ley de Educación Nacional, 26.206 reconsidera la organización del sistema educativo argentino, reconociendo que el nivel inicial comprende desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años de edad. Queda, ahora sí, el nivel jurídicamente organizado. Además extiende la obligatoriedad escolar desde los cuatro años, a partir de la modificación mencionada más arriba, manteniendo el recorte en el nivel inicial, hasta la culminación del nivel secundario.

Asimismo en su artículo 19 la LEN establece que: “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”.

En el artículo 21 dice que “El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad de: a) Expandir los servicios de educación inicial”.

En un trabajo titulado *La obligatoriedad escolar: expectativas y realidades en el sistema educativo argentino actual*, Ana María Pastore analiza de la siguiente forma, la relación entre obligatoriedad y leyes de educación:

El concepto de escolarización obligatoria, común a las tres leyes educativas nacionales, ha ido modificando su sentido progresivamente.

En la ley 1.420/1884, se legisla la obligación de los padres de brindar la instrucción primaria a todos los niños/as comprendidos en la edad fijada en la ley. De parte del Estado, generaba la obligación de erigir al menos una escuela pública, en vecindarios de un determinado número de habitantes en las ciudades y en territorios con menos densidad poblacional.

La ley federal 24.195/1993 se orienta a legislar el derecho constitucional a enseñar y aprender. Reconoce la responsabilidad de las familias como agente educativo natural y primario y al Estado nacional como principal responsable junto a otros niveles gubernamentales e instituciones sociales. Extiende y fija la obligatoriedad escolar involucrando un recorte del nivel inicial.

En esta ley educativa, la obligatoriedad escolar vira su sentido hacia el derecho a la educación de los ha-

bitantes y prolonga el lapso de inclusión, preservando el derecho de gratuidad en el sistema público de todos los niveles.

La ley nacional 26.206 parte del mismo reconocimiento al derecho constitucional de enseñar y aprender, y se considera a la educación y el conocimiento como bienes públicos y personales garantizados por el Estado. Éste asegura el financiamiento del sistema educativo nacional asignándole al menos el 6 % del producto bruto interno. Prolonga la obligatoriedad hasta la culminación del secundario.

Si bien el sentido de la obligatoriedad escolar es similar al de la ley federal anterior, como derecho garantizado, extendido y gratuito, se marca un mayor protagonismo del Estado.

En el marco de la demanda social por más y mejor educación y por nuevas oportunidades educativas la disposición de la obligatoriedad en los últimos tiempos se relaciona con 1) garantizar, por parte del Estado, el derecho de los niños/as a recibir educación desde la primera infancia y 2) con el derecho de los padres de contar con una asistencia integral de sus hijos durante su jornada laboral.

## 2.2 Aspectos pedagógicos

En la actualidad, la atención a la primera infancia constituye una prioridad en la agenda político-educativa de un número considerable de Estados en el mundo, tanto por su función social como por la necesidad de garantizar la educación como un derecho de los niños/as desde su nacimiento.

Concebido desde siempre como una unidad, el nivel inicial se subdivide en dos ciclos, cada uno de los cuales presenta especificidades pedagógicas propias. El jardín de infantes al que no todos los alumnos asisten por igual a sus tres años, presenta dificultades curriculares y de gestión que afectan el normal desarrollo de los recorridos educativos de los niños/as y del funcionamiento institucional.

El hecho de que en el nivel inicial, el reconocimiento de la obligatoriedad corresponda únicamente a la sala de cuatro y cinco años, produce un quiebre en la unidad de gestión curricular y una tensión en las prácticas y la articulación con el nivel primario.

La atención a la primera infancia tanto en lo que respecta a la definición de políticas actuales como a las tendencias vinculadas con su expansión, organización y funcionamiento, suponen un cierto modo de resolver los dilemas y los debates que han atravesado su conformación histórica que se expresan por 1) la tensión entre su función educativa y asistencial y 2) los debates en torno a la especificidad pedagógica del nivel inicial.

Estas cuestiones ponen en el centro de atención el debate sobre el nivel inicial como primer paso en un sistema de inclusión o exclusión educativa.

Varias investigaciones en nuestro país y en otros de distintos niveles de desarrollo, han arribado a la

conclusión de que a mayor cantidad de años de asistencia al jardín de infantes, los alumnos ingresantes en el nivel primario, obtienen mejor desempeño en las áreas vinculadas a la escritura, la lectura y las operaciones matemáticas. La concurrencia al nivel inicial a edades tempranas resulta así un factor vinculante para la equiparación de posibilidades de aprendizajes de los sujetos, mediante la superación de las brechas originarias centradas en el origen social de los mismos.

Otra tensión a tener en cuenta sobre el nivel inicial es la que se debate entre la función asistencial (particularmente centrada en los niños/as y niñas de sectores sociales postergados) y la función educativa (que no se discute entre los sectores más favorecidos). Para nosotros no existen dudas al respecto: pretendemos una atención pedagógica que contemple las necesidades emocionales, sociales, cognitivas, motrices, lúdicas y lingüísticas de los pequeños.

Según lo establecido por el Consejo Federal de Educación en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2.016 (resolución CFE 188/12 –5 de diciembre de 2012–), pedagógicamente se busca lo siguiente:

- Fortalecer las trayectorias escolares generando mejores condiciones para la enseñanza y los aprendizajes.

- Fortalecimiento de las políticas de enseñanza con énfasis en la alfabetización inicial y la formación integral en relación con el juego, el cuerpo, la indagación del ambiente natural, social y tecnológico.

- Estrategia nacional para el mejoramiento de la enseñanza de las ciencias: matemática y ciencias naturales.

- Incorporación gradual de la enseñanza de los lenguajes artísticos.

- Sobre el financiamiento.

Los compromisos del Estado vinculados a la cuestión del financiamiento de las políticas educativas dirigidas al nivel inicial, podemos sintetizarlos en los siguientes antecedentes jurídicos y políticos:

La Ley de Financiamiento Educativo 26.075 sancionada por el Congreso Argentino el 21 de diciembre de 2005, dispone incrementar la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre los años 2006 y 2010. En el artículo 3° se prevé llegar a un presupuesto consolidado destinado a educación del gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que alcance una participación del 6 % en el producto bruto interno. Este incremento en la inversión educativa persigue el objetivo de "...garantizar la igualdad de oportunidades en el aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico-tecnológica..." (artículo 1°). Entre los objetivos que la ley define como prioritarios se encuentra el de: incluir en el nivel inicial al cien por ciento (100 %) de la población de 5 (cinco) años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de 3 (tres) y 4 (cuatro) años, priorizando

los sectores sociales más desfavorecidos” (artículo 2°). Asimismo reiteramos la necesidad de una nueva ley de financiamiento educativo, como paso fundamental en la discusión de las políticas educativas.

La Ley de Educación Nacional, 26.206 en su artículo 9° dice que “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 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 6 % (seis por ciento) del producto interno bruto (PIB)”.

Asimismo en su artículo 19, a partir de la sanción de la ley 27.045, establece que “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 3 (tres) años de edad, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población”.

El Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2.016 (resolución CFE 188/12 -5 de diciembre de 2012-), indica explícitamente que habrá un financiamiento destinado a infraestructura y equipamiento escolar para el nivel inicial con el objeto de lograr el cumplimiento de las metas establecidas en el documento. El propósito de garantizar la inversión necesaria para el mejoramiento de la calidad de la educación constituye un plan estratégico que debe ser sostenido en el tiempo.

Sabemos que las diferencias entre las jurisdicciones en cuanto a la oferta educativa de nivel inicial es marcada y en muchos casos insuficiente. Por eso proponemos que desde el Estado nacional se fije una política educativa para el nivel inicial. Entendemos que el proyecto elevado por el Ejecutivo (13-P.E.-2016),

así como la inclusión de una línea en el proyecto de ley de presupuesto (16-J.G.M.-2016) destinada al “Fortalecimiento de edificios de jardines de infantes”, son medidas insuficientes; por ello creemos que es necesario diseñar una planificación para el período 2016-2019, estableciendo metas de cobertura, cantidad de jardines a construirse en dicho período y la planta docente necesaria para cubrir la demanda, con el objetivo de alcanzar la población objeto.

Finalmente, insistimos en que el Poder Ejecutivo debe contemplar en el proyecto de ley de presupuesto nacional que elevó al Congreso (16-J.G.M.-2016), una partida presupuestaria específica para garantizar la cobertura de los gastos corrientes implicados por la ampliación de la obligatoriedad de la sala de tres, ya que sin estas previsiones consideramos insuficiente su propuesta.

*Luana Volnovich.*

## ANEXO 1

### *Metas de infraestructura, planta docente y cobertura de sala de 3 años 2016-2019*

Tomando en cuenta el proyecto elevado por el Poder Ejecutivo (13-P.E.-2016), en donde se establece la obligatoriedad de la sala de 3 años, y el proyecto de ley de presupuesto nacional también elevado por el Poder Ejecutivo (16-J.G.M.-2016), en donde aparece una línea destinada al “Fortalecimiento de edificios de jardines de infantes”, conformada por 5.601.612.435 pesos, se presenta el siguiente cuadro en donde se establecen metas por año para el período 2016-2019, en relación a la construcción de los jardines de infantes necesarios a fin de alcanzar la cobertura total de la población de 3 años:

*Cuadro metas de construcción de jardines de infantes y población de 3 años no escolarizada*

<i>Año</i>	<i>Cantidad de jardines</i>	<i>Población de 3 años no escolarizada</i>
2016	200*	32.000
2017	600	96.000
2018	900	144.000
2019	1.300	208.000
Total	3.000	480.000

\* Nota: los 200 jardines que se establecen para el 2016, surgen del decreto 733/16. Para cubrir la totalidad de la población destinataria, los cálculos están realizados en base a un jardín de infantes conformado por: 4 salas, 1 SUM, 1 cocina, oficinas administrativas, áreas recreativas. En cada sala se contempló que haya 20 niños y/o niñas de 3 años, con posibilidad de ser utilizada en el turno mañana y en el turno tarde.

Entendiendo que cada sala de 3 años de nivel inicial, es atendida como mínimo por un docente y un auxiliar docente, se presenta un cuadro en donde se describe

cómo se irá incrementando la planta docente destinada a la sala de 3 años, en relación a la construcción de jardines de infantes, estipulada para el período 2016-2019:

*Cuadro planta docente\* y cantidad de jardines de infantes*

<i>Año</i>	<i>Cantidad de jardines</i>	<i>Planta docente</i>
2016	200	1.600
2017	600	4.800
2018	900	7.200
2019	1.300	10.400
Total	3.000	24.000

\*Nota: Planta docente se entiende docente titular y auxiliar docente. Dos cargos por sala, entendiéndose que la sala de 3, así lo requiere por la edad de los niños y/o niñas.

## III

**Dictamen de minoría***Honorable Cámara:*

Las comisiones de Educación y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia han considerado el mensaje 684/16 del 16 de mayo de 2016 y proyecto de ley por el cual se establece la obligatoriedad de la educación inicial para niños/as de tres (3) años en el Sistema Educativo Nacional y se modifican los artículos 16 y 18 de la ley 26.206, Nacional de Educación, teniendo a la vista los proyectos de ley expediente 862-D.-16 del señor diputado Barletta, expediente 1.256-D.-16 de la señora diputada Giménez y otros señores diputados, expediente 2.406-D.-16 del señor diputado Furlan y expediente 2.465-D.-16 del señor diputado Grana y otros señores diputados; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

## PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Declárase obligatorio para el Estado nacional garantizar el acceso irrestricto a la educación inicial para niños/as de tres (3) años en el Sistema Educativo Nacional.

Art. 2° – Sustitúyase el artículo 16 de la Ley de Educación Nacional 26.206, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 16: La obligatoriedad de garantizar inclusión escolar en todo el país por parte del Estado se extiende desde la edad de tres (3) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria. El Estado queda obligado a garantizar este derecho, mientras que para la familia la escolarización desde los tres años será opcional.

El Ministerio de Educación y Deportes y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la inclusión escolar a través del sistema de educación pública, laica y gratuita a partir de los tres (3) años.

Art. 3° – La obligatoriedad remite al deber del Estado nacional de garantizar las condiciones necesarias para garantizar este derecho. El Poder Ejecutivo nacional destinará una partida presupuestaria extraordinaria para la construcción de jardines estatales públicos que permitan hacer efectiva esta disposición en todo el territorio nacional, y para la ampliación en infraestructura en las instituciones públicas de nivel inicial ya existentes. Asimismo se deberá incluir en el presupuesto educativo anual la partida necesaria para garantizar el mantenimiento de las instituciones educativas, así como el pago de salarios y el cumplimiento del Estatuto del Docente para todo el personal que se incorpore a fin de cumplir con el derecho a la educación inicial desde los tres (3) años.

Art. 4° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 18 de octubre de 2016.

*Soledad Sosa.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

La política para la primera infancia es la nave insignia de la reforma antieducativa del gobierno de Macri-Bullrich, quienes vienen anunciando la creación de 1.000 jardines de infantes en todo el país durante el próximo año para crear una red de primera infancia y cumplir con la obligatoriedad de las salas de 3, 4 y 5 años. Pero el anuncio es por lo menos engañoso ya que el proyecto para primera infancia se encuentra por fuera del sistema educativo y es la misma red de contención precaria que desde hace años se viene ampliando en la Capital Federal. Esto mismo viene a convalidar el proyecto 13-P.E.-2016 que remite a “alternativas institucionales” para el cumplimiento de la obligatoriedad de la sala de tres años. La mención al Sistema Educativo Nacional en el artículo 1° queda reducida de este modo a una abstracción en los siguientes artículos que detallan su aplicación.

Ponemos como ejemplo lo que sucede en la Ciudad de Buenos Aires, que expresa la política que efectivamente ha impulsado en materia educativa el gobierno PRO, y que vale más que cualquier fundamento agrior-

nado para decorar un proyecto de ley. En la Capital Federal han crecido de manera exponencial los llamados Centros de Primera Infancia (CPI) y Centros de Desarrollo Integral (CeDis), dependientes de la cartera de Desarrollo Social, verdaderas escuelas chárter, pero sin valor educativo, superando en cantidad a los jardines maternos e instituciones dependientes de Educación. Estos CPI, que se presentan como “Centros para garantizar el desarrollo saludable de niñas y niños de 45 días a 4 años en situación de vulnerabilidad social en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires”, contratan personal docente por fuera de las leyes laborales vigentes (Estatuto del Docente). En muchos casos estos centros son de asociación mixta, con ONG u organizaciones de carácter religioso, es decir, condenan a los sectores populares a enviar a sus hijos a centros evangelistas o católicos frente a la imposibilidad de una oferta pública y laica en cada barrio de la ciudad.

Estos centros de primera infancia a todas luces constituyen un vaciamiento del nivel inicial público y un proceso de privatización encubierto desde el propio Estado, que a su vez subsidia a estos centros o cooperativas. Por otra parte, son muy escasas las salas de 0 a 3. Siguiendo el caso de CABA, corresponde agregar que la inscripción en línea (*online*) ha servido para vaciar jardines, ya que se designan vacantes en extremos opuestos de la ciudad a los cuales es imposible acudir, teniendo en cercanías jardines con lugares disponibles, lo cual implica otra forma de vaciamiento. En tanto se habla de igualdad de oportunidades, un amplio sector de niños de 45 días a 3 años queda fuera del sistema educativo y son simplemente atendidos y cuidados por programas vinculados a Desarrollo Social. Todo esto forma parte de la política antieducativa que impulsan los organismos internacionales y que aplican en este país los gobiernos desde hace décadas. A nivel nacional, la tarea inconclusa del kirchnerismo, que redactó una Ley de Educación Nacional para salvaguardar los pilares más regresivos de la vieja Ley de Educación Federal, es retomada y profundizada por el macrismo.

La creación de una red de contención de la primera infancia no responde a sentimientos altruistas aunque el gobierno diga que lo hace en nombre de la infancia pobre: el planteo que se sostiene en este proyecto forma parte de los planes que imponen la OCDE, el BID (que prácticamente monopoliza la construcción de escuelas y otros centros) en función de generar mano de obra barata y ofrecer grandes negocios a las multinacionales que, bajo el rótulo de responsabilidad social empresarial o como ONG, reciben grandes subsidios y exenciones impositivas a cambio de la gestión tercerizada de la miseria. A esto hace referencia precisamente el artículo 2° del proyecto del Poder Ejecutivo nacional, que como ya hemos mencionado establece que la obligatoriedad escolar se implementará a través de “alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales”. Rechazamos de manera categórica esta tercerización

educativa que habilita a su vez la injerencia clerical en el sistema educativo.

En un informe presentado por UNICEF, FLACSO y CIPPEC se señala que luego de 7 años de implementar los CPI en la Ciudad de Buenos Aires, el proyecto hace agua por todos lados: en primer lugar, los abanderados de la eficiencia y la meritocracia no han podido controlar los sistemas de gestión asociada (el Estado subsidia a una organización) que como cualquier otra tercerización ha demostrado ser un agujero negro de fondos estatales. El mismo informe explica que el otro gran problema es la falta de docentes idóneos y personal suplente en caso de licencias debido a la altísima precarización del trabajo y los bajos salarios, ya que los docentes son de contratación directa. Tampoco cumplen con los requisitos en cuanto a gabinetes interdisciplinarios por las mismas razones.

La ley que aquí proponemos, por el contrario, parte de la defensa de la escuela pública, el salario y las condiciones laborales docentes, así como del derecho a la educación pública, laica y gratuita a partir de los 3 años de edad para el conjunto de la población. Esta ley obliga al Estado a garantizar un derecho.

Es necesaria la creación de escuelas infantiles y jardines maternos que cumplan con los requisitos para un desarrollo correcto de las actividades educativas. Por ello es necesario un aumento del presupuesto educativo anual que permita cubrir la inversión en infraestructura y mantenimiento, así como el salario de los docentes, tal como lo establece el artículo 3° del presente proyecto.

Por otra parte, es necesario de acuerdo a la edad de los niños, que el nivel inicial funcione con grupos reducidos, en espacios amplios y con pocas salas y parejas pedagógicas, en particular teniendo en cuenta las políticas inclusivas y complejidad de las problemáticas que presentan hoy una porción importante de la infancia.

Por estos motivos, solicitamos a los diputados el rechazo a la tercerización educativa que se expresa en el artículo 2° de la ley enviado por el Poder Ejecutivo nacional y el acompañamiento del presente proyecto de ley.

*Soledad Sosa.*

## ANTECEDENTE

### Mensaje del Poder Ejecutivo

Buenos Aires. 16 de mayo de 2016.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad con el objeto de poner a su consideración un proyecto de ley por el cual se propicia incorporar a la educación obligatoria la sala de tres (3) años.

En la actualidad existe consenso acerca de la importancia de los primeros cinco (5) años en el desarrollo integral de la personalidad. La educación inicial representa un espacio promotor de aprendizajes sociales,

emocionales, intelectuales y físicos cumpliendo la función de ayudar a las familias a formar hábitos y a estimular la socialización.

La Oficina de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) publicó a fines del año 2012, el informe “Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015” que diagnostica el estado de avance de los países de América Latina y el Caribe respecto del cumplimiento de los seis (6) objetivos de educación para todos establecidos en el Marco de Acción de Dakar en 2000.

En dicho informe se puso de manifiesto que existen numerosas investigaciones (UNICEF, 2001; OECD, 2012; Lowe & Wolfe, 2000) que indican que la primera infancia es un período altamente sensible, durante el cual se sientan las bases para un desarrollo adecuado y la capacidad de aprendizaje a lo largo de la vida.

Asimismo, la neurociencia proporciona evidencia sobre cómo las consecuencias de las interacciones y experiencias vividas por el niño durante los primeros años de su vida repercutirán en el desarrollo de su cerebro y por ende en las dimensiones física, cognitiva y social-emocional a lo largo de su vida (UNICEF, 2001).

De esta manera, invertir para extender y mejorar el cuidado y educación en la infancia temprana, permite revertir la desigualdad económica, social y de género presente en las sociedades, permitiendo mayor movilidad social e inclusión de los marginados (UNICEF, 2001).

Diversos tratados internacionales consagran el derecho a la educación. Entre ellos vale destacar la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

La Constitución de la Nación Argentina consagra el derecho de enseñar y aprender para todos los habitantes del país.

La ley 26.075 estableció como objetivo la incorporación creciente de los niños y niñas de tres (3) y cuatro (4) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.

La incorporación de la sala de tres (3) años a la educación obligatoria significa una nueva medida de justicia social y de calidad educativa, que profundiza las políticas tendientes a garantizar el cumplimiento del derecho a la educación en la República Argentina, toda vez que la educación constituye uno de los pilares estratégicos para el desarrollo del país y herramienta ineludible para garantizar la dignidad de todos los ciudadanos.

Corresponde advertir que cuando las escuelas diseñan su estructura edilicia para incluir las salas de

cuatro (4) años, también tienen en cuenta las salas de tres (3) años. Es decir que la medida que se propone en términos de infraestructura no tiene impacto significativo, resultando allanado el camino para extender la obligatoriedad de la educación.

Diferentes instancias educativas han adherido a la propuesta por considerarla relevante para la comunidad escolar.

Por lo expuesto, se remite a los fines de su consideración el proyecto de ley que se acompaña.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 684

MAURICIO MACRI.

*Marcos Peña. – Esteban Bullrich.*

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Declárase obligatoria la educación inicial para niños/as de tres (3) años en el Sistema Educativo Nacional.

Art. 2° – Sustitúyese el artículo 16 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 tres (3) años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria.

El Ministerio de Educación y Deportes 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.

Art. 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 hasta los cinco (5) años de edad inclusive, siendo obligatorios los tres (3) últimos años.

Art. 4°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

MAURICIO MACRI.

*Marcos Peña. – Esteban Bullrich.*