



2022 “Las Malvinas son argentinas”

**PROYECTO DE LEY**

*EL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA... SANCIONAN  
CON FUERZA DE LEY*

**LEY DE EDUCACIÓN INICIAL**

Art. 1º: El Estado Nacional garantiza el ejercicio del derecho al cuidado y a la educación a niños y niñas desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los diez y ocho (18) años de edad inclusive, tal como lo prevé la ley 26206.

Art. 2º: Se denominan escuelas de educación inicial de gestión estatal a los establecimientos educativos gestionados por el Estado que brinden servicios a niños y niñas cuya edad se encuentra comprendida entre cuarenta y cinco (45) días y cinco (5) años inclusive.

Modifíquese el artículo

Art. 3º: Créase el Fondo Fiduciario Público denominado Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación Inicial (“FONDEI”) que dependerá del Ministerio de Educación de la Nación. Los partidas y recursos asignados al FONDEI sólo podrán ser utilizados para el Programa de ampliación de los derechos educativos de la niñez y promoción de la autonomía de las mujeres en los términos y con los alcances de esta ley. El FONDEI se conformará como un fideicomiso de administración y financiero, que regirá en todo el territorio de la República Argentina con los siguientes alcances:

1. Objeto. El Fondo tendrá por objeto la aplicación de los bienes fideicomitidos a la construcción, establecimiento y operación de los Jardines Maternales descriptos en esta ley.

2. Designase al Estado nacional, a través del Ministerio de Educación, como fiduciante y fideicomisario del Fondo y al Banco de Inversión y Comercio Exterior como fiduciario.

Serán beneficiarias del FONDEI el área del Ministerio de Educación que por vía reglamentaria se designe para la construcción, establecimiento y operación de los Jardines Maternales descriptos en esta ley.

3. El Ministerio de Educación constituirá por vía reglamentaria el Comité Ejecutivo del "FONDEI", que tendrá como mínimo cinco miembros, entre ellos el Ministro de Educación de la Nación y el Presidente del Banco de Inversión y Comercio Exterior, quienes podrán designar un miembro suplente con rango no menor a subsecretario o director, según sea el caso.

4. Recursos del Fondo. El FONDEI contará con un patrimonio que estará constituido por los siguientes bienes fideicomitidos:

- a) Recursos dedicados a otros programas de desarrollo infantil a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.
- b) Recursos presupuestarios (ampliación del % de educación para ser destinado al Fondo)
- c) Los subsidios que hasta la entrada en vigencia de esta ley se asignaban a jardines de infantes y/o escuelas primarias de gestión privada.
- d) Los fondos que resulten de aplicar el dos por ciento (2%) sobre el precio bruto de venta al público de los bienes, suntuarios importados y productos o servicios que se comercializan en el territorio nacional como destinados a niños y niñas en edad de educación inicial, quedando a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos su recaudación y transferencia inmediata al FONDEI.
- e) Recursos extrapresupuestarios.
- f) El producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitidos.
- g) Legados y donaciones.
- h) El Fondo debe alcanzar para cumplir la meta de la creación de 2.000 escuelas de educación inicial anuales

Instrúyese al Jefe de Gabinete de Ministros para que disponga las adecuaciones presupuestarias pertinentes, a través de la reasignación de partidas del Presupuesto Nacional, a los efectos de poner en ejecución lo dispuesto por la presente.

5. Tratamiento impositivo. Tanto el FONDEI como el Fiduciario, en sus operaciones relativas al FONDEI, estarán eximidos de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro.

6. Autoridad de Aplicación. La Autoridad de Aplicación del Fondo será el Ministerio de Educación de la Nación y estará facultada para dictar las normas reglamentarias, aclaratorias, modificatorias y complementarias que resulten pertinentes.

7. Facúltase al Ministerio de Educación a aprobar el Contrato de Fideicomiso, dentro de los treinta (30) días de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial.

8. Facúltase al titular del Ministerio de Educación o a quien éste designe en su reemplazo, a suscribir el Contrato de Fideicomiso con el fiduciario.

Art. 4º: Las escuelas de educación inicial tendrán los siguientes objetivos pedagógicos e inclusivos:

- i) 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.
- j) Equiparar los aprendizajes y competencias sociales básicas que equiparen a los niños/as en sus capacidades para el ingreso al sistema educativo formal.
- k) Promover el juego como contenido de alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social.
- l) Incorporar en edades tempranas valores como la no discriminación por género, raza, credo, etc.
- m) Propiciar el desarrollo de capacidades de expresión y comunicación a través de los distintos lenguajes, verbales y no verbales.
- n) Favorecer el desarrollo motor.
- o) Propiciar la participación de las familias en el cuidado y la tarea educativa promoviendo la comunicación y el respeto mutuo.
- p) Promover la inclusión escolar de niños y niñas con capacidades diferentes por medio de los apoyos necesarios para su integración.
- q) Promover la detección temprana e integración de niños y niñas con trastornos del espectro autista (TEA), dificultades específicas del aprendizaje (DEA) y otros trastornos específicos por medio de los soportes y herramientas necesarios tendientes a lograr su integración.
- r) Incorporar los contenidos de ESI previstos para esta etapa.

Art. 5º: Las escuelas de educación inicial serán gratuitas, la inscripción estará abierta todo el año privilegiando a los hijos de madres que trabajan y/o son jefas de hogar y los horarios de egreso serán flexibles de acuerdo a las necesidades familiares pudiendo concurrir un turno o la jornada completa.

Art. 6º: Son incumbencias del Ministerio de Educación de Nación:

- a. Supervisar el desarrollo del Programa.
- b. Definir el orden de prelación de la construcción y puesta en marcha de las escuelas considerando cantidad y vulnerabilidad de los niños por zona y de acuerdo al censo, y la inexistencia de jardines, hasta completar la totalidad de la demanda en todo el territorio nacional.

- c. Las primeras acciones serán completar el ciclo desde los 45 días hasta los 5 años en las escuelas existentes que actualmente tienen alumnos de 3, 4 y 5 años, y transformar en escuelas los centros que dependen de Desarrollo Social.
- d. Controlará que las Escuelas de Educación Inicial de gestión privada cumplan con los objetivos y las normas dispuestas por el Ministerio.

Art. 7º: Esta ley entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial y deberá ser reglamentada, en lo pertinente, dentro de los ciento ochenta (180) días siguientes.

Art. 8º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**Diputada Nacional Jimena López**

## **Fundamentos:**

Sr. Presidente:

La pandemia impuso al gobierno la necesidad de generar mecanismos urgentes para paliar la crisis sanitaria y social que deben dar paso a instituciones robustas que aseguren derechos en forma permanente.

La reconstrucción del país de la post pandemia y la ampliación de derechos propuesta por este gobierno debe completar el mandato de La ley 26206 desarrollando el capítulo de la educación inicial, pendiente desde el año 2.006, que, por un lado afianza el derecho de los niños a la educación y les garantiza un punto de partida igualitario, y por otro permite a las madres insertarse laboralmente contribuyendo a su autonomía.

Este proyecto amplía derechos de madres e hijos y configura una nueva épica dirigida a completar el ciclo educativo durante el trayecto completo de la infancia, y debería ser fundacional tanto desde los derechos como del sistema educativo como tal.

La historia muestra que el derecho a la educación empezó siendo para pocos, con enseñanzas restringidas y con los años se fue ampliando, respondiendo a las necesidades del desarrollo capitalista y a las nuevas demandas de la sociedad, agregando sucesivamente la enseñanza primaria, secundaria y técnica, la ampliación de las universidades y, finalmente, la escuela inicial cuyo proceso quedó trunco, llegando a incluir solo a los niños de 4 y 5 años.

El servicio de cuidado y educación de la primera infancia es uno de los reclamos más antiguos y más frustrantes de las mujeres, desde la fallida ley de 1973 hasta la más reciente promesa incumplida del gobierno de Cambiemos de crear tres mil jardines maternos, que se transformó en construir 10.000 aulas de las cuales se construyeron 1.325, equivalentes a 481 jardines de infantes.

El sistema educativo argentino actualmente se encuentra reglamentado por la ley 26206 que regula el ejercicio del derecho a enseñar y a aprender consagrado en el artículo 14 de la CN y en los tratados internacionales incorporados a ella.

Según esta ley -aprobada el 14 diciembre de 2006- el nivel Inicial es el primero del sistema educativo de nuestro país y abarca desde los 45 días hasta

los 5 años cumplidos. Este reconocimiento legal de la educación inicial como unidad pedagógica desde el primer mes y medio de vida de un/a niño/a es una conquista fundamental que exige políticas concretas para materializarla;

Esta norma establece en su artículo 3 que la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de estado para construir una sociedad más justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico y social de la Nación.

El artículo 18 de esta ley dispone que "la educación inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los/las niños/niñas desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad, siendo obligatorios los dos últimos años".

El artículo 20 de esta ley establece los objetivos de la educación inicial entre los cuales en su inciso a) menciona "promover el aprendizaje de los/las niños/niñas de los 45 días a 5 años de edad inclusive como sujetos de derechos y partícipes activos/as de un proceso de formación integral, miembros de una familia y de una comunidad". Respecto de la garantía de la universalidad, el artículo 21 ordena la responsabilidad del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de "expandir los servicios de educación inicial" que deberán ser llevados a cabo a través de actividades pedagógicas a cargo de personal docente titulado, según lo dispone en su artículo 26.

Posteriormente, la ley 27045 sancionada en diciembre de 2014, hizo obligatoria la educación inicial respecto de niños de cuatro y cinco años.

En 2019 el PEN envió un proyecto de ley para incluir la obligatoriedad de la sala de tres años, pero nunca se trató en el senado.

En relación a la primera infancia, el Estado argentino no cumple con los preceptos de la Ley 26206 toda vez que las escuelas iniciales como tales son ínfimas en cantidad y el sistema educativo pareciera descansar en guarderías o centros de desarrollo infantil no pertenecientes al Ministerio de Educación sino que operan bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, lo cual ya es en sí mismo, una clara definición.

Según el Mapa de la educación inicial de la Argentina publicado por UNICEF y el Cippec, el 90% de las escuelas de nivel inicial tienen salas de 4 / 5 años, solo el 50% cuenta con una sala de 3 y el 15% ofrece jardín maternal.

Aunque la LEN representó un gran avance normativo, existen importantes deudas en la regulación nacional para el nivel. No existen pisos nacionales para cuestiones claves que hacen a la calidad de la oferta (por ejemplo, la cantidad de niños por adulto y por sala). Esto abre la puerta para que surjan enormes disparidades interprovinciales que es preciso unificar.

En materia curricular, la educación inicial a nivel nacional está regulada por los Núcleos de Aprendizajes prioritarios para el Nivel Inicial (en adelante, NAPNI) aprobados en 2004, que establecen lineamientos comunes para todo el territorio. Los NAPNI fueron concebidos para el tramo obligatorio del nivel inicial, que en el momento de su sanción sólo incluía a la sala de 5. Por lo tanto, Argentina no cuenta con una base curricular que alcance aún a la totalidad de ciclos del nivel inicial, ni tampoco a sus salas obligatorias.

El nivel inicial convive con otras instituciones para la primera infancia -como los espacios de primera infancia, los jardines comunitarios y los jardines sin reconocimiento oficial- que dependen de distintos actores (Estado, sector privado, Iglesias y asociaciones de la sociedad civil) y distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). No existe una articulación ni una relación clara entre las diversas ofertas, lo que da como resultado un campo heterogéneo y fragmentado de instituciones para la primera infancia. Por ello, es fundamental pensar a la educación inicial en el marco de una agenda que promueva la integralidad.

Los espacios existentes a los que asisten niños y niñas desde los 45 días en adelante (UDIs, EPIs, UPIs, según sus denominaciones más usuales) se encuentran sometidos a controles, que -si existen- solo se refieren a aspectos formales y edilicios, pero además no cumplen ninguna función educativa ya que están a cargo de "cuidadoras" y no de personal docente y no docente, ni cuentan con maestras de áreas especiales y demás personal profesional y titulado del ámbito educativo, tal como lo dispone la ley.

Esto genera que los niños y niñas -que se encuentran en el principal momento de desarrollo psicomotriz con consecuencias para su desempeño escolar y laboral futuro- se encuentren en una clara desventaja con relación a otros niños y niñas que sí pueden acceder a Escuelas de Educación Inicial privadas con esas características, que luego iniciarán su recorrido escolar con competencias básicas más y mejores desarrolladas que aquellos que solo pueden asistir a un centro de primera infancia o centro de desarrollo infantil de tipo asistencial.

Convertir estos centros de primera infancia en verdaderas escuelas de educación inicial implica pasar de una concepción asistencialista del Estado respecto de los niños y niñas, hacia un Estado capaz de garantizar un derecho básico humano y esencial, como es el derecho a la educación y a la igualdad.

Cabe destacar, que el origen de este tipo de educación en casi todos los sistemas educativos, fue una respuesta al abandono infantil, por lo que durante mucho tiempo las instituciones destinadas a los niños más pequeños tuvieron, ante todo, una función de custodia y cuidado de los sectores más pobres, siendo mucho menos frecuentes los casos en los que podía hablarse de una verdadera preocupación educativa.

Actualmente el cuerpo de conocimientos sobre los efectos positivos de los programas de educación temprana es muy amplio, existiendo evidencias

científicas sobre los beneficios producidos en el desarrollo de los niños, especialmente en los niños y niñas de sectores más pobres, lo que viene a corroborar la importancia del papel compensatorio de la educación inicial.

Muchos de los procesos formativos básicos de los seres humanos están fuertemente influidos por experiencias tempranas en la vida, el impacto de los programas de apoyo a las competencias y capacidades de las personas dependen crucialmente de qué tan temprano se desarrollen, y parte importante del desarrollo económico y social de nuestro país depende de cómo se apoye a los niños y niñas en sus etapas tempranas.

UNICEF muestra las cifras comparativas de escolaridad según los ingresos económicos de los padres, resultando que: "A la edad de 3 años el 81% de los niños del estrato más rico accede a jardines de infantes, en tanto que sólo el 18% de los niños más pobres lo hace. Esta tendencia se mantiene prácticamente igual a los 4 años, edad en la cual la conveniencia del aprestamiento para el aprendizaje es considerada de enorme valor para la escolarización futura".

En su informe, UNICEF remarca que "para poner en plena vigencia los principios de universalidad e integralidad de los derechos consagrados por la Convención sobre los Derechos del Niño, todos los niños deben contar con las facilidades y oportunidades para que puedan desarrollarse hasta el máximo de sus potencialidades."

El papel asignado a la educación inicial es un factor clave para la igualdad de oportunidades porque las desigualdades económicas y sociales presentes en el seno de nuestras sociedades se ven sostenidas y reforzadas por las existentes en las condiciones de vida de los niños durante las primeras etapas del desarrollo y, como en una espiral sin fin, los niños más desfavorecidos cultural y económicamente ven limitado su desarrollo mental y su preparación para la escolaridad, quedando rezagados respecto de los que tienen mayores posibilidades y siendo relegados a peores condiciones de vida como adultos.

Por ello, el Estado no solo debe garantizar la educación inicial, sino que también debe asegurar las mismas condiciones de calidad para todas las jurisdicciones y niveles socioeconómicos para cumplir con el objetivo de igualar oportunidades, tal como sucede con la educación universitaria.

La historia muestra que los intentos parciales, los giros a provincias y municipios terminan desvaneciéndose en otras prioridades o urgencias, por lo que es necesario un mandato legal que asegure el cumplimiento y los recursos en un fondo específico que no pueda ser utilizado para financiar otras actividades.

Solo el Estado nacional puede garantizar los recursos y transformar iniciativas valiosas pero dispersas e insuficientes en un programa sólido y permanente que incorpore a la educación inicial al primer tramo de la



educación gratuita estatal, dependiente del Ministerio de Educación, con una oferta que garantice la inclusión de la totalidad de la demanda en el primer tramo, y la obligatoriedad desde los tres años.

La sola concurrencia de los/las niños y niñas a las escuelas cuya creación contempla este proyecto permitirá también un adecuado seguimiento sanitario, controlando in situ que con los beneficiarios se cumplan elementales tareas de higiene y vacunación, sirviendo incluso de ámbito propicio para el control médico periódico y para capacitar y acompañar a las madres en las tareas de lactancia y puericultura.

Asimismo, muchas de las condiciones que presentan niños y niñas en relación con los Trastornos del Espectro Autista (TEA) como también respecto de las Dificultades Específicas del Aprendizaje (DEA) u otros trastornos específicos, podrían ser diagnosticadas a menor edad, posibilitando mayor eficacia de los tratamientos a causa de la detección temprana para todos los niños y niñas del país.

Pero además es preciso remarcar la importancia que reviste la educación inicial para las mujeres en general y para las mujeres de bajos recursos en particular. La ausencia de escuelas de educación inicial desde los 45 días donde las madres puedan dejar a sus hijos e hijas para ir a trabajar o para continuar sus estudios, se traduce en deserción escolar, en barreras de acceso al mercado laboral, en aumento de las brechas laborales y salariales, tanto respecto de los hombres como de otras mujeres que sí pueden pagar y continuar sus estudios o sus trabajos.

De esta forma, la tasa de inactividad femenina de nuestro país lo ubicó entre aquellos con mayor desigualdad de género en la participación económica, por The Global Gap Report, del World Economic Forum. Dicha disminución se debe a la retracción de la actividad extradoméstica de las mujeres de bajos niveles educativos (cuya propensión a la participación económica varía mucho en función de la necesidad de aportar y/o completar los ingresos familiares y no en función de la realización de un oficio o profesión).

Según el informe Inequidades Laborales del CEMyT, "La limitación que implica la presencia de niños/as en el hogar para la participación laboral es sustancial. La participación de las mujeres disminuye a medida que aumenta la cantidad de hijos/as por el contrario, en el caso de los varones, su participación aumenta cuantos más hijos hay en la familia. Mientras que la brecha de participación entre mujeres y varones que no conviven con niños/as menores es del 27%, en el caso de los que conviven con más de un menor en el hogar aumenta al 53%. Si bien los espacios de cuidado están previstos en la Ley de Contrato de Trabajo (art. 179), sostenemos que aún si se cumpliera no cubriría a las distintas modalidades de trabajo hoy presentes, y menos aún las situaciones de informalidad laboral, espacio en el que las mujeres están sobrerrepresentadas".

Por lo tanto, resulta evidente que, en la medida en que no se implementen políticas que sostengan la activación económica de las mujeres con bajos niveles educativos y/o alta carga doméstica, las mejores condiciones del mercado de trabajo redundan, como es de esperar, en una relativa retirada de las mismas de estos espacios.

Revertir esta situación es una cuestión de justicia intrínseca pero además, desde un punto de vista de desarrollo es necesario incorporar a las mujeres a la capacitación y el trabajo porque el país subutiliza la mitad de su capacidad productiva, porque están en la cima del desempleo, de la precarización laboral y los trabajos menos calificados y porque una familia puede salir de la pobreza si en el hogar ingresan dos salarios. Además, las mujeres son las más pobres entre los pobres, y cada vez hay más familias monoparentales con mujeres jefas de hogar.

Asimismo, es preciso modificar la idea, (vinculada al estereotipo del rol reproductor) de que el trabajo no es tan importante para las mujeres como para los varones, y que las "mejores madres" son las que solo cuidan a sus hijos. Trabajar y/ o estudiar, además del salario, significa ampliar el capital cultural y social de ellas y de sus hijos, y ensanchar expectativas y horizontes, contribuyendo a cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza estructural. Además, la dependencia económica es un componente esencial de la violencia de género que siempre incluye a los niños. Pero el cuidado de los hijos recae en sus madres. ¿Quién los cuida mientras ellas trabajan si no hay educación inicial en todas las etapas y si la legislación laboral no acompaña esta realidad?

Esta situación se observa especialmente en el segmento de jóvenes que no estudian ni trabajan, siendo el 74% de los mismos mujeres, de las cuales un 42% son madres con hijos de entre 3 y 4 años, evidenciando que la responsabilidad del cuidado y la tenencia de un hijo sin los soportes necesarios impactan directamente en la trayectoria educativa y laboral de las jóvenes.

Sin embargo, a la hora de efectuar recomendaciones y diseñar políticas destinadas a los jóvenes "ni-ni", no se tiene en cuenta, que las causales del 74% de esos jóvenes, tienen que ver con cuestiones específicas del género y en cambio, se han propuesto desde redes de tutores, exenciones impositivas a empresas que incorporen masivamente a los jóvenes, masificaciones crediticias para microemprendimientos, pasantías laborales mientras estudian, financiamiento del aprendizaje de oficios, pero ¿tan difícil es entender que el 74% no puede acceder a ninguna de esas propuestas porque tiene que dedicarse a criar hijos?

Por otro lado y sin quitar valor a los aportes de las mujeres y las organizaciones sociales a las tareas comunitarias de cuidado, debemos reconocer que estas actividades -además de generar desigualdad entre los niños y niñas- afianzan el estereotipo de que las tareas de cuidado son

privativas de las mujeres, las confirman en trabajo informal, generalmente pago por medio de planes sociales, no facilitan la inserción en el trabajo formal ni generan una carrera laboral, y no promueven ni la autonomía personal ni la independencia económica, objetivos centrales en cualquier política de igualdad.

La creación de las escuelas de educación inicial habilitará cargos de personal no docente que puede armar una verdadera carrera laboral para mujeres que se ocupan actualmente de tareas de cuidado transformando planes en trabajo regular y registrado.

La falta de respuesta a un problema básico para las mujeres solo se explica porque sobrevuela una visión patriarcal que supone que a los niños los cuidan las mujeres, que el trabajo no pago es amor, que romantiza la maternidad, y que no considera que el trabajo genere en las mujeres la misma dignidad que para los varones porque subsiste la idea del varón proveedor y de que el lugar para las mujeres es el hogar.

Por ello, es necesario que nuestro país cuente con un sistema educativo nacional con perspectiva de género, que tenga como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal pero de base educativa, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan una vulnerabilidad mayor y que, simultáneamente, impulse y facilite la incorporación de sus madres a la educación y el trabajo, a través de la creación de escuelas de educación inicial a lo largo y a lo ancho del país.

La falta de recursos no puede ser una excusa cuando hablamos de derechos básicos que comprometen las promesas de igualdad real de oportunidades.

Para garantizar el financiamiento es necesario conformar un fondo específico con recursos provenientes de los gastos actuales en programas dispersos, el incremento del porcentaje destinado a educación en el presupuesto nacional y la disminución de subsidios a las escuelas privadas que no los necesitan.

Con ese diagnóstico y hasta conformar y completar la institucionalización y el Fondo se podría comenzar completando las escuelas iniciales existentes y reconvirtiendo los Centros de Desarrollo Infantil y los Centros de Primera Infancia, y luego planificando de acuerdo al nuevo censo, empezando por la zonas con población más vulnerable, completando la oferta para la población actual en 3 años.