Expte. 6350-D-2010
4616-D-2008

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados ...

SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

Artículo 1º.- Impleméntase el Plan Nacional de Construcción de Jardines de Infantes y Maternales a efectos de ampliar la infraestructura escolar de gestión estatal con el objetivo de promover el acceso universal a la educación inicial.

Artículo 2º.- Dicho Plan se propone incrementar en un tercio, dentro del término de los tres años de sancionada la presente, la cantidad de jardines de infantes y maternales de gestión estatal que funcionan en todo el país, a través de la construcción de nuevos edificios así como la recuperación y ampliación de los existentes.

Artículo 3º.- Las obras que se realicen en el marco del Plan se financiarán con recursos propios del Estado Nacional que transferirá a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforme los mecanismos que establezca la reglamentación.

Artículo 4º.- En el seno del Consejo Federal de Educación se elaborará un diagnóstico de la situación actual y se consensuará el cronograma de obras a desarrollar, los recursos necesarios y su reparto teniendo en cuenta las necesidades de las distintas regiones del país.

En particular, se considerará la distribución geográfica de los/as niños/as de cuarenta y cinco (45) días a cinco (5) años de edad, la cantidad de jardines de infantes y maternales de gestión estatal existentes, los porcentajes de asistencia y no asistencia, los índices de pobreza e indigencia y la población femenina económicamente activa.

Artículo 5º.- El diseño de los proyectos, la dirección de obra, el mantenimiento y utilización edilicio estará a cargo de los Gobiernos Provinciales y, en su caso, del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Poder Ejecutivo Nacional establecerá las pautas y mecanismos para el control y seguimiento de la ejecución del Plan.

Artículo 6º.- Comuníquese, etc.

Roy Cortina
Diputado de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

En los últimos tiempos, se han producido en nuestro país, importantes avances en materia de igualdad de género. Sin embargo, todavía son muchos los obstáculos que tienen que enfrentar cotidianamente las mujeres en relación a su inserción y permanencia en el mundo del trabajo, obstáculos que las colocan en una situación de mayor vulnerabilidad que a los hombres frente al mercado laboral.

Conforme datos brindados por la Organización Internacional del Trabajo, mientras el desempleo urbano en los países de nuestra región registró bajas, "la brecha de género en el acceso al empleo es persistente, y la tasa de desocupación de las mujeres es 1.6 veces mayor que la de los hombres".

Esa vulnerabilidad se expresa en un importante estancamiento en la tasa de actividad femenina, obligando a las mujeres a retornar al ámbito doméstico y dificultando su inserción en el mercado laboral.

De la misma manera, sigue siendo una realidad la mayor concentración femenina en trabajos de baja calificación y, por lo tanto, menos estables y peor remunerados, así como su escasa participación en relación al desempeño de puestos directivos.

Además, es posible observar como - en tanto los hombres se reparten regularmente en ocupaciones dentro de los distintos sectores de la economía - hay una sobre representación de mujeres en el desempeño de tareas vinculadas al servicio doméstico, la docencia, la enfermería, los empleos de oficina y los puestos de venta en comercios.

Lo anterior tiene que ver con pautas culturales que determinan la vigencia de una división sexual del trabajo que diferencia y asigna marcados roles masculinos y femeninos.

Esa división trasladada al seno de los hogares repercute en un reparto desigual de las tareas domésticas que son asumidas casi exclusivamente por las mujeres - trabajen o no el mercado laboral externo - sin ningún tipo de reconocimiento y sin que se mida la incidencia de ese trabajo en los números macro de la economía nacional.

Como consecuencia, las mujeres que trabajan o desean hacerlo asumen una doble responsabilidad y realizan un doble esfuerzo para compatibilizar las tareas del hogar - entre las que se destaca el cuidado de los hijos e hijas menores - con las laborales.

Tal situación es fuente de prejuicios entre los empleadores y tiene, por lo general, un fuerte impacto negativo en la posibilidad de las mujeres de acceder a empleos formales y en el tiempo que pueden dedicarle al trabajo, a capacitarse y, en definitiva, a desarrollarse profesionalmente.

Una de las principales causas de lo anterior es la marcada insuficiencia de infraestructura y servicios sociales capaces de atender las necesidades de las trabajadoras con responsabilidades familiares.

En este punto se destaca, tal como lo ha reconocido el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y Racismo, la falta de jardines de infantes y maternales y las deficiencias que presentan los existentes, tanto en zonas urbanas como rurales, a lo largo y a lo ancho de nuestro país.

En la Mesa Redonda "Universalizar la Educación Inicial. Un desafío para la Argentina del Siglo XXI", organizada por el Centro de Iniciativas y Políticas del Socialismo para Buenos Aires (CIPSBA), la Lic. Marcela Cerrutti hizo hincapié en la existencia de un patrón que define la forma en que las mujeres entran y salen

de la fuerza de trabajo con bastante frecuencia. Señaló como esa tasa de discontinuidad llega cómodamente a superar el 50%, elevándose aún más entre las mujeres que tienen hijos e hijas pequeños en el hogar y escasa educación.
Según la Lic. Cerrutti, esto repercute directamente en las condiciones de trabajo, ocupaciones precarias, flexibles, de pocas horas y, obviamente, sin beneficios laborales. "Cuando uno se pregunta porque esto ocurre, sin dudas uno de las principales determinantes de estos patrones en la intermitencia del trabajo, es la dificultad para encontrar arreglos satisfactorios para el cuidado de los hijos cuando estos son pequeños. Cuando menciono arreglos satisfactorios me refiero a tres elementos, gratuitos o sumamente económicos, estables y confiables".

En ese contexto, la Ley Nº 26.705 - en virtud de la cual se ha promovido el incremento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología hasta llegar, en el año 2010, al 6% del Producto Bruto Interno - dispuso entre los objetivos a alcanzar, la inclusión en el nivel inicial del 100% de la población de cinco años (que es obligatoria) y la incorporación creciente de los niños y niñas de tres y cuatro años, priorizando a los sectores sociales más desfavorecidos.

Sin embargo, vemos como para el conjunto del país - conforme datos surgidos del Informe "Análisis Cuantitativo del Nivel Educación Inicial" publicado en julio de 2006 por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente. Unidad Informativa) - la tasa de escolarización de los niños y niñas de tres y cuatro años sólo alcanza a cubrir el 40,4% mientras que el 59,6% de la población de esa edad no asiste a la escuela, planteándose una significativa relación entre asistencia y condición de pobreza.

Esto es así, en tanto del total que no asiste, el 37% es no pobre mientras que el 54% se encuentra bajo la línea de pobreza e indigencia; cifras que se invierten en relación al porcentaje de población que asiste dentro del cual el 49% es no pobre y el 35% se encuentra en situación de pobreza e indigencia.

Por su parte, según resulta del Informe citado, en lo que respecta a la población de cinco años cuya escolarización es - como se señaló precedentemente - obligatoria, hallamos que el 92,3% asiste a la escuela, mientras que el 7,7% no lo hace, encontrándose el 65% de la población, dentro de este último grupo, bajo la línea de pobreza e indigencia.

Los distritos que se encuentran muy por debajo de esos promedios nacionales son, en la mayoría de los casos, aquellos que presentan altos porcentajes de personas que viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas y de población rural (Formosa, Chaco, Salta, Santiago del Estero, Jujuy, Corrientes y Misiones).

Si nos enfocamos en la Provincia de Buenos Aires que es el distrito del país en el que vive más del 35% de la población de entre 0 y 5 años, la oferta educativa de jardines de infantes cubre poco más del 80% de la población de cinco años, el 60% de la población de cuatro años y tan sólo el 40% de la población de tres años.

El Relevamiento Anual del Año 2005 elaborado por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, la Dirección Provincial de Planeamiento y la Dirección de Información y Estadística, revela cómo la situación se agrava en relación a los jardines destinados a niños y niñas de 45 días a 2 años, en tanto funcionan en la Provincia 1.125 jardines maternales de los cuales 540 son de gestión estatal y 585 de gestión privada, a los que concurren 23.246 alumnos/as, número que - según datos surgidos del Censo Nacional de Población Año 2001 - alcanzaría a cubrir tan sólo al 3,2% de la población de esa edad.

Por su parte, el Relevamiento Anual del Año 2006 realizado por el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pone de manifiesto la existencia de 100.948 alumnos/as matriculados en el nivel inicial, de

los cuales 10.105 son menores de tres años (3.528 concurren a jardines maternales de gestión estatal y 6.577 de gestión privada), 23.180 tienen 3 años (9.315 concurren a jardines de infantes de gestión estatal y 13.865 de gestión privada), 31.146 tienen cuatro años (14.866 concurren a jardines de gestión estatal y 16.280 de gestión privada) y 36.497 tiene cinco años (17.822 concurren a jardines de infantes de gestión estatal y 18.675 de gestión privada).

Lo anterior refleja una tasa de escolarización que para la población de 45 días a 2 años gira en torno al 10%, para la población de 3 y 4 años roza el 80% y para la población de 5 años supera el 95%.

Sin embargo, no puede perderse de vista que - tal como resulta corroborado por los datos volcados precedentemente - la Ciudad de Buenos Aires es la jurisdicción con mayor presencia de establecimientos de gestión privada, después de la Provincia de Buenos Aires.

Únicamente teniendo en cuenta los jardines de infantes, advertimos que en la Ciudad sólo el 44% es de gestión estatal, porcentaje que en la Provincia se eleva al 61%. Los costos varían de acuerdo a si reciben o no subvención estatal, a la zona en la que se encuentran ubicados y a la edad de los niños y niñas.

Una recorrida por establecimientos de educación privada de nivel inicial nos muestra que, sin contar la matrícula y los materiales, el valor de la cuota mensual oscila desde $ 180 en barrios como Villa Soldati y Lugano, pasando a $ 280 en Almagro y Boedo, $ 400 en Belgrano y llegando a $ 600 en Recoleta.

Las averiguaciones en la Provincia de Buenos Aires reflejan valores similares que van desde $ 120 en Lanús y $ 300 en La Matanza, hasta $ 450 en la zona de Vicente López.

Hacer frente y superar el escenario descripto, nos lleva a presentar esta iniciativa que dispone la implementación de un Plan Nacional en cuyo marco se financie con recursos del Estado Nacional la construcción de nuevos edificios escolares de nivel inicial, así como el fortalecimiento y la recuperación de la infraestructura existente, a través de un cronograma de obras consensuado a ejecutar en un plazo máximo de tres años y que contemple las necesidades de las distintas regiones del país.

En ese sentido, el objetivo perseguido es incrementar en un tercio la cantidad de jardines de infantes y maternales de gestión estatal que funcionan en todo el país. Es decir, construir cerca de 5.600 nuevos edificios, a un promedio de setenta alumnos/as por cada uno, teniendo en cuenta que - aún cuando no hemos podido acceder a cifras oficiales - actualmente serían alrededor de 17.000 los establecimientos públicos que brindan servicios educativos de nivel inicial en todo el país.

Si se tiene en cuenta que - atendiendo los costos de obras de similares características encaradas actualmente por algunas jurisdicciones - la inversión necesaria para la construcción de un jardín de infantes o maternal oscila en los $ 1.500.000, la inversión total exigida para la implementación de este proyecto debería ascender a los $ 8.400 millones, que representan $ 2.800 millones anuales y $ 233 millones mensuales.

Según surge del mensaje con el que el Poder Ejecutivo de la Nación acompañó al proyecto de Ley de Presupuesto Nacional de Gastos y Recursos para el corriente ejercicio, el Producto Bruto Interno alcanzará en el año 2008 los $ 896.730 millones.

En virtud de la ya mencionada Ley Nº 26.705, este año el presupuesto consolidado del Gobierno Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado a educación, la ciencia y la tecnología deberá ascender al 5,3% de ese monto, es decir a $ 47.526,69 millones.

Analizando el Presupuesto Nacional aprobado por Ley Nº 26.337, es posible notar como las partidas del Ministerio de Educación ($ 9.304,61 millones), el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva ($ 1.136,46 millones) y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (que en el marco del Programa "Más Escuelas. Mejor Educación", a partir de un Préstamo BID, prevé destinar $ 559 millones a la construcción de escuelas medias), representan sumadas un 23% de esos $ 47.526,69 millones, porcentaje que se reduce al 6,76% si se tienen en consideración sólo los recursos que se transfieren a las Provincias y a la Ciudad de Buenos Aires ($ 3.213 millones de los cuales $ 1.862,15 millones corresponden al Fondo Nacional de Incentivo Docente).

En una época de superávit fiscal como la que atravesamos, el Estado Nacional se encuentra en condiciones y tiene la obligación, no sólo de continuar contribuyendo con las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a solventar los salarios docentes, sino también de direccionar recursos al fortalecimiento de la infraestructura escolar, en general y en particular, a la construcción de jardines de infantes y maternales con el objeto de superar los déficit que existen y garantizar el acceso gratuito a los mismos de los niños y niñas de cuarenta y cinco días a cinco años.

En lo que va del año 2008, mes tras mes el Ministerio de Economía anunció como las cuentas públicas registraron un importante superávit primario que, tan sólo en enero alcanzó - previo al pago de intereses de la deuda - la suma de $ 3.389,3 millones.

El superávit de ese mes bastaría, entonces, para cubrir la totalidad de la inversión anual requerida para cumplir el objetivo planteado por la presente iniciativa a fin de brindar a las madres que trabajan la posibilidad de dejar a sus hijos e hijas en establecimientos educativos cercanos a sus domicilios o lugares de trabajo, para que puedan realizar sus tareas laborales con la tranquilidad de estarán cuidados y contenidos desde la primera infancia.

Por otra parte y tal como lo expresó la Dra. Silvina Gvirtzs en la Mesa Redonda antes mencionada, con el correr del tiempo, los pedagogos y especialistas en el tema empezaron a vislumbrar que en realidad el nivel inicial es importante no sólo por la función de "guardería", sino también por su función pedagógica.

Los niños y niñas entre los cuarenta y cinco días y los cinco años aprenden. "Aprenden cuestiones vinculadas a la lecto-escritura, los chicos empiezan en esa edad a distinguir entre un dibujo y una letra, entre un número y una letra, empiezan a leer a través de la maestra, a través de los relatos de las maestras, no sólo a escuchar cuentos. Aprenden valores culturales y aprenden a convivir".

Así lo demuestran investigaciones nacionales e internacionales referidas por la Dra. Gvirtzs, conforme las cuales los niños y niñas que asistieron al nivel inicial, por lo menos a un año - aunque sea sala de 4 ó 5 - tienen muchos mejores resultados en las pruebas de evaluación de calidad, que aquellos que no asistieron al nivel inicial.

En ese sentido, también planteó la especificidad de la educación inicial y la necesidad de construir escuelas que respondan a las necesidades de esa especificidad.

La Ley de Educación Nacional (Ley Nº 26.206) puso en cabeza del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires "la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes de la Nación" y consagró entre los fines y objetivos de la política educativa nacional el de "garantizar a todos/as el acceso y condiciones de permanencia y el egreso de los diferentes niveles del

sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades".

Estamos convencidos que este proyecto contribuye a hacer realidad la letra de la Ley y, al mismo tiempo, constituye un paso trascendente en la lucha por la igualdad de género como derecho esencial para promover la justicia y la equidad social.

Por eso y por las demás razones expuestas es, Señor Presidente, que solicitamos su pronto tratamiento y aprobación.