

## SESIONES ORDINARIAS

2000

## ORDEN DEL DIA N° 903

COMISIONES DE EDUCACION  
Y DE FAMILIA, MUJER Y MINORIDAD

Impreso el día 20 de septiembre de 2000

Término del artículo 113: 29 de septiembre de 2000

SUMARIO: Régimen de incorporación de actividades educacionales, formales y no formales, destinadas al cumplimiento de lo estipulado en la ley 24.195 —general de educación—. Implementación. Müller. (3 163-D.-2000.)

## Dictamen de las comisiones

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Educación y de Familia, Mujer y Minoridad, han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Muller, sobre régimen de incorporación de actividades educacionales, formales y no formales, destinadas al cumplimiento de lo estipulado en la ley 24.195, general de educación; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 8 de septiembre de 2000.

*Juan C. Millet. — Graciela M. Giannet-  
tasio. — Jorge Zapata Mercader. —  
Marta I. Di Leo. — Nilda Gómez de  
Marelli. — Marta del Carmen Argul.  
— Eduardo G. Macaluse. — María del  
Carmen Alarcón. — Mónica S. Arnal-  
di. — Jorge A. Baldrich. — Miguel A.  
Bonino. — Aurelia A. Colucigno. —  
María R. D'Errico. — Mario F. Fe-  
rreyra. — Isabel E. Foco. — María I.  
García de Cano. — Hilda B. González  
de Duhalde. — María del Carmen Li-  
nares. — Liliana Lissi. — Mabel G.  
Manzotti. — Silvia V. Martínez. — Ca-  
talina Méndez de Medina Lareu. —  
Marta S. Milesi. — Mabel H. Müller.  
— Sarah A. Picazo. — Olijela del Valle*

*Rivas. — Haydé T. Savrón. — María N. Soda. — Rosa E. Tulio. — Arnaldo M. Valdovinos.*

PROYECTO DE LEY

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

Artículo 1º — Los programas sociales que el Poder Ejecutivo desarrolle con la finalidad de asistir a niños, jóvenes y adultos carenciados incorporarán actividades educacionales formales y no formales destinadas al cumplimiento de los fines, objetivos, principios y normas generales establecidos por la ley 24.195.

Art. 2º — Las principales acciones educativas a incorporar en los programas sociales señalados en el artículo 1º de la presente ley, comprenderán:

a) En la población asistida constituida por niños/as menores de 5 años:

- Incorporación de niños/as en jardines maternales y servicios de educación inicial, fundamentalmente en las áreas de alta vulnerabilidad social.
- Incorporación en programas de estimulación temprana, cuando se hayan detectado niños/as con necesidades especiales;

b) En la población de 5 a 16 años atendida asistencialmente:

- Incorporación o reínscripción de niños, adolescentes y jóvenes en los niveles que conforman el tramo de educación obligatoria.

Estas medidas se extenderán a los hijos/as de las personas asistidas por los programas sociales;

c) En la población conformada por jóvenes y adultos, incluidos en los planes compensatorios:

- Cursos de alfabetización.
- Inserción en el Régimen Especial de Educación de Adultos, con vistas a la aprobación del nivel de educación general básica.
- Programas específicos de orientación y capacitación laboral.
- Actividades de educación no formal en áreas relevantes de la realidad socioeconómica cultural: educación para la salud, nutrición, derechos humanos, violencia familiar, defensa civil, formación ciudadana, etcétera.

Art. 3º — El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación de la Nación, coordinará en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación

las políticas y estrategias orientadas al efectivo cumplimiento de lo prescrito en los artículos 1º y 2º de la presente ley.

Art. 4º — El Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación o del organismo que específicamente se designe o se constituya al efecto, coordinará con los órganos responsables de cada jurisdicción provincial y de la Ciudad de Buenos Aires, la aplicación de las actividades educacionales complementarias incorporadas en los programas sociales.

Art. 5º — La no participación en las mencionadas actividades educativas de niños/as, jóvenes y adultos atendidos por los programas sociales, en ningún caso constituye impedimento para alcanzar los beneficios de la asistencia social.

Art. 6º — El Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y otros organismos del Estado, responsables de programas de asistencia social, convocarán a organismos públicos de las distintas jurisdicciones así como también a entidades no gubernamentales, a participar en el desarrollo de las acciones educativas previstas. El Poder Ejecutivo, en los casos necesarios, asistirá técnica y financieramente a través de los recursos provenientes de los propios programas sociales y de los comprendidos en las políticas compensatorias del Ministerio de Educación.

Art. 7º — El Ministerio de Educación en oportunidad de elaborar la memoria anual para su remisión al Congreso de la Nación conforme a lo prescrito en el artículo 53, inciso n) de la ley 24.195, incluirá información completa acerca de la ejecución de los programas que se cumplan por aplicación de la presente ley.

Art. 8º — Se invitará a las provincias y al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para que adhieran e incorporen en sus propios programas sociales actividades educativas complementarias formales y no formales destinadas a los sectores enunciados en el artículo 2º de la presente ley.

Art. 9º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Mabel H. Muller.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Educación y de Familia, Mujer y Minoridad, al considerar el proyecto de ley de la señora diputada Muller, creen innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan, por lo que los hacen suyos y así lo expresan

*Juan C. Millet.*

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Desarrollar una política permanente de extensión educativa ofrecida a toda la población, pero con preferente atención hacia los sectores más vulnerables de la misma, constituye a nuestro criterio un imperativo básico del Estado democrático y una estrategia fundamental para concretar los principios de la justicia social.

Alcanzar mayores niveles de equidad en los sistemas educativos es actualmente una preocupación de carácter universal, a cuya pronta y eficiente solución se encuentran abocados la mayoría de los países, cualquiera sea el nivel relativo de su desarrollo económico y social.

Nuestro país, desde su organización como Estado, siempre valorizó la buena educación y cultura de su pueblo como soporte indispensable de los sucesivos proyectos nacionales. La preocupación por la educación de las personas de escasos recursos ha sido una constante de todos los gobiernos democráticos, como política deliberada para asegurar el efectivo goce del derecho constitucional de educarse y poder así participar, en igualdad de oportunidades, de los beneficios del progreso.

Dicha política ha sido expresamente ratificada y claramente profundizada en la reciente modificación de nuestra Constitución y en Ley Federal de Educación. Ambos documentos limnares de nuestro ordenamiento jurídico educativo no han hecho más que responder, en el aspecto que nos ocupa, a nuestra tradición cultural y acompañar en tono y letra a los tratados y convenios internacionales más célebres del mundo, sancionados por las Naciones Unidas luego de la Segunda Guerra Mundial.

A modo de oportuno recordatorio para esta Honorable Cámara y sin dudar que muchos de sus miembros tienen en los textos a citarse una fuente de permanente consulta, nos permitiremos en aras de justificar el proyecto de ley que propiciamos, transcribir algunos artículos y/o normas de suprema legalidad que nos respaldan, a saber:

La Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 22, otorga jerarquía constitucional a tratados internacionales, entre los cuales, a los fines de fundamentar la presente ley, merecen una especial consideración: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, cuyos análisis específicos formularemos más adelante.

A su vez, el inciso 23 del citado artículo de nuestra Carta Magna, faculta al Congreso a "legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades", de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en par-

ricular respecto de los niños, los mayores, los ancianos y las personas con discapacidad.

También faculta al Congreso a "dictar un régimen de seguridad social especial e integral de protección del niño, en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental".

Con referencia específica a la consideración que los tratados internacionales brindan a la efectivización de la equidad educativa, el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos determina que "toda persona tiene derecho a la educación y que la instrucción elemental es obligatoria". El artículo 25 estipula que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales y que todos los niños nacidos de matrimonio legal o fuera de él, tienen igual derecho a la protección social.

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 10, inciso 3, establece que "se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna", por razón de filiación o cualquier otra condición.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), en su artículo 28, reconoce el derecho del niño a la educación y encomienda a los Estados, a fin de asegurar el ejercicio de ese derecho: "Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, fomentar la asistencia regular a las escuelas; reducir las tasas de deserción y a través de la cooperación internacional contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza".

La Ley Federal de Educación 24195, que normatiza la organización y funcionamiento del sistema educativo argentino, reitera en distintos puntos de su articulado la especial atención y asistencia educativa a los sectores de población afectados por la pobreza.

Su artículo 5º, establece entre los principios básicos de política educativa: "La efectiva igualdad de posibilidades y oportunidades y el rechazo a todo tipo de discriminación; la cobertura asistencial que posibilita el acceso, permanencia y egreso al sistema de todos los habitantes y la erradicación del analfabetismo mediante la educación de jóvenes y adultos que no hubieren cumplido con la escolaridad obligatoria".

A su vez, el artículo 8º establece que "el sistema asegurará a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho a aprender mediante igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna".

La citada norma legal, en su artículo 30, promueve el "desarrollo integral y la cualificación laboral de aquellas personas adultas que no cumplan

con la regularidad de la Educación General Básica obligatoria o que deseen adquirir una mejor preparación". Establece además el desarrollo de programas de formación y reconversión laboral complementarios a los de educación formal y otros destinados a los adultos que deseen proseguir estudios en los distintos niveles del sistema.

Reafirmando los principios de gratitud y asistencia, el artículo 40 determina "programas especiales destinados a asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad escolar de los niños y adolescentes de los sectores sociales más desfavorecidos, promoviendo la acción coordinada de los organismos oficiales y privados, la integración de esfuerzos y la optimización de los recursos. Estos programas compensatorios estarán destinados a las personas que no ingresan al sistema; a los que lo abandonan y a los repitentes".

En relación con el gobierno y administración del sistema, encomienda al Ministerio de Educación "implementar programas especiales destinados a garantizar el ingreso, permanencia y egreso de los alumnos en todos los ciclos y niveles del Sistema Educativo Nacional, en coordinación con el Consejo Federal de Cultura y Educación".

A su vez asigna al Consejo Federal de Cultura y Educación "la misión de cooperar a fin de lograr que a todos los habitantes del país se les garantice el derecho constitucional de enseñar y aprender en forma igualitaria y equitativa".

A fin de posibilitar los recursos económicos que aseguren el cumplimiento de los programas compensatorios, la Ley Federal de Educación establece en su artículo 64 que "el Poder Ejecutivo nacional financiará total o parcialmente, programas especiales de desarrollo educativo que encaren las distintas jurisdicciones, con la finalidad de solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios regionales y enfrentar situaciones de marginalidad".

El presente proyecto de ley pretende constituir un humilde aporte a los esfuerzos que en toda la extensión del país se desarrollan para mejorar la formación de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

Consecuentemente la iniciativa propone la incorporación de estrategias y acciones educativas dentro de los planes de asistencia social destinados a mejorar las condiciones de vida de los sectores marginales de la población, de modo que los asistidos materialmente puedan también ser atendidos por programas educativos, que contribuyan a mejorar sus niveles de formación y participación social.

Corresponde señalar al respecto, que es bien conocida la correlación existente entre pobreza y situación educativa altamente deficitaria, que afecta decisivamente el desarrollo personal, cultural, económico y laboral de las poblaciones marginales.

Estos altos déficit educativos se manifiestan en múltiples aspectos relacionados con el funcionamiento del sistema: incorporación, permanencia, atraso, de-

serción, nivel educativo alcanzado, repetencia, sin mencionar los que guardan directa relación con la calidad de los aprendizajes.

Los mencionados aspectos negativos del funcionamiento del servicio educativo en áreas marginales, se proyectan a todos los grupos etarios de la población y se agravan en relación directa con las necesidades de los núcleos afectados por la pobreza.

A modo ilustrativo, podemos señalar algunos datos proporcionados por la Encuesta Permanente de Hogares correspondiente al mes de octubre de 1994, que evidencian situaciones significativas de desequilibrio en la atención educativa de la población y su incidencia altamente deficitaria en los sectores más necesitados de la sociedad.

En la provincia de Tucumán, el 82 % de los niños de 6 a 13 años, pertenecientes a hogares con NBI, se encuentra escolarizado, en los no pobres el índice llega al 99 %. A su vez, el 50 % de la población con NBI, mayor de 6 años del conglomerado del Gran Tucumán, registraba en 1994 niveles educativos inferiores a primaria completa, en los grupos no pobres, esta condición desciende el valor al 23,2 %.

En el conglomerado del Gran Córdoba, la tasa de marginación (exclusión + abandono) de la población de 6 a 13 años es del 1,6 % de los cuales 81,3 % corresponde a la población que no asiste pero asistió y en ese abandono la incidencia de los pobres es siete veces mayor que la de los no pobres.

El estudio realizado en el área del Gran Buenos Aires, denota también la última relación existente entre pobreza y condiciones educativas adversas, en sectores de población joven (15 a 24 años). El 44,7 % de los jóvenes pobres por ingresos, cuenta con niveles educativos de primaria completa o menos (en cambio entre los no pobres dicho porcentaje disminuye al 20,1 %); entre los jóvenes pobres por NBI la situación es aún más desventajosa, más de la mitad (58,3 %) presenta bajos niveles educativos (primaria completa o menos).

La tasa de escolarización entre los jóvenes de 15 a 19 años es baja, 45 %, siendo aún menor entre los pobres (21,4 % por NBI y 34,4 % entre los pobres por ingreso). En este aspecto los adolescentes se encuentran en mejor situación respecto de los jóvenes plenos, ya que tanto entre los pobres como entre los no pobres, presentan mejor proporción de asistencia escolar.

Se observa finalmente que existe una tendencia a repetir la historia educativa de los padres, especialmente entre los jóvenes que cuentan con bajos niveles educativos.

Prácticamente la totalidad de los jóvenes sin instrucción o con primaria incompleta, y el 70,6 % de los que sólo cuentan con primaria completa, provienen de hogares cuyo máximo nivel alcanzado, por uno de los cónyuges, es primaria completa o menos.

Por la extraordinaria trascendencia que reviste para la propia formación personal y la educación de sus hijos, merece una consideración especial el análisis de la situación educativa de las jefas de hogares pobres.

Los resultados de estudios de pobreza, en el área del Gran Buenos Aires, muestran que la pobreza adquiere características más dramáticas para las familias a cargo de mujeres, de manera especial debido a la insuficiencia de los ingresos de la jefa y la alta dependencia del hogar, respecto de los mismos.

En este sentido, la frecuente carencia de ingresos personales y la precaria inserción laboral de la madre sola, junto con la presencia de los hijos menores, se constituyen en las principales fuentes de vulnerabilidad de estos hogares.

Datos del estudio de pobreza, según sexo del jefe, muestran para poblaciones de 15 a 19 años, que los hijos de jefas mujeres no registran asistencia escolar en un 65,7 %, mientras que los hijos de jefes masculinos no asisten en un 50,5 %.

A su vez, entre los que no asisten, el 46,9 % de los hijos de jefas de hogares tienen primaria completa y el índice se eleva al 54 % en los casos de jefes varones.

El 40 % de las jefas de hogares pobres por Línea de Pobreza (LP) y la mitad de las afectadas por NBI, no asisten a la escuela o no han podido completar siquiera la escolaridad primaria. Ellas son no solamente menos educadas que las jefas no pobres, también lo son en comparación a los jefes varones, en similar relación de pobreza.

Es fundamental señalar que los grupos de pobreza con alto déficit educativo constituyen la población destinataria específica de las políticas sociales sobre las cuales el Estado debe realizar los mayores esfuerzos para mejorar sensiblemente su calidad de vida.

Este proyecto de ley pretende convertirse en parte del desafío para afrontar el combate contra la pobreza en sus distintas manifestaciones, convocando a todos los organismos oficiales y privados, nacionales, provinciales y municipales, a la apasionante tarea de contribuir a la construcción colectiva de una sociedad con justicia y equidad para todos los habitantes.

Es importante reconocer los cuantiosos recursos destinados a los programas sociales y los importantes esfuerzos realizados en los últimos años tendientes a superar problemas que tradicionalmente han afectado a las políticas del sector y que se caracterizaban por bajo nivel de rendimiento, discontinuidad, dispersión de esfuerzos, excesivo nivel sectorial, carencia de seguimiento de acciones y falta de procedimientos evaluativos. No obstante ello, hay que seguir huyendo en esta dirección.

La iniciativa tiende a enmarcarse en los actuales modelos de gestión en el área de la administración social que procuran responder a la demanda, con una oferta integral, caracterizada por coordinación,

participación y eficacia, convertida en herramienta eficiente para alcanzar los fines perseguidos.

Se satisface así el principio de integralidad que involucra a la unificación de conceptos, esfuerzos y recursos para actuar eficazmente, frente al carácter multidimensional que caracteriza la pobreza.

De allí la presente propuesta de incorporar actividades educativas en el desarrollo de los múltiples programas sociales que la Nación lleva a cabo para combatir los efectos de la pobreza en todo el ámbito del país. Resulta por eso altamente conveniente y de profundo sentido de desarrollo humano introducir acciones destinadas a reinserir alumnos en el sistema educativo; alfabetizar, capacitar laboralmente y promover para los adultos campañas de extensión educativa en temas relacionados con problemas acuciantes de la realidad.

Hay que ayudar a superar la pobreza a través de la dignificación social, cultural, económica y personal de los desposeídos; en tal sentido su participación en programas asistenciales, constituye un hecho que el Estado debe utilizar integralmente para promover la acción educativa y contribuir a superar una de las situaciones de injusticia social que más afecta a la comunidad toda.

Se trata, pues, de coordinar esfuerzos, unir voluntades, optimizar recursos, congrega organismos e instituciones, actuar creativamente y convocar a todos en la apasionante e irrenunciable tarea de modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir la discriminación en las posibilidades de aprendizaje de los grupos más vulnerables: los pobres los niños de la calle, los niños que trabajan, las madres solteras, los jefes de hogares pobres sin trabajo, los migrantes estacionales, los adolescentes y jóvenes de los sectores más carenciados.

Las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda (1991) proyectadas a 1997, determinan que un millón de habitantes con 15 y más años son analfabetos, que en ese mismo grupo etario, 4 800.000 no han concluido los estudios primarios y que en el núcleo de población de 6 a 14 años, 370 000 no cursan los dos últimos años de la EGB; es bien sabido que los sectores afectados por la pobreza son los casi excluyentes determinantes de estas altas cifras de inequidad educativa.

Nuestro sistema educativo, con una oferta extendida en todo el ámbito del país está en condiciones de incorporar, fundamentalmente en los niveles de Educación General Básica y en la modalidad de Educación de Adultos, a todos los niños, jóvenes y mayores que, detectados y atendidos por los programas sociales, se reinseren o ingresen en los servicios escolares. A su vez, los planes de extensión que desarrollan organismos nacionales, universidades y entidades no gubernamentales encontrarán, sin duda, en los hombres y mujeres de los sectores desposeídos los mejores destinatarios de sus clogables esfuerzos de educación no formal destinados

a elevar la dignidad de las personas y mitigar las múltiples dificultades que originan la pobreza y la marginalidad.

El aprovechamiento pleno de la capacidad instalada disponible y de los planteles docentes existentes permitirá, sin duda, atender esta nueva y significativa demanda educativa, posibilitando en la mayoría de los casos incorporar la nueva matrícula en los servicios ya existentes. No se excluye la necesidad de la asignación de recursos financieros complementarios, ampliamente justificados por el profundo sentido social y humano del proyecto.

De todo lo expresado precedentemente, surge el solemne compromiso del pueblo y del gobierno argentino, tanto a nivel nacional como provincial y local, para arbitrar todos los medios y recursos necesarios en procura de alcanzar una educación de extensión y calidad tales, que cualquier habitante que sienta su dignidad de persona y manifieste voluntad de crecer espiritualmente y materialmente, encuentre en el Sistema Educativo Nacional un cauce abierto y eficiente por donde canalizar sus anhelos de superación.

Serán esos habitantes así educados, convertidos en ciudadanos probos e inteligentes, los únicos capaces de construir, por los variados caminos del esfuerzo solidario, la verdadera República estable y democrática por la cual juramos y a la cual adherimos con fe patriótica las sucesivas generaciones de argentinos.

Y entonces tal vez no serán necesarios muchos programas de asistencia social. Un pueblo en que la gran mayoría de sus integrantes esté capacitado para producir bienes y servicios útiles a su comunidad, no sólo carece de necesidades insatisfechas, sino que produce constantemente iniciativas de progreso que generalizan el bienestar general y aseguran el crecimiento económico auténtico y las libertades públicas sustentables en el tiempo.

*Mabel H. Müller.*