

## PROYECTO DE LEY

### LEY FEDERAL DE ALFABETIZACIÓN INICIAL

#### TÍTULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

##### Artículo 1°.- Objeto

La presente ley tiene por objeto instituir la alfabetización inicial como política pública prioritaria y permanente del Estado nacional, garantizando que todos los estudiantes de la República Argentina desarrollen las habilidades de lectura, oralidad, comprensión y producción de textos necesarias para su trayectoria educativa, su inclusión social y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

##### Artículo 2°.- Finalidad

La política federal de alfabetización inicial tendrá por finalidad asegurar que todos los estudiantes alcancen los niveles esperados en lectura, comprensión, producción escrita y oralidad.

##### Artículo 3°.- Ámbito de aplicación

La presente ley establece bases de política educativa aplicables al sistema educativo nacional, en los términos de la Ley de Educación Nacional N° 26.206. Su implementación operativa en cada jurisdicción se realizará mediante los respectivos planes jurisdiccionales, convenios bilaterales y normas locales de adhesión o adecuación, según corresponda, respetando las competencias de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en coordinación con el Consejo Federal de Educación.

##### Artículo 4°.- Principios rectores

La implementación de la presente ley se regirá por los siguientes principios:

- a) Respeto por las particularidades provinciales y locales.
- b) Igualdad de oportunidades, equidad e inclusión educativa, con especial atención a estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa.
- c) Respeto por la diversidad cultural y lingüística, y los derechos de las personas con discapacidad, garantizando la accesibilidad plena de todos los estudiantes.
- d) Centralidad en la enseñanza de la lectura, oralidad, comprensión y producción de textos.
- e) Transversalidad de la alfabetización como eje vertebrador de todos los aprendizajes.
- f) Cumplimiento del ciclo lectivo anual mínimo de días efectivos de clase.
- g) Continuidad pedagógica de los equipos docentes alfabetizadores.
- h) Cumplimiento de las metas de aprendizaje nacionales y jurisdiccionales.
- i) Uso pedagógico de información, evidencia y evaluación permanente del sistema.

- j) Transparencia y rendición de cuentas en la implementación y evaluación de las políticas educativas.

Artículo 5°.- Definición:

A los efectos de la presente ley, se entiende por alfabetización inicial al proceso mediante el cual los estudiantes comienzan a aprender y desarrollar las habilidades de lectura, escritura y oralidad, junto con la comprensión y el uso del lenguaje en distintos contextos.

TÍTULO II  
PLAN FEDERAL DE ALFABETIZACIÓN INICIAL

Artículo 6°.- Institucionalización

Institúyese el Plan Federal de Alfabetización Inicial —en adelante el Plan Federal— como política pública prioritaria y permanente del Estado nacional y las jurisdicciones, sobre la base del Plan Nacional de Alfabetización vigente y de los acuerdos celebrados en el ámbito del Consejo Federal de Educación.

Artículo 7°.- Objetivos

Son objetivos del Plan Federal de Alfabetización Inicial:

- a) Garantizar que todos los estudiantes desarrollen, de manera progresiva y adecuada a su edad, habilidades de lectura, oralidad, comprensión y producción de textos.
- b) Fortalecer la enseñanza sistemática de la lectura, la escritura y la oralidad.
- c) Establecer metas de aprendizaje cuantitativas, verificables y progresivas para mejorar los niveles de alfabetización inicial y evaluar el impacto de las políticas implementadas.
- d) Promover los procesos de evaluación en el aula y el uso pedagógico de sus resultados para mejorar la planificación, el diseño y la implementación de las prácticas de alfabetización inicial desde una perspectiva de calidad y equidad.
- e) Prevenir, detectar y abordar tempranamente mediante estrategias de acompañamiento situadas las dificultades en los procesos de alfabetización inicial, especialmente en estudiantes que no alcancen los niveles esperados de aprendizaje.
- f) Promover la participación activa de las familias y de las comunidades en las trayectorias de alfabetización inicial de los estudiantes.
- g) Reducir las brechas de aprendizaje asociadas al nivel socioeconómico, territorio, tipo de gestión, discapacidad, lengua materna y trayectoria escolar, promoviendo condiciones de equidad e inclusión educativa.
- h) Acompañar prioritariamente a las escuelas y comunidades educativas con mayores dificultades en los procesos de alfabetización.
- i) Fortalecer la formación docente inicial y continua en alfabetización, así como la continuidad de los equipos docentes.

- j) Asegurar el acceso a libros, bibliotecas de aula, materiales impresos y recursos digitales de calidad para estudiantes y docentes.
- k) Desarrollar, implementar y consolidar sistemas de evaluación, monitoreo y relevamiento de información sobre el proceso de alfabetización que produzcan información confiable, periódica y comparable para fortalecer el seguimiento de las trayectorias educativas, la toma de decisiones basadas en evidencia y mejorar las políticas educativas.

#### Artículo 8°.- Autoridad de aplicación

Será autoridad de aplicación de la presente ley la Secretaría de Educación de la Nación, o el organismo que en el futuro la reemplace.

La autoridad de aplicación deberá coordinar la implementación de la presente ley con el Consejo Federal de Educación, las jurisdicciones educativas, el Instituto Nacional de Formación Docente y los organismos nacionales competentes.

Dentro de los noventa (90) días de reglamentada la presente ley, la autoridad de aplicación propondrá indicadores y metas cuantitativas trienales de reducción de la cantidad de estudiantes que no hayan alcanzado los niveles esperados en alfabetización inicial, expresadas en términos del porcentaje, tomando como referencia la línea de base oficial disponible y una metodología pública y verificable. Dichas metas serán tratadas en el ámbito del Consejo Federal de Educación, publicadas en formato accesible y abierto, e informadas a las comisiones competentes en materia educativa de ambas Cámaras del Congreso de la Nación conforme lo previsto en el artículo 33 de la presente ley. En caso de no alcanzarse acuerdo dentro del plazo indicado, la autoridad de aplicación establecerá metas federales provisorias, sin perjuicio de su posterior revisión en dicho ámbito. Las metas federales provisorias no podrán mantenerse en ese carácter por más de doce (12) meses sin nuevo tratamiento en el ámbito del Consejo Federal de Educación.

#### Artículo 9°.- Consejo Federal de Educación

La autoridad de aplicación promoverá, en el ámbito del Consejo Federal de Educación, los acuerdos necesarios para:

- a) aprobar lineamientos federales de alfabetización inicial;
- b) definir los aprendizajes esperados de alfabetización para el final del primer ciclo, los que deberán incluir los niveles específicos en lectura, escritura y oralidad;
- c) coordinar planes jurisdiccionales;
- d) definir indicadores comunes de seguimiento;
- e) establecer criterios de evaluación formativa;
- f) definir la periodicidad de las evaluaciones en alfabetización inicial;
- g) acordar estrategias de formación docente;
- h) aprobar criterios objetivos de distribución de fondos;
- i) tratar, aprobar y revisar periódicamente las metas cuantitativas previstas en el artículo 8° de la presente ley;
- j) monitorear avances y reformular acciones.

**Artículo 10.- Planes jurisdiccionales**

Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el marco de sus competencias, elaborarán o actualizarán sus planes jurisdiccionales de alfabetización anuales, que deberán contener como mínimo:

- a) diagnóstico de situación;
- b) metas anuales y plurianuales, consistentes con las metas federales vigentes conforme el artículo 8° de la presente ley;
- c) población destinataria;
- d) líneas de acción previstas para el fortalecimiento de la alfabetización inicial;
- e) estrategias específicas para estudiantes que no alcanzaron los niveles esperados en alfabetización inicial;
- f) estrategias específicas para escuelas en zonas aisladas, contextos vulnerables, educación especial y educación intercultural bilingüe;
- g) estrategias de formación docente inicial y continua;
- h) materiales y recursos previstos;
- i) sistema de evaluación y seguimiento nominal como herramienta predictiva destinada a relevar periódicamente el desarrollo de habilidades en lectura, oralidad, comprensión y producción de textos, así como a monitorear indicadores vinculados a las trayectorias educativas, incluyendo la asistencia diaria.
- j) estimación presupuestaria;
- k) equipos técnicos y administrativos jurisdiccionales;
- l) responsables y referentes institucionales;
- m) mecanismos de rendición de cuentas.

**Artículo 11.- Planes operativos anuales**

Cada jurisdicción que reciba financiamiento nacional en el marco de la presente ley deberá presentar anualmente un plan operativo ante la autoridad de aplicación.

La aprobación del plan operativo será condición para la transferencia de fondos nacionales específicos. Si la autoridad de aplicación no se pronunciara dentro de los treinta (30) días hábiles de presentado el plan, este se tendrá por aprobado provisoriamente a los fines de habilitar las transferencias iniciales, sin perjuicio de las observaciones técnicas que pudieran formularse dentro de los sesenta (60) días hábiles posteriores.

**TÍTULO III**  
**ENSEÑANZA, FORMACIÓN DOCENTE Y RECURSOS**

**Artículo 12.- Componentes de enseñanza y metas de aprendizaje**

Los planes de alfabetización deberán contemplar metas de aprendizaje y la enseñanza sistemática, explícita y progresiva de, al menos, los siguientes componentes:

- a) desarrollo del lenguaje oral;

- b) conciencia fonológica;
- c) principio alfabético;
- d) correspondencia entre sonidos y grafías;
- e) fluidez lectora;
- f) vocabulario;
- g) comprensión lectora literal, inferencial y reflexiva;
- h) producción escrita;
- i) lectura frecuente de textos literarios e informativos;
- j) prácticas sociales de lectura, escritura y oralidad.

Las jurisdicciones conservarán la facultad de definir sus propuestas curriculares y didácticas con componentes y metas de aprendizaje alternativas, debiendo garantizar que incluyan los componentes mínimos enumerados en el presente artículo, se orienten al logro efectivo de aprendizajes verificables y que tengan un enfoque comprobable en evidencias.

#### Artículo 13.- Formación docente

La autoridad de aplicación, en coordinación con el Instituto Nacional de Formación Docente y las jurisdicciones, deberá implementar trayectos de formación docente inicial y continua en alfabetización, contemplando diversas modalidades, formatos y estrategias de cursada acordes a los contextos institucionales y territoriales, destinados a:

- a) docentes de educación primaria;
- b) docentes de educación especial;
- c) docentes de modalidades rural, intercultural bilingüe, hospitalaria, domiciliaria y de jóvenes y adultos, cuando corresponda.
- d) bibliotecarios;
- e) directores y supervisores;
- f) docentes de institutos de formación docente;
- g) equipos técnicos jurisdiccionales.

#### Artículo 14.- Contenidos de formación docente

La formación docente deberá incluir, como mínimo:

- a) desarrollo del lenguaje y aprendizaje de la lectura y la escritura;
- b) didáctica de la alfabetización inicial;
- c) enseñanza de la comprensión lectora y producción escrita;
- d) detección temprana de dificultades;
- e) estrategias de intervención intensiva;
- f) evaluación formativa;
- g) alfabetización en contextos de diversidad lingüística y cultural;
- h) alfabetización de estudiantes con discapacidad;

- i) uso pedagógico de materiales impresos y digitales;
- j) gestión institucional de la alfabetización.

**Artículo 15.- Recursos educativos**

La autoridad de aplicación deberá promover, producir, adquirir o distribuir, en coordinación con las jurisdicciones:

- a) libros para estudiantes;
- b) bibliotecas de aula y bibliotecas escolares;
- c) guías para docentes y directivos;
- d) orientaciones para familias;
- e) materiales accesibles para estudiantes con discapacidad;
- f) materiales para educación intercultural bilingüe;
- g) recursos digitales de apoyo;
- h) instrumentos de evaluación formativa.

**Artículo 16.- Acompañamiento a escuelas**

El Plan Federal deberá prever dispositivos de acompañamiento pedagógico situado para las escuelas, con prioridad en aquellas que presenten mayor concentración de estudiantes que no hayan alcanzado los niveles esperados de alfabetización inicial.

**TÍTULO IV**

**EVALUACIÓN, ALERTA TEMPRANA Y ACOMPAÑAMIENTO**

**Artículo 17.- Evaluación en alfabetización inicial**

Establécese la obligatoriedad de realizar periódicamente la evaluación de aprendizajes en 3° grado/año del nivel primario, con el objetivo de contar con un diagnóstico de la alfabetización inicial al final del primer ciclo.

**Artículo 18.- Sistema Federal de Alerta Temprana en Alfabetización Inicial**

Créase el Sistema Federal de Alerta Temprana en Alfabetización Inicial, como herramienta predictiva, destinado a relevar periódicamente el desarrollo de habilidades en lectura, escritura, oralidad, comprensión y producción de textos, y a monitorear indicadores vinculados a las trayectorias educativas de los estudiantes.

El Sistema Federal de Alerta Temprana en Alfabetización Inicial comprenderá, como mínimo, los siguientes componentes:

- a) la evaluación de aprendizajes en alfabetización inicial establecida en el artículo 17 de la presente ley y las evaluaciones nacionales y provinciales destinadas al monitoreo agregado de la política pública, la identificación de brechas y la asignación de recursos;

b) instrumentos jurisdiccionales e institucionales de detección temprana de estudiantes que no hayan alcanzado los niveles esperados en alfabetización inicial, que deberán contemplar indicadores de desempeño en lectura, escritura y oralidad, e indicadores de trayectoria escolar incluyendo asistencia y continuidad pedagógica. La especificación de los indicadores y los umbrales de alerta se establecerán mediante la reglamentación de la presente ley;

c) mecanismos de articulación con los sistemas jurisdiccionales e institucionales de información y gestión educativa y con los módulos de gestión existentes del Sistema Integral de Información Digital Educativa (SiNIDE), para la generación de alertas tempranas;

d) el compromiso de las jurisdicciones de mantener actualizadas y completas las bases de datos de la Base Nacional Homologada (BNH), garantizando la calidad, interoperabilidad y disponibilidad de la información necesaria para el seguimiento de las trayectorias educativas y el proceso de alfabetización inicial.

Los resultados de los instrumentos de detección temprana previstos en el inciso b) del presente artículo permitirán identificar a los estudiantes que no hayan alcanzado los niveles esperados en alfabetización inicial y activarán el derecho al acompañamiento previsto en el artículo 19 de la presente ley. Los resultados de las evaluaciones del inciso a) deberán utilizarse para orientar políticas públicas, asignar recursos, monitorear el cumplimiento de las metas previstas en el artículo 8° y fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia.

#### Artículo 19.- Acompañamiento para el fortalecimiento de la alfabetización inicial

La jurisdicción educativa competente deberá garantizar que todo estudiante en quien se identifique no haya alcanzado los niveles esperados en alfabetización inicial —conforme los instrumentos previstos en el artículo 18 de la presente ley, o cualquier otro instrumento diagnóstico validado por la autoridad de aplicación— reciba acompañamiento oportuno y sistemático. A tal fin, deberá disponerse el inicio de un plan de acompañamiento dentro de los treinta (30) días corridos desde la identificación, conforme los procedimientos que establezca cada jurisdicción en el marco de los lineamientos federales.

El acompañamiento podrá incluir:

- a) enseñanza en grupos reducidos;
- b) tutorías;
- c) extensión del tiempo escolar;
- d) materiales específicos;
- e) seguimiento individual;
- f) intervención de equipos de orientación;
- g) comunicación periódica con la familia;
- h) evaluación de progreso.

#### Artículo 20.- Carácter de las evaluaciones

Los resultados de las evaluaciones previstas en la presente ley deberán emplearse con finalidad pedagógica, diagnóstica, formativa y de mejora institucional.

Artículo 21.- Promoción acompañada

Las decisiones sobre promoción escolar continuarán rigiéndose por la normativa jurisdiccional aplicable, correspondiendo a cada jurisdicción garantizar que todo estudiante que no haya alcanzado los niveles esperados en alfabetización inicial cuente con acompañamiento y seguimiento pedagógico durante su trayectoria.

Artículo 22.- Información a las familias

Las jurisdicciones educativas deberán garantizar que los establecimientos educativos informen a las familias o responsables legales, en lenguaje claro y accesible, sobre los avances, dificultades y acompañamientos previstos para los estudiantes que no alcanzaron los niveles esperados en alfabetización.

TÍTULO V  
EQUIDAD, INCLUSIÓN Y DIVERSIDAD

Artículo 23.- Prioridad socioeducativa

La autoridad de aplicación y las jurisdicciones deberán priorizar la asignación de recursos a escuelas y estudiantes en situación de mayor vulnerabilidad socioeducativa, considerando, entre otros factores:

- a) nivel socioeconómico;
- b) aislamiento geográfico;
- c) discapacidad;
- d) pertenencia a pueblos indígenas;
- e) lengua materna distinta del castellano;
- f) trayectorias escolares interrumpidas;
- g) sobriedad;
- h) resultados diagnósticos en alfabetización.

Artículo 24.- Educación intercultural bilingüe

Las políticas de alfabetización deberán respetar la diversidad lingüística y cultural, garantizando materiales, formación docente y estrategias específicas para estudiantes de pueblos indígenas y comunidades cuya lengua materna no sea el castellano.

Artículo 25.- Estudiantes con discapacidad

Los materiales, evaluaciones, acompañamientos y estrategias de alfabetización deberán contemplar criterios de accesibilidad, adecuaciones y acompañamientos específicos para estudiantes con discapacidad y para estudiantes con Dificultades Específicas del Aprendizaje, conforme las Leyes N° 26.378, N° 27.044, N° 27.306, N° 27.061 y demás normativa vigente.

## TÍTULO VI FINANCIAMIENTO

### Artículo 26.- Fondo Nacional de Alfabetización

Créase el Fondo Nacional de Alfabetización Inicial —en adelante el Fondo—, destinado a financiar las acciones previstas en la presente ley.

El Fondo estará integrado por:

- a) las partidas que anualmente asigne la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional;
- b) reasignaciones presupuestarias autorizadas conforme la normativa vigente;
- c) aportes, donaciones, legados y convenios con organismos nacionales, internacionales, públicos o privados, siempre que no condicionen los fines pedagógicos de la política pública;
- d) otros recursos que se asignen por leyes especiales.

### Artículo 27.- Intangibilidad

Los recursos nacionales destinados al Fondo no podrán ser inferiores, en términos reales, al mayor monto entre: a) el crédito presupuestario vigente al cierre del ejercicio anterior con destino específico a programas de alfabetización; y b) el monto efectivamente devengado durante dicho ejercicio con igual destino. A tal fin, los montos deberán actualizarse conforme el Índice de Precios al Consumidor nivel general (IPC) publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), o el índice oficial que en el futuro lo reemplace.

Toda reducción de los recursos del Fondo por debajo del piso establecido en el párrafo precedente sólo podrá disponerse mediante ley especial que haga referencia expresa al presente artículo y al Fondo Nacional de Alfabetización Inicial, que establezca el plazo de vigencia de la excepción y que fije un monto mínimo alternativo no inferior al cincuenta por ciento (50%) del piso ordinario actualizado. En ningún caso la excepción podrá extenderse por más de un ejercicio presupuestario sin nueva ley que la prorrogue.

### Artículo 28.- Criterios de distribución

La distribución de los recursos del Fondo deberá realizarse mediante criterios objetivos, públicos y verificables, considerando:

- a) matrícula escolar;
- b) vulnerabilidad socioeducativa;
- c) ruralidad y aislamiento;
- d) población indígena y diversidad lingüística;
- e) estudiantes con discapacidad;
- f) resultados diagnósticos en alfabetización;
- g) capacidad fiscal relativa de la jurisdicción;
- h) cumplimiento de metas, rendición de cuentas y presentación de planes operativos.

La autoridad de aplicación propondrá la fórmula de distribución, que deberá ser aprobada en el ámbito del Consejo Federal de Educación.

Artículo 29.- Destino de los fondos

Los fondos transferidos deberán destinarse exclusivamente a:

- a) formación docente;
- b) adquisición y distribución de libros y materiales;
- c) bibliotecas de aula y escolares;
- d) evaluaciones formativas;
- e) dispositivos de acompañamiento;
- f) acompañamiento pedagógico a escuelas;
- g) desarrollo de materiales accesibles e interculturales;
- h) recursos digitales con finalidad pedagógica;
- i) fortalecimiento de equipos técnicos;
- j) monitoreo y evaluación de políticas de alfabetización.

Artículo 30.- Prohibición de sustitución

Los fondos nacionales previstos en la presente ley deberán ser adicionales y no podrán sustituir las obligaciones presupuestarias ordinarias de las jurisdicciones en materia educativa.

TÍTULO VII  
TRANSPARENCIA, MONITOREO Y CONTROL

Artículo 31.- Información pública

La autoridad de aplicación deberá publicar anualmente, en formato abierto y accesible:

- a) fondos asignados y ejecutados;
- b) transferencias realizadas a cada jurisdicción;
- c) planes jurisdiccionales y operativos aprobados;
- d) metas cuantitativas aprobadas conforme el artículo 8° de la presente ley y grado de cumplimiento;
- e) cantidad de docentes formados;
- f) cantidad de escuelas alcanzadas;
- g) materiales distribuidos;
- h) resultados agregados de evaluaciones;
- i) acciones de acompañamiento implementadas;
- j) informes de auditoría y rendición de cuentas.

Artículo 32.- Protección de datos personales

La información relativa a estudiantes deberá ser tratada conforme la Ley N° 25.326 de Protección de los Datos Personales y demás normativa aplicable.

Queda prohibida la publicación de datos individualizados que permitan identificar a estudiantes, docentes o familias.

Artículo 33.- Informe al Honorable Congreso de la Nación

La autoridad de aplicación deberá remitir anualmente a las comisiones competentes en materia educativa de ambas Cámaras del Honorable Congreso de la Nación un informe de avance del Plan Federal de Alfabetización Inicial.

El informe deberá incluir, como mínimo:

- a) grado de cumplimiento de las metas cuantitativas aprobadas conforme el artículo 8° de la presente ley;
- b) ejecución presupuestaria;
- c) transferencias a jurisdicciones;
- d) resultados de evaluaciones;
- e) brechas detectadas;
- f) acciones correctivas previstas;
- g) recomendaciones para el ejercicio siguiente.

Asimismo, la autoridad de aplicación deberá concurrir a brindar informes una vez por año cuando sea citada por cualquiera de las comisiones competentes en materia educativa de ambas Cámaras, a efectos de realizar una exposición detallada sobre la implementación, alcances y resultados de la presente ley, respondiendo las consultas y requerimientos formulados por los legisladores.

Artículo 34.- Auditoría

La ejecución de los fondos previstos en la presente ley estará sujeta a los controles previstos en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156, sin perjuicio de los controles jurisdiccionales que correspondan.

## TÍTULO VIII

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS

Artículo 35.- Reglamentación

El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la presente ley dentro de los ciento ochenta (180) días de su publicación.

Artículo 36.- Adecuación de planes vigentes

Los planes, programas y acciones nacionales de alfabetización vigentes al momento de sancionarse la presente ley deberán adecuarse a sus disposiciones en el plazo que establezca la reglamentación, el cual no podrá exceder los doce (12) meses contados desde la publicación de la presente ley.

Artículo 37.- Convenios bilaterales

La autoridad de aplicación celebrará convenios bilaterales con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que así lo acuerden, para la implementación, financiamiento, seguimiento y evaluación de las acciones previstas en la presente ley.

Artículo 38.- Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo Nacional deberá adecuar la normativa reglamentaria e infralegal vigente a las disposiciones de la presente ley dentro del plazo previsto en el artículo 35. Hasta tanto ello ocurra, el Decreto N° 579 del 3 de julio de 2024 y sus normas complementarias continuarán vigentes en todo aquello que no se oponga a la presente ley.

Artículo 39.- Invitación a adherir

Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley, dictar las normas complementarias necesarias y celebrar los convenios previstos para acceder al financiamiento específico del Fondo.

Artículo 40.- Comuníquese al PODER EJECUTIVO NACIONAL.

**Fregonese, Alicia María**

Finocchiaro, Alejandro

Ritondo, Cristian A.

Scaglia, Gisela

Sánchez Wrba, Javier

De Andreis, Fernando

Giampieri, Antonela

Yeza, Martín

Fernández Molero, Daiana

González, Álvaro

De Sensi, María Florencia

Bianchetti, Emmanuel

Arдохain, Martín

## FUNDAMENTOS

### **Señor Presidente:**

El presente proyecto tiene por objeto instituir la alfabetización inicial como política pública prioritaria y permanente del Estado nacional, mediante una ley federal de bases que consolide, fortalezca y dé continuidad al Plan Nacional de Alfabetización actualmente vigente.

La alfabetización es la condición mínima para el ejercicio efectivo del derecho a la educación. Sin lectura comprensiva, escritura y oralidad suficientes, el estudiante queda limitado en el acceso al conocimiento, en su permanencia escolar, en sus oportunidades laborales futuras y en su participación ciudadana.

La Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 19, atribuye al Congreso la facultad de sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales, asegurando la responsabilidad indelegable del Estado, la igualdad de oportunidades y la equidad de la educación pública. Esta norma constituye el fundamento constitucional central del presente proyecto, que se estructura precisamente como una ley de bases: fija objetivos, principios, componentes mínimos, un sistema de evaluación y un fondo específico, sin avasallar las competencias curriculares y pedagógicas que las jurisdicciones ejercen en virtud de su autonomía educativa.

El proyecto también encuentra sustento en el artículo 75, inciso 23, de la Constitución Nacional, que impone al Congreso el deber de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, en particular respecto de niños y personas con discapacidad.

El artículo 14 de la misma Constitución reconoce, complementariamente, el derecho de todos los habitantes a enseñar y aprender como derecho individual y social que el Estado debe garantizar.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 regula el ejercicio de ese derecho y establece entre los fines de la política educativa nacional el fortalecimiento de la centralidad de la lectura y la escritura como condiciones básicas para la educación a lo largo de toda la vida, la construcción de ciudadanía y la libre circulación del conocimiento.

El diagnóstico nacional muestra la urgencia de actuar. Los resultados del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019, OREALC/UNESCO Santiago), expusieron que el 46% de los estudiantes de 3° grado se encuentra por debajo del nivel mínimo de desempeño en lectura. A su vez, el estudio también expone que entre 2013 y 2019, el número de estudiantes del nivel socioeconómico más bajo (quintil 1) que tienen un desempeño muy bajo creció de un 51% a un 65%.

La evaluación Aprender Alfabetización 2024, aplicada en noviembre de 2024 a una muestra representativa de 91.042 estudiantes de 3° grado de primaria en 4.178 escuelas de todo el país, constituye la línea de base del Plan Nacional de Alfabetización. Sus resultados

indican que solo el 45% de los estudiantes alcanzó la habilidad lectora esperable al finalizar el primer ciclo de primaria; el 24,5% se encuentra en proceso y el 30,4% presenta dificultades significativas. Las brechas son, además, profundamente desiguales. La misma evaluación informó que solo el 40% de los estudiantes de escuelas estatales alcanzó el nivel lector esperado, frente al 62% de los estudiantes de escuelas privadas. Asimismo, entre los sectores de menores recursos, el 44% de los estudiantes presenta dificultades, proporción que triplica la registrada en los sectores más favorecidos.

El problema no es nuevo ni coyuntural. El Decreto N° 579/2024, que creó el Programa "Plan Nacional de Alfabetización", recoge antecedentes de Aprender 2016, ERCE 2019, Aprender 2023 y PISA 2022, todos ellos indicativos de dificultades persistentes en lectura y comprensión.

En mayo de 2024, el Consejo Federal de Educación aprobó la Resolución CFE N° 471/24,<sup>1</sup> mediante la cual se aprobó el documento "Compromiso Federal por la Alfabetización – Plan Nacional de Alfabetización" y los planes jurisdiccionales de alfabetización de las 24 jurisdicciones. Esa resolución también previó la formalización de convenios bilaterales para la implementación, financiamiento, seguimiento, evaluación y cumplimiento de los compromisos asumidos.

Asimismo, el Consejo Federal de Educación continuó el proceso de seguimiento mediante resoluciones posteriores de monitoreo y planificación, entre ellas la Resolución CFE N° 509/25, lo que demuestra que la alfabetización ya constituye una agenda federal en curso que requiere consolidación legislativa.<sup>2</sup>

Luego, el Decreto N° 579/2024 creó formalmente el Programa "Plan Nacional de Alfabetización" en el ámbito de la Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano. Sin embargo, la existencia de un programa creado por decreto no resulta suficiente para asegurar estabilidad, financiamiento sostenido, control parlamentario y continuidad institucional. Una política de alfabetización no puede depender exclusivamente de la voluntad administrativa de una gestión. Debe ser una política de Estado, con reglas claras, metas verificables y recursos transparentes.

El presente proyecto no crea una política paralela ni desconoce lo ya acordado federalmente. Por el contrario, toma como base el Plan Nacional de Alfabetización vigente y los acuerdos del Consejo Federal de Educación, y los eleva a rango legal, incorporando garantías de continuidad, financiamiento, metas cuantitativas verificables, evaluación articulada con el apoyo obligatorio, transparencia y rendición de cuentas.

La técnica legislativa adoptada respeta el federalismo educativo. La ley fija bases nacionales, pero reconoce que la ejecución corresponde a las jurisdicciones, en el marco de

1

<https://www.argentina.gob.ar/educacion/consejofederal/documentos-consejo-federal-de-educacion/resolucion-cfe-ndeg-47124-plan>

2

<https://www.argentina.gob.ar/educacion/consejofederal/documentos-consejo-federal-de-educacion/resolucion-cfe-50925-alfabetizacion>

sus competencias. Por ello se prevén planes jurisdiccionales, convenios bilaterales, coordinación con el Consejo Federal de Educación y criterios objetivos para la distribución de recursos.

En las 23 provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se implementan programas, planes y estrategias con distintos enfoques y alcances, orientados a fortalecer los procesos de enseñanza y aprendizaje de la lectura, la escritura y la comprensión lectora desde los primeros años de escolaridad. Estas iniciativas reflejan un consenso creciente respecto de la necesidad de garantizar que todos los estudiantes adquieran competencias fundamentales para su trayectoria educativa, promoviendo la igualdad de oportunidades y la mejora de los resultados de aprendizaje.

Estas experiencias muestran que una ley nacional debe evitar la homogeneización rígida. El país necesita metas comunes, información comparable, financiamiento y estándares mínimos, pero también necesita respetar las estrategias provinciales que ya están en marcha.

En el plano internacional, cabe destacar las experiencias del Estado de Ceará y la ciudad de Sobral, en Brasil, señalados por el Banco Mundial como casos exitosos de mejora sostenida en alfabetización y reducción de brechas de aprendizaje, a partir de metas claras, cooperación con gobiernos locales, asistencia técnica, materiales, evaluación y uso eficiente de recursos. El caso de la ciudad de Sobral se construyó sobre tres pilares: refuerzo del liderazgo directivo, formación docente intensiva y evaluaciones periódicas con uso diagnóstico de la información. Una vez comprobado ese éxito, el gobierno de Ceará expandió el modelo a todo el estado, vinculando el financiamiento educativo a los resultados de aprendizaje.<sup>3</sup>

También en el ámbito regional, podemos citar el caso de Chile, que desarrolló el plan "Leo Primero", orientado a que todos los niños aprendan a leer comprensivamente en primero básico, con textos, recursos y orientaciones docentes.<sup>4</sup>

Otra experiencia por destacar es la de Inglaterra, que aplica desde hace años una evaluación temprana de habilidades fonológicas en Year 1 —el equivalente al primer grado— cuya aplicación es universal y sus resultados se usan con fines diagnósticos y de mejora. En 2025, el 80% de los alumnos alcanzó el estándar esperado, según estadísticas oficiales del Department for Education.<sup>5</sup>

El presente proyecto toma de esas experiencias sus elementos más razonables: enseñanza sistemática de componentes mínimos basados en la evidencia científica,

---

3

<https://www.bancomundial.org/es/country/brazil/publication/state-ceara-brazil-role-model-reducing-learning-poverty>

<sup>4</sup> <https://www.mineduc.cl/leo-primero-permitira-a-todos-los-ninos-de-chile-leer-en-primero/>

5

<https://explore-education-statistics.service.gov.uk/find-statistics/phonics-screening-check-attainment/2024-25>

detección temprana, formación docente, materiales, acompañamiento, metas cuantitativas verificables, evaluación y seguimiento. La ausencia de metas cuantificables es una de las debilidades frecuentes de los planes de alfabetización en la región: sin indicadores de resultado expuestos y públicos, el control parlamentario y ciudadano se convierte en una revisión de procesos, no de logros. El presente proyecto corrige esa debilidad al establecer la obligación de fijar y publicar metas trienales verificables dentro de los noventa días de la reglamentación.

Del mismo modo, el presente proyecto establece que el sistema federal de evaluación no se agota en mediciones agregadas: distingue las evaluaciones nacionales o federales destinadas al monitoreo de la política pública de los instrumentos jurisdiccionales e institucionales de detección temprana. Estos últimos son los que activan el derecho al acompañamiento para el fortalecimiento de la alfabetización inicial, que deberá iniciarse dentro de los treinta (30) días corridos desde la identificación de las dificultades, conforme los procedimientos que establezca cada jurisdicción.

La respuesta del Estado no debe ser castigar al niño por no haber aprendido, sino garantizar enseñanza efectiva y oportuna. Esta decisión evita trasladar mecánicamente modelos de retención escolar que pueden producir efectos regresivos cuando no se acompañan de intervenciones pedagógicas intensivas, tempranas y sostenidas.

Asimismo, el proyecto considera que evaluar es indispensable para saber dónde están las dificultades, asignar recursos y corregir políticas. Los datos deben utilizarse con finalidad pedagógica y de mejora.

Por otra parte, la creación del Fondo Nacional de Alfabetización Inicial responde a una necesidad práctica: sin recursos específicos y previsibles, la política corre el riesgo de convertirse en una declaración de buenas intenciones.

La cláusula de intangibilidad del artículo 26 ha sido redactada con precisión técnica: el piso presupuestario se calcula sobre el mayor monto entre el crédito vigente al cierre del ejercicio anterior y el monto efectivamente devengado, actualizado por el Índice de Precios al Consumidor nivel general publicado por el INDEC, o el índice oficial que en el futuro lo reemplace. Toda reducción por debajo de ese piso requiere ley especial que haga referencia expresa al Fondo, fije un piso mínimo alternativo no inferior al cincuenta por ciento (50%) del piso ordinario actualizado y establezca un plazo máximo de un ejercicio presupuestario.

La transparencia es un eje central del proyecto. La autoridad de aplicación deberá publicar anualmente fondos asignados, transferencias, planes aprobados, metas cuantitativas y grado de cumplimiento, docentes formados, escuelas alcanzadas, materiales distribuidos, resultados agregados y auditorías. Además, deberá remitir un informe anual al Congreso.

En síntesis, este proyecto busca transformar la alfabetización en una verdadera política de Estado: federal, sostenida, evaluable con metas verificables, financiada con protección real, transparente y centrada en los aprendizajes. La crisis de alfabetización exige una respuesta institucional de largo plazo, que trascienda coyunturas partidarias y

garantice a todos los niños y niñas del país el derecho efectivo a aprender a leer, escribir y comprender.

Por las razones expuestas, solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto de ley.

**Fregonese, Alicia María**

Finocchiaro, Alejandro

Ritondo, Cristian A.

Scaglia, Gisela

Sánchez Wrba, Javier

De Andreis, Fernando

Giampieri, Antonela

Yeza, Martín

Fernández Molero, Daiana

González, Álvaro

De Sensi, María Florencia

Bianchetti, Emmanuel

Arдохain, Martín