



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

## **PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN EN LA EMERGENCIA PARA INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN Y CUIDADO A LA PRIMERA INFANCIA**

**Artículo 1.- Creación.** Créase el Programa Nacional de Protección en la Emergencia destinado a asegurar la subsistencia del sector económico constituido por las instituciones que brindan educación y cuidado a la primera infancia conforme artículo 4 de la Ley 27.064, de gestión privada, cooperativa o social.

**Artículo 2.- Destinatarias.** Son destinatarias del Programa Nacional previsto en la presente ley aquellas instituciones que brindan educación y cuidado a la primera infancia conforme artículo 4 de la Ley 27.064, de gestión privada, cooperativa o social que no reciban aporte estatal o que lo reciban de manera subsidiaria sin perjuicio de la denominación registral, organización social o actividad con la que se encuentren inscriptas en las diferentes jurisdicciones.

**Artículo 3.- Objetivos.** Los objetivos del Programa Nacional establecido en la presente ley son:

- a. Reconocer a las instituciones que brindan educación y cuidado a la primera infancia como un sector productivo de la economía de cuidado dentro del sistema educativo.
- b. Asegurar la subsistencia de las instituciones que brindan educación y cuidado a la primera infancia.
- c. Fortalecer las herramientas de auxilio al nivel inicial.
- d. Proteger a las/os trabajadoras/es del rubro.
- e. Desalentar la construcción de roles familiares estereotipados que identifiquen las tareas de cuidado como una función de las mujeres.

**Artículo 4.- Medidas económicas.** Dispónganse las siguientes medidas de carácter económico destinadas a los sujetos comprendidos en el artículo 2 de la presente ley:

- a. Exención del pago y condonación de deudas contraídas por los servicios públicos durante la vigencia del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio dispuesto por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/2020 y normas complementarias y modificatorias, así como por el Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio, dispuesto por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 520/20 en la medida que dicha disposición hubiere significado la imposibilidad de brindar el servicio de educación y cuidado a la primera infancia.



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

b. Líneas de créditos blandos para el pago de salarios futuros y adeudados durante la vigencia del Aislamiento Preventivo Social y Obligatorio dispuesto por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 297/2020 y normas complementarias y modificatorias.

c. Eximición del pago de contribuciones patronales.

d. Acceso a los beneficios del “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras” creado mediante Decreto 332/2020, modificado por Decreto 376/20 y normas complementarias y modificatorias.

La autoridad de aplicación debe arbitrar los medios para implementar éstas y toda otra medida tendiente a mantener la subsistencia de los sujetos destinatarios de la presente ley durante la emergencia sanitaria enmarcada en el Decreto 260/2020 y normas complementarias.

**Artículo 5.- Autoridad de aplicación.** Son conjuntamente autoridad de aplicación de la presente ley el Ministerio de Educación de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

**Artículo 6. Vigencia.** La presente ley entrará en vigencia desde su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina.

**Artículo 7. Adhesión.** Invítese a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley, generando en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones medidas de similar tenor.

**Artículo 8.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dip. Ana Carla Carrizo

Cofirmantes: Emiliano Yacobitti, Dolores Martínez, José Cano.



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

## FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto tiene como objeto administrar una respuesta rápida y eficaz para proteger a las instituciones de educación y cuidado de la primera infancia, entendiendo que constituyen un sector productivo de la economía de cuidado dentro del sistema educativo y que, como tal, debe ser especialmente auxiliado en este contexto de emergencia.

### 1. Las instituciones de educación inicial en el ordenamiento jurídico.

La primera infancia es una etapa fundacional en la vida de los seres humanos. Es el momento de mayor desarrollo y de incorporación de aprendizajes que se aplicarán en el resto de la vida. Es un período clave para la constitución de la subjetividad individual y social. Diferentes tipos de argumentos ponen de manifiesto la relevancia de la intervención estatal en la educación y el cuidado de esta etapa de la vida. Las normas y los principios de derechos humanos nacionales e internacionales reconocen y garantizan los derechos de las niñas y los niños, y el rol del Estado como garante para la generación de las condiciones de su ejercicio pleno y su cumplimiento.

El artículo 14 de la Constitución Nacional establece el derecho de enseñar y aprender, origen y fuente de todo derecho a la educación en nuestro país.

Dos instrumentos guían el norte de las políticas públicas que tengan como destinatarios/as a niños, niñas y adolescentes.

La Convención sobre los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, en el año 1989, aprobada e incorporada al ordenamiento jurídico interno mediante Ley N° 23.849/1990 sentó las bases mínimas para la definición de una relación jurídica entre la infancia y la adolescencia y las obligaciones del Estado para con este grupo de personas, a fin de fortalecer la consideración de niños, niñas y adolescentes como 'sujetos' de derechos, que son destinatarios de disposiciones especiales por su condición particular de persona en desarrollo y con los mismos derechos que el resto de las personas, abandonando la antigua concepción de la niñez como 'objeto' de intervención por parte de la familia, el Estado y la comunidad. En este acto, el Estado argentino se comprometió a adecuar y redireccionar su accionar siguiendo la directriz de este instrumento. En particular, el artículo 28 de la Convención promueve el derecho a la educación.



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

La sanción de la Ley 26.061 de Protección integral de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes en el año 2005 marcó otro hito de real relevancia para el reconocimiento de los derechos de la infancia, consagrando en el artículo 15 el derecho a la educación *“atendiendo a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo, respetando su identidad cultural y lengua de origen, su libertad de creación y el desarrollo máximo de sus competencias individuales; fortaleciendo los valores de solidaridad, respeto por los derechos humanos, tolerancia, identidad cultural y conservación del ambiente”*.

Llegados a este punto, debemos reconocer que en ningún momento de la normativa mencionada se hace diferencia entre la edad de niños y niñas para acceder a su derecho a la educación. Esto quiere decir que existe una obligación clara e ineludible de que el derecho a la educación llegue a todos los niños y niñas por igual.

La Ley 26.206 de Educación Nacional reorganizó y definió el sistema educativo de nuestro país, estructurándolo en cuatro niveles: la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior. Con relación a la primera, se la definió como una unidad pedagógica que comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años de edad inclusive, siendo obligatorios los dos últimos años (esta última parte modificada en el año 2015 mediante Ley 27.045 que declaró también obligatoria la educación inicial para niños y niñas de 4 años) y se obliga a los diferentes Estados a universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de tres años de edad, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población (artículo 19 modificado también por la Ley 27.045) y a regular, controlar y supervisar el funcionamiento de las instituciones con el objetivo de asegurar la atención, el cuidado y la educación integral de los/as niños/as (artículo 21, inciso d).

Nuevamente volvemos a concluir: La educación pedagógica no debe empezar a los 4 o 5 años. El derecho a recibirla le es propio a cada niño y niña y a cada familia que quiera/deba confiarlos en este espacio.

Ahora bien, es necesario entender cuál es la situación de la educación inicial en nuestro país y, en especial, enfocarnos en la situación de aquellas salas de 45 días a 3 años que no están comprendidas dentro de la obligatoriedad. Según la Base de Datos por Escuela 2018 de la Dirección de información Estadística del Ministerio de Educación de la Nación, existieron 419.242 matrículas en salas de lactantes, 2 y 3 años en todo el país y 1.398.553 para salas de 4 y 5 años, sin discriminar su gestión (que puede ser pública, privada o social/cooperativa).



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

Desde la educación oficial, la oferta del sector privado se concentra más en el tramo no obligatorio de la educación inicial. En los últimos años el sector estatal ha focalizado su esfuerzo en garantizar la oferta de las salas obligatorias (5 y 4 años), logrando que cerca de nueve de cada diez escuelas ofrezcan hoy salas para ambos grupos. Si bien del total de las escuelas del nivel, solo dos de cada diez son de gestión privada, estas escuelas brindan en mayor proporción, una oferta completa: salas desde los 45 días hasta los 5 años. Mientras el 70% de las escuelas privadas ofrecen sala de 3 años, solo el 47% de las de gestión estatal lo hacen. En el jardín maternal, las diferencias son mayores: el 35% de las escuelas de gestión privada ofrecen alguna sala para los niños de 45 días a 2 años, mientras que esto solo sucede en el 10% de las de gestión estatal. Por otro lado, la oferta de jardines no oficiales, espacios de primera infancia y otras iniciativas comunitarias comprende entre el 10 y el 20% de la asistencia total de los niños de 3 y 4 años a instituciones de crianza, enseñanza y cuidado, con importantes variaciones entre jurisdicciones y según las edades. En definitiva, la participación del sector privado en el nivel inicial es del 68%, la más alta en el sistema educativo argentino (CIPPEC y UNICEF, 2019).

Sin hacer mérito, en esta oportunidad, acerca de la gestión pública o privada de la educación, debemos reconocer que la educación privada, al menos en este nivel, existe y representa una respuesta importante a la demanda de espacios educativos y asistenciales. Sin perjuicio de ello, estos establecimientos reseñados se encuentran todos incorporados a la enseñanza obligatoria. Es que los datos nos brindan un panorama de la educación nacional, pero ese esquema es sesgado toda vez que existen instituciones no incorporadas a la enseñanza oficial invisibilizadas que no computan a las estadísticas y datos oficiales. Y esa desatención conspira tanto contra el reconocimiento de estas instituciones como establecimientos que brindan cuidado y educación, así como contra la inclusión de los niños y niñas que asisten a estas, ya que no cuantificarlas implica ausencia de Estado y esa ausencia se evidencia en falta de políticas públicas, así como en falta de control y supervisión. La misma ausencia que se condena y se lamenta cuando advertimos algún caso de maltrato o abuso infantil en estas instituciones, cuando el Estado llega tarde.

La Ley 27.064 de “Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no Incluidas en la Enseñanza Oficial. Disposiciones Generales” tuvo como objetivo finalizar esa situación de separación, incorporando al control educativo a las instituciones no incluidas en la enseñanza oficial que brindan educación y cuidado de la primera infancia desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad.



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

La norma se encuentra promulgada de hecho desde el 9 de enero de 2015. Más de cinco años han pasado sin que se haya reglamentado y hoy encontramos nuevamente la necesidad de su plena vigencia y operatividad, ante la crisis sanitaria y económica.

Sin embargo, hemos visto pocos avances en la operatividad de la ley.

Según su texto, le compete al Ministerio de Educación, a través del Consejo Federal de Educación, promover la creación de sistemas de relevamiento y registro de estas instituciones en el ámbito jurisdiccional, así como realizar acciones para que estos organismos jurisdiccionales ejerzan el control sobre las condiciones edilicias, de seguridad y de higiene de las instituciones. Para aplicar lo dispuesto, la norma designa como responsables de regular las condiciones de funcionamiento de las instituciones comprendidas por la presente ley al Ministerio de Educación y a las autoridades educativas jurisdiccionales competentes. Finalmente, se estipula que el Ministerio de Educación, en el marco del Consejo Federal, promoverá la creación del organismo responsable del seguimiento y la implementación que cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hagan en cumplimiento de la ley.

Con respecto a los registros jurisdiccionales, la realidad es que, de los pocos que existen, muchos son anteriores a la sanción de la Ley 27064, como el caso de la Ciudad de Buenos Aires que ha creado, desde la Ley 621 del año 2001, un Registro de Instituciones Educativas Asistenciales (R.I.E.A.) que supervisa aquellos jardines maternos, jardines de infantes y escuelas infantiles que no se encuentren incorporadas a la enseñanza oficial que hoy en día albergan a aproximadamente 14.000 niños y niñas en 250 instituciones o el Decreto 255 del año 2006 de la provincia de Tucumán que aprueba los "Lineamientos Normativos y Curriculares para el Primer Ciclo del Nivel Inicial - Jardines Maternos y Jardines de Infantes no incorporados a la enseñanza oficial". También existen disposiciones posteriores, como la Ordenanza 12768/18 de la ciudad de Córdoba, por medio de la cual se regulan los jardines maternos privados, así como a "jardines de infantes que no posean reconocimiento del área educacional", estableciendo las medidas que deberán contemplar estas instituciones para ser habilitadas, condiciones edilicias, entre otras o la Ordenanza 2896/17 de San Carlos de Bariloche, que establece el marco regulatorio de las condiciones de funcionamiento, habilitación comercial municipal y protección integral de derechos de la primera infancia en los establecimientos de nivel inicial no incluidos en la enseñanza oficial en todo el ejido de la ciudad.

## 2. La pandemia y la crisis.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró pandemia al virus





# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

COVID-19 y, al día siguiente, 12 de marzo de 2020, el Poder Ejecutivo Nacional publicó el Decreto 260/2020 que amplía la emergencia sanitaria dictada mediante Ley 27.541 en razón de esa declaración. En este contexto, se publica, el 16 de marzo, la Resolución 108/2020 del Ministerio de Educación que ordena la suspensión de clases presenciales en los niveles inicial, primario, secundario en todas sus modalidades.

Posteriormente, se dictó el Decreto 297/20 que dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio en todo el territorio y luego fue ampliado, conforme Decreto 355/20, hasta el 26 de abril del 2020.

Esta situación trajo aparejada una serie de dificultades económicas que han golpeado a varios sectores del país. Por ello se dictaron sendas medidas con el objetivo de proteger a aquellas áreas más vulnerables, a saber: El Decreto 311/20 que dispuso la abstención por 180 días de corte de servicios en caso de mora o falta de pago de hasta 3 meses, para empresas de servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable; El Decreto 326/20 que instruye a constituir un Fondo de Afectación Específica conforme lo previsto en el artículo 10 de la Ley N° 25.300, con el objeto de otorgar garantías para facilitar el acceso a préstamos para capital de trabajo, por parte de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; El Decreto 332/20 que crea el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria, su modificación a través del Decreto 376/20 y, finalmente, el Decreto 347 que organiza el Comité de Evaluación y Monitoreo del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción, entre otras.

Ahora bien, la situación de las instituciones que brindan educación y cuidado a la primera infancia desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad, conforme artículo 4 de la Ley 27.064, es decir, jardines y escuelas maternales e infantiles, requiere una nueva intervención, especialmente dirigida, para evitar su desaparición, aquella que propiciamos en el proyecto de Resolución 1466-D-2020 de mi autoría y hoy, a través del presente proyecto de ley que plantea un Programa Nacional de Protección en la Emergencia. En efecto, muchas de estas instituciones se sustentan principalmente a través del pago de las cuotas mensuales de las familias. No obstante, en la actualidad, las familias -también afectadas por la situación económica- deciden dejar de abonar un servicio que no están usando, pese a la reducción en las cuotas<sup>1</sup>. La falta de este ingreso torna imposible a las instituciones a afrontar una estructura de pagos de manera ordinaria, especialmente de pagar los salarios de sus

---

<sup>1</sup><https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-le-dimos-baja-jardin-decision-algunas-nid2349608>



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

docentes, auxiliares y personal de mantenimiento y maestranza.

En un documento suscripto por organizaciones especializadas en la temática (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género – ELA; Infancia en Deuda; Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer – FEIM; Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia – ACIJ; Fundación Kaleidos; Aldeas Infantiles; Colectivo por los Derechos de la Infancia y Adolescencia; Grow – Género y trabajo; Haciendo Camino; Fundación Mujeres en Igualdad – M.E.I. y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento – CIPPEC)<sup>2</sup> se expuso las gravísimas consecuencias que trae aparejada la desaparición de los jardines maternos, poniendo de relieve que

“Si pelagra parte de la oferta de servicios educativos y de cuidado para la primera infancia, no sólo se están poniendo en riesgo miles de empleos, en su gran mayoría de mujeres, sino que además se está comprometiendo el acceso al derecho a la educación y a cuidados para miles de niñas y niños y limitando un elemento central en la estrategia de cuidado a la que recurren miles de familias para conciliar las responsabilidades laborales y de cuidado. Esta situación tendría una incidencia directa en las posibilidades y en la calidad de participación laboral de las mujeres, en su bienestar y en su autonomía”

Según la Junta Nacional de Educación Privada (Junep), ya han cerrado aproximadamente 150 jardines maternos en todo el país, evidenciándose una baja del 90% en la matrícula<sup>3</sup>.

En estos fundamentos ha quedado expresada la imperiosa necesidad de atender a las instituciones que brindan educación y cuidado en la primera infancia, tanto desde el aspecto de derechos de la niñez, como desde una perspectiva de género, así como desde un enfoque económico/productivo, todas obligaciones a las que el Estado debe dar respuesta.

Por todo lo expuesto, solicitamos la sanción del presente.

Dip. Ana Carla Carrizo

Cofirmantes: Emiliano Yacobitti, Dolores Martínez, José Cano.

<sup>2</sup> Disponible en

<http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&aplicacion=APP187&cnl=4&opc=47&codcontenido=4210&plcontampl=12>

<sup>3</sup> <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-argentina-es-final-la-despedida-directora-nid2390906>