



PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

sancionan con fuerza de

LEY

RÉGIMEN DE INCLUSIÓN EDUCATIVA

PARA ALUMNOS/AS EN CONDICIÓN DE PATERNIDAD Y MATERNIDAD

CAPÍTULO I

MODIFICACIONES LEY 25.273 - RÉGIMEN ESPECIAL DE INASISTENCIAS
JUSTIFICADAS POR MATERNIDAD Y PATERNIDAD

ARTÍCULO 1º.- Modifíquese el Artículo 1º de la Ley 25.273, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 1º.- Créase un Régimen Especial de Inasistencias Justificadas por maternidad y paternidad para alumnas/os de todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, en los términos del artículo 17 de la Ley 26.206, que cursen sus estudios en establecimientos educativos de gestión estatal o privada, y que no posean una reglamentación con beneficios iguales o mayores a los que otorga la presente ley”.

ARTÍCULO 2º.- Modifíquese el Artículo 2º de la Ley 25.273, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 2º.- Las alumnas que presenten certificado médico de su estado y período de gestación y fecha presunta del parto, tendrán hasta cuarenta y cinco (45) inasistencias justificadas y no computables, que pueden ser utilizadas antes o después del parto, pudiendo ser continuas o fraccionadas.

Los alumnos que acrediten su paternidad contarán con quince (15) inasistencias justificadas y no computables, a partir del día del nacimiento o del día posterior, pudiendo ser continuas o fraccionadas”.

ARTÍCULO 3º.- Incorpórese como Artículo 2º bis a la Ley 25.273, el siguiente:

“Artículo 2º bis.- Extensión de plazos. En caso de nacimiento múltiple, embarazo de riesgo o que la alumna fuere madre de hijos/as menores



de cuatro años de edad, el plazo máximo de inasistencias se extenderá quince (15) días posteriores al nacimiento. Para el caso de los alumnos varones en idéntica situación, el plazo previsto en el artículo precedente se extenderá diez (10) días”.

ARTÍCULO 4°.- Modifíquese el Artículo 3° de la Ley 25.273, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 3°.- Las alumnas que certifiquen estar en período de amamantamiento, tendrán derecho de retirarse del establecimiento durante una (1) hora diaria por el lapso de seis (6) meses a partir de su reincorporación a la escuela.

Las autoridades jurisdiccionales deben garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 26.206, a los fines de contar con salas de lactancia en todos los establecimientos educativos”.

ARTÍCULO 5°.- Modifíquese el artículo 4° de la Ley 25.273, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 4°.- El no cómputo de las inasistencias a días y horas de clase no significará promoción automática, debiendo acreditar como alumna regular de acuerdo al sistema de promoción vigente de cada jurisdicción.

Las autoridades jurisdiccionales deben establecer los mecanismos de apoyo, seguimiento, recuperación y evaluación de los aprendizajes que permitan alcanzar los objetivos requeridos para la promoción de su condición de alumna/o regular”.

ARTÍCULO 6°.- Incorpórese como Artículo 4° bis a la Ley 25.273, el siguiente:

“Artículo 4° bis.- Las autoridades jurisdiccionales deben garantizar la inscripción del hijo/a de las/os alumnas/os comprendidos en el presente régimen, ante la solicitud efectuada por estos, en jardines maternos, escuelas infantiles o instituciones de primera infancia a partir de su reincorporación a la institución educativa”.

ARTÍCULO 7°.- Incorpórese como Artículo 4° ter a la Ley 25.273, el siguiente:

“Artículo 4° ter.- Controles médicos. Los establecimientos educativos deben ejercer funciones de apoyo a efectos de promover la concurrencia



de las estudiantes embarazadas o madres y de los estudiantes en condición de paternidad a los controles médicos correspondientes”.

CAPÍTULO II

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 8°:- Comuníquese al Poder Ejecutivo.



FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 25.273, a los fines de ampliar el régimen vigente de inasistencias justificadas por maternidad e impulsar políticas que permitan a alumnos y alumnas en situación de paternidad o maternidad sostener sus trayectorias educativas, favoreciendo la permanencia y terminalidad de la escuela secundaria.

El derecho a la educación es un derecho humano fundamental consagrado en el artículo 14 de nuestra Constitución Nacional y en numerosos Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Por lo tanto, es deber del Estado, tanto nacional como provincial, garantizar el acceso a ese derecho a toda la población en todos los niveles del sistema educativo. Asimismo, el Art. 75 inciso 19, establece dentro de las atribuciones del Congreso de la Nación el mandato de *“...sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal...”* (Art. 75 inc. 19 CN).

En esa línea, en el año 2006, se sancionó la Ley de Educación Nacional N° 26.206, que reemplazó a la Ley Federal de Educación de 1993 con el objeto de reducir la fragmentación y desigualdad educativa. Esta norma, reintrodujo los 4 niveles educativos: inicial, primario, secundario y superior, y agregó 3 años a la escolaridad obligatoria, alcanzando a partir de allí a toda la escuela secundaria. Es por ello que, en la actualidad, la educación básica obligatoria en nuestro país se extiende para todos los niños/as y adolescentes desde la sala de 4 años (incorporada por Ley 27.045) hasta la finalización del nivel secundario.

Sin embargo, a partir del establecimiento de la obligatoriedad del nivel secundario, el Estado nacional y los gobiernos provinciales han tenido que enfrentar nuevos retos relacionados con el acceso, la cobertura, la permanencia y el egreso efectivo de los estudiantes.



En ese sentido, el abandono y el rezago escolar se constituyeron como dos fenómenos críticos en la Argentina. Sólo la mitad de los estudiantes llega al último año del secundario sin rezago. La otra mitad abandona o repite de año durante su paso por la escuela primaria y, especialmente, por los primeros años del secundario. Esta exclusión educativa se agudiza entre los estudiantes de familias de menores ingresos, los que asisten a escuelas estatales, los miembros de los pueblos originarios y quienes residen en zonas rurales (UNICEF, “Estado de situación de la niñez y adolescencia en Argentina”, 1ª ed., noviembre 2016).

Sobre este punto, existen datos concretos que dan un indicio sobre la relación existente entre el embarazo adolescente y el abandono escolar. Tanto como causa o como efecto del embarazo en la adolescencia, la deserción escolar es un factor fuertemente asociado a la maternidad temprana. En muchos casos, las adolescentes dejan de estudiar y, luego, quedan embarazadas como una búsqueda de completar un proyecto de vida que ha quedado trunco, mientras en otros casos la evidencia muestra que abandonan los estudios al quedar embarazadas (“Plan ENIA: recorridos, logros y desafíos”, 1ª ed., Buenos Aires, SENNAF, Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia, 2019). De acuerdo a datos del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia, se estima que el 30% de las jóvenes que abandonaron el colegio secundario lo hicieron por embarazo o maternidad, y que el 67% de las/los adolescentes y jóvenes que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo son mujeres que cuidan niñas/os en sus hogares (Plan ENIA, 2019).

En nuestro país, en el año 2018, se registraron 84.768 nacimientos de madres adolescentes de entre 15 y 19 años y 2.350 de niñas menores de 15 (DEIS, “Estadísticas vitales. Información básica Argentina - Año 2018”, diciembre 2019). De acuerdo a las estadísticas del Plan ENIA (Plan ENIA, 2019), 7 de cada 10 embarazos en adolescentes de entre 15 y 19 años son no intencionales, mientras que en menores de 15 años esa estadística se eleva a 8 de cada 10, siendo la mayoría a causa de abuso sexual y violación.

En esta etapa clave de la vida, el embarazo no solo representa un riesgo para la salud sino que también compromete seriamente las trayectorias de vida y las posibilidades de integración social de las niñas y adolescentes. La



tenencia de un hijo en edades muy tempranas expone a las madres a situaciones de cuidado cuando todavía no se han consolidado las trayectorias educativa y laboral, lo que las aleja de los principales espacios de inserción social y construcción de ciudadanía (De León, 2017). En el caso de los varones, también la paternidad adolescente incide sobre las trayectorias educativas y el abandono escolar, en la mayoría de los casos por el ingreso temprano al mercado laboral en condiciones de precariedad.

Las mujeres con hijos/as provenientes de sectores de ingresos más bajos presentan tasas de inactividad más elevadas que sus pares varones y que las mujeres que no tienen hijos/as (Díaz Langou et al., 2019). Además de la tenencia de hijos/as en sí misma, la cantidad de hijos/as presentes en el hogar también incide en la disminución de las probabilidades de participación laboral de las mujeres. Un dato contundente que refleja el impacto de las responsabilidades de cuidado de niños/as en la trayectoria educativa y laboral de las madres surge de la Encuesta Nacional de Juventud: el 30% de jóvenes afirmó haber dejado de estudiar o trabajar por cuidar a otros/as (ENJ, 2014).

Por ello, resulta indispensable impulsar políticas que ofrezcan a estudiantes madres y padres adolescentes, o hermanos mayores a cargo del cuidado de niños/as pequeños/as, la posibilidad de reiniciar y continuar la escolaridad y finalizar sus estudios secundarios.

Actualmente, nuestro país cuenta con normativa que brinda un marco de protección y un piso mínimo de derechos para las alumnas embarazadas o madres y para los alumnos progenitores. En ese sentido, la Ley N° 25.273, sancionada en el año 2000, creó un “*Sistema de Inasistencias Justificadas por Razones de Gravidéz*” para alumnas de Enseñanza General Básica, Polimodal y Superior No Universitarias, que contempla 30 días de inasistencias justificadas y no computables, antes o después del parto, pudiendo ser continuas o fraccionadas.

Por su parte, la Ley N° 25.584, sancionada en el año 2002, modificada por la Ley N° 25.808, prohibió a los directivos o responsables de los establecimientos oficiales y privados de educación pública de todo el país, en todos los niveles del sistema y de cualquier modalidad, la adopción de acciones institucionales que impidan o perturben el inicio o prosecución normal de sus estudios a las estudiantes gestantes o durante el período de



lactancia y a los estudiantes en su carácter de progenitores. Además, obligó a las autoridades educativas a *“autorizar los permisos [para las alumnas embarazadas] que, en razón de su estado sean necesarios para garantizar tanto su salud física y psíquica como la del ser durante su gestación y el correspondiente período de lactancia”*.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206, establece dentro de los fines y objetivos para la elaboración de la política educativa nacional el de *“asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo”* (Artículo 11 inc. f) y *“garantizar, en el ámbito educativo, el respeto a los derechos de los/as niños/as y adolescentes establecidos en la Ley N° 26.061”* de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Artículo 11 inc. g).

También contempla dentro de su artículo 81 el deber de las jurisdicciones de adoptar *“las medidas necesarias para garantizar el acceso y la permanencia en la escuela de las alumnas en estado de gravidez, así como la continuidad de sus estudios luego de la maternidad, evitando cualquier forma de discriminación que las afecte, en concordancia con el artículo 17 de la Ley N° 26.061”*. Además, establece que *“las escuelas contarán con salas de lactancia”,* y que *“en caso de necesidad, las autoridades jurisdiccionales podrán incluir a las alumnas madres en condición de pre y posparto en la modalidad de educación domiciliaria y hospitalaria”*.

Finalmente, la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes N° 26.061 estipula en sus artículos 18 y 19 la prohibición de discriminar por estado de embarazo, maternidad y paternidad y encomienda a los organismos del Estado *“a desarrollar un sistema conducente a permitir la continuidad y la finalización de los estudios”* de quienes se encuentren en tales condiciones. En tal sentido, estipula que *“las medidas que conforman la protección integral se extenderán a la madres y al padre durante el embarazo, el parto y al período de lactancia, garantizando condiciones dignas y equitativas para el adecuado desarrollo de su embarazo y la crianza de su hijo”*.

Del plexo normativo referido, podemos advertir que contamos con normas desactualizadas e insuficientes que no contemplan las nuevas realidades socioculturales, sumado a las falencias que ya presentaban al momento de



su creación, derivadas de la ausencia de un enfoque multidisciplinario y de género.

Es por ello que debemos necesariamente avanzar hacia un esquema más inclusivo y equitativo de inasistencias justificadas, ampliando los plazos vigentes e incorporando inasistencias por paternidad, con el objeto de involucrar a los hombres en las tareas de cuidado de hijas/os. Todo ello en línea a contribuir al desarrollo de relaciones de género más igualitarias, como así también incorporar la perspectiva de las nuevas masculinidades en el rol de la paternidad.

En ese sentido, respecto del “*Régimen Especial de Inasistencias Justificadas*”, creado por la Ley 25.273, proponemos una ampliación de los plazos vigentes de treinta (30) a cuarenta y cinco (45) inasistencias justificadas para la madre, con el objeto de brindarle un mayor tiempo de adaptación a esta nueva realidad. La maternidad supone un cambio radical en la vida de las mujeres que comprende todas las áreas de desarrollo personal y que en el caso de estas adolescentes dichos cambios suceden de una manera más agresiva y en una etapa clave de preparación para su vida.

También contemplamos la posibilidad de otorgar quince (15) faltas justificadas más en virtud de nuevas situaciones que comprenden el cuidado de la salud de la mujer y de hijo/a; nacimiento múltiple, embarazo de riesgo o cuando la alumna fuera madre de hijos/as menores de 4 años.

Además, incorporamos a los alumnos en condición de paternidad, otorgándoles quince (15) inasistencias justificadas, más diez (10) días frente a las idénticas situaciones referidas anteriormente. De tal manera, promovemos un esquema en base al principio de igualdad, reforzando la garantía de los derechos y obligaciones que la paternidad conlleva, al mismo tiempo que incentivamos la construcción de un vínculo en términos afectivos y no solo materiales.

En este aspecto, debemos destacar que el cuidado parental en los primeros años de vida resulta fundamental, y es algo que el sistema educativo debe proteger y garantizar, en línea con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 18) y en la Observación General N°7 del Comité de los Derechos del Niño (art.29). La Convención establece, además, que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño, y a nivel local, la Ley de Protección Integral de los



Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061 establece la igualdad en términos de obligaciones y responsabilidades por parte de la madre y el padre (art. 7).

En línea con las modificaciones que planteamos, diversas provincias cuentan en su normativa provincial con leyes que garantizan inasistencias justificadas para alumnas gestantes. Tal es el caso de Salta, Catamarca, San Luis, Mendoza, Rio Negro, Tierra Del Fuego, Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este último caso, recientemente, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 5.945, BOCBA N° 5296 del 17/01/2018) amplió el Régimen Especial de Inasistencias Justificadas vigente, incluyendo a alumnos en condición de paternidad, y otorgando un plazo máximo *“de inasistencias justificadas, continuas o fraccionadas, no computables a los fines de la reincorporación, de cuarenta y cinco (45) días”* para las alumnas embarazadas.

Por su parte, y a fin de crear un sistema de cuidados integrales desde el ámbito educativo, establecemos la obligación para los establecimientos educativos de promover la concurrencia de la alumna embarazada y del progenitor a los controles médicos correspondientes. Esta propuesta fue pensada en virtud de la situación que presentan las adolescentes madres en el acceso a los controles de salud. Se advierte que estas tienen más dificultades al igual que sus parejas, cuando también son adolescentes para acceder a controles de salud y adoptar anticonceptivos efectivos. Dichas dificultades contrastan con las aparentes ventajas que tienen otros grupos etarios en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva (Binstock y Pantelides, 2005; Rodríguez Vignoli y Cobos, 2014).

Además, incluimos expresamente en la norma el deber de las autoridades jurisdiccionales de impulsar mecanismos de apoyo, seguimiento, recuperación y evaluación de los aprendizajes de los/las alumnos/as en situación de paternidad y maternidad, que permitan alcanzar los objetivos requeridos para la promoción de su condición de alumna/o regular, y evitar la deserción. De esta manera, apuntamos a involucrar de manera activa a las autoridades educativas en el desarrollo de programas y políticas específicas que apunten a intervenir de manera temprana sobre el riesgo de discontinuidad en la trayectoria escolar de los/las alumnos/as



comprendidos en el presente régimen, y generar mecanismos de articulación entre diferentes actores para sostener la trayectoria escolar de los/as alumnos/as.

En este sentido, es dable destacar el Programa “Asistiré”, desarrollado desde el año 2018 bajo la órbita del Ministerio de Educación de la Nación, que tiene por objeto garantizar el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes, a través de la prevención e intervención temprana frente al riesgo de interrupción de la escolaridad, y que aspiramos se replique en las distintas jurisdicciones. Se trata de un programa destinado a la población estudiantil de escuelas secundarias que, por diversas razones y problemáticas, atraviesa situaciones que se traducen en inasistencias reiteradas y trayectorias irregulares, dentro de las cuales tiene un fuerte impacto el embarazo adolescente.

Las 3 principales líneas de acción del Programa incluyen el desarrollo de un sistema de toma digital de asistencia, que permite emitir alertas en los casos de ausentismo reiterado y prevenir tempranamente ante el riesgo de abandono; el trabajo de promotores “Asistiré”, conformados por duplas de profesionales licenciados en educación, trabajo social, psicología u otras disciplinas afines, que acompañan a los docentes y realizan un seguimiento personalizado de las situaciones de los y las estudiantes con ausentismo; y el desarrollo de Mesas de Inclusión Distrital, espacios de trabajo interdisciplinario que encabeza el o la responsable del área de supervisión educativa regional, distrital o local, y del que participan promotores, directores y equipos de educación de cada municipio, representantes del Sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en el territorio, organismos gubernamentales y no gubernamentales, entre otros.

Por último, proponemos que las autoridades jurisdiccionales arbitren las medidas necesarias para garantizar la inscripción del hijo/a de las/os alumnas/os comprendidos en el presente régimen, en jardines maternos o instituciones de primera infancia a partir de su reincorporación a la institución educativa. Se trata de una medida muy importante para contribuir a sostener las trayectorias educativas de jóvenes en situación de maternidad y paternidad, y que puede instrumentarse a través de la creación de salas maternas dentro de los propios establecimientos educativos al cual asisten los alumnos, o a través del desarrollo de



mecanismos de articulación con salas maternales cercanas a dichos establecimientos.

En este sentido, es importante destacar la experiencia “*Madres, padres, hermanos/as mayores, todos en secundaria*”, impulsada por UNICEF y desarrollada desde el año 2008 en la provincia de Buenos Aires, que consiste en un programa orientado a sostener trayectorias educativas de jóvenes a través de la creación de salas maternales en escuelas secundarias o jardines próximos, y que ha tenido importantes resultados (ver UNICEF, “*Maternidad y paternidad adolescente. El derecho a la educación secundaria. Estudio sobre una experiencia educativa de la provincia de Buenos Aires*”, 2017).

Esta política de articulación de salas maternales con escuelas secundarias se torna relevante en tanto recurso estatal que ofrece a estudiantes madres y padres adolescentes la posibilidad de reiniciar o continuar la escolaridad, convirtiéndose en una “*política antidestino*” de trayectorias educativas truncas o interrumpidas, permitiendo que estudiantes en riesgo de abandono escolar por ser madres, padres o hermanos mayores a cargo del cuidado de niños y niñas pequeños puedan finalizar sus estudios secundarios (UNICEF, “*Todos/as a la escuela. Secundarias en articulación con salas maternales. Guía de implementación*”, Buenos Aires, 2019).

El principal obstáculo que tienen las/os alumnos/as en condiciones de maternidad y paternidad, es el cuidado de los hijos/as al momento de concurrir al establecimiento educativo. Muchos de ellos acuden a las redes familiares para suplantar el cuidado, pero esto no se mantiene por largo tiempo, ya que se ve interrumpido ante la necesidad del cuidador o cuidadora de asistir a su trabajo.

Por ello, los beneficios que presentan las guarderías maternales son múltiples y tiene distintos destinatarios, por un lado, los alumnos/as, que encuentran solución al cuidado del menor y por otro, el niño/a que es ingresado a la misma, ya que son espacios de contención y aprendizajes tempranos que tienen la finalidad de establecer bases sólidas para que estos puedan constituirse en sujetos autónomos que participan activamente en la sociedad y disfrutan de una ciudadanía plena.

Las trayectorias educativas de los y las estudiantes son diversas y heterogéneas. De ahí que resulte imprescindible que la política educativa pueda desplegar distintas propuestas pedagógicas, entre ellas la



articulación con salas maternas, para generar las condiciones para el acceso y la permanencia de los y las estudiantes, garantizando así la terminalidad de la escuela secundaria.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares me acompañen en la aprobación del presente proyecto de ley.