



2020 – Año del General Manuel Belgrano

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados
de la Nación Argentina, reunidos en Congreso...
sancionan con fuerza de Ley:

DECLARACIÓN DE LA EMERGENCIA EDUCATIVA NACIONAL

ARTÍCULO 1º- Declaración de emergencia educativa. Declárase la emergencia del Sistema Educativo Nacional en todos los niveles y modalidades para los ciclos lectivos 2020 y 2021.

ARTÍCULO 2º- Actividad esencial. La declaración de emergencia educativa implica considerar a la educación como actividad esencial, debiendo garantizarse el derecho constitucional a la educación en la República Argentina, conforme las pautas y protocolos que cada jurisdicción determine.

ARTÍCULO 3º- Alcance. Quedan comprendidos en la presente ley los establecimientos educativos, en todos sus niveles y modalidades, que componen el Sistema Educativo Nacional, en concordancia con lo dispuesto por la Ley de Educación Nacional Nro. 26.206.

ARTÍCULO 4º- Competencia. La presente ley se enmarca en las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional al Congreso de la Nación en el artículo 75 inciso 19, debiendo ser implementada de manera concertada y concurrente, entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme a las competencias de cada jurisdicción y en concordancia con lo dispuesto en la presente ley.

ARTÍCULO 5º- Responsabilidad del Ministerio de Educación de la Nación. En el marco de la declaración de emergencia educativa el Ministerio de Educación de la Nación, en coordinación con el Consejo Federal de Educación, arbitrará los medios y recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

ARTÍCULO 6º- Facultades de reorganización. Las autoridades de las jurisdicciones con competencia educativa quedan facultadas para reorganizar el calendario escolar, adaptar los contenidos curriculares, disponer la reapertura parcial o total de los establecimientos educativos y establecer la coexistencia de la modalidad virtual o estudios a distancia, durante los ciclos lectivos alcanzados por la emergencia. Dispondrán, en conformidad con sus competencias, de planes de contingencia orientados especialmente a abordar de manera integral las trayectorias educativas discontinuas con la finalidad de garantizar los núcleos de aprendizajes prioritarios, con especial énfasis en la reducción de las desigualdades educativas que pudieran haberse incrementado desde el inicio del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

ARTÍCULO 7º- Fondos. Encomiéndase al Poder Ejecutivo Nacional la ampliación de fondos destinados a programas de acompañamiento y terminalidad educativa, priorizando poblaciones en riesgo educativo asegurando así el desarrollo de la educación en términos de calidad y equidad.

ARTÍCULO 8º- Información. El Ministerio de Educación deberá fortalecer y, acordar con las áreas de competencia y el Consejo Federal de Educación, los mecanismos de implementación para el desarrollo de los dispositivos de recolección y de relevamiento de información y datos jurisdiccionales necesarios para el cumplimiento del objeto de la presente ley, con base en la ley Nacional 27.489 y otras normativas vigentes en la materia.

ARTÍCULO 9º - Comuníquese al Poder Ejecutivo.-

Firmantes: Dip. Mario Negri, Dip. Cristian Ritondo, Dip. Maximiliano Ferraro, Dip. Victoria Morales Gorleri, Dip. Brenda Lis Austin

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El sistema educativo argentino enfrenta uno de los desafíos más grandes de su historia: mantener y sostener la continuidad pedagógica ante el profundo impacto que ocasionó el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO).

La situación que atraviesa la educación en Argentina, calza con precisión a la definición de “catástrofe generacional” que ensayó el Secretario General de la ONU, António Guterres, al manifestarse sobre el cierre prolongado de las escuelas en todo el mundo por la pandemia. Argentina es el país que ha mantenido una de las cuarentenas más largas del planeta, incluyendo en ello la suspensión del dictado presencial de clases desde marzo, aun en zonas con baja o nula tasa de contagio de COVID-19. La Organización de las Naciones Unidas llamó a todos los países a dar prioridad a la reapertura de sus escuelas, advirtiendo que la situación actual de cierre plantea el riesgo de la referida catástrofe generacional. Argentina debe escuchar ese llamado y poner en la agenda de modo urgente la situación crítica de la educación en el país.

La desigualdad educativa creciente, acelerada por la superposición de la brecha digital, el deterioro socioeconómico que se advierte cada vez con más fuerza y el impacto de ello en niños, niñas y adolescentes, amerita con urgencia disponer de acciones y recursos que tiendan a atender esta situación.

Declarar la emergencia educativa es un imperativo ético. Actualmente nuestro país se encuentra en emergencia pública con delegación de facultades en el Poder Ejecutivo en nueve ámbitos diferentes: económico, financiero, fiscal, administrativo, previsional, tarifario, energético, sanitario y social. Debido la pandemia, por medio del Decreto 260/20 se amplió la emergencia pública en materia sanitaria hasta mediados de marzo del 2021. Sin embargo, pese a la amplitud de la agenda, no se incluyó ni se puso el foco en el sistema educativo ni en

el impacto que podría ocasionar sobre el mismo el aislamiento social, preventivo y obligatorio decretado en marzo del presente año.

A través del Decreto 297/20 y decisiones administrativas subsiguientes, un conjunto de más de 30 segmentos que comprenden distintas actividades¹ y servicios se declararon como “esenciales” para excluir a las personas afectadas del cumplimiento del aislamiento obligatorio. Nuevamente se olvidaron de la educación. Incluso, fueron enunciadas otras actividades “exceptuadas” del aislamiento pero con restricción del uso de transporte público y con distinto alcance según las provincias.

Dicho debate, pone de manifiesto qué lugar le damos al derecho a la educación en la elección de sectores prioritarios, actividades consideradas esenciales y criterios de apertura selectivos.

Reconocer el derecho a la educación como **actividad esencial**, da cuenta también de que estamos frente a una herramienta imprescindible, garante del porvenir. Una actividad puede ser reconocida como esencial en razón del impacto negativo que genera su suspensión en el goce de derechos humanos básicos de la población tras el transcurso de un período prolongado de tiempo. El acceso diferenciado al derecho a la educación, tal como lo que está ocurriendo en la actualidad, amerita su consideración como actividad esencial.

Es claro que nuestro marco constitucional y convencional establece la obligación de garantizar el derecho a la educación para niños, niñas y adolescentes. Es conteste la doctrina también al afirmar que estamos frente a una competencia concurrente entre la Nación, las provincias y CABA. Sin embargo, el **art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional** encomienda con claridad al Congreso de la Nación el dictado de las leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional y que garanticen entre otras cosas, la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna.

¹Aquí hacemos referencia a: salud, fuerzas de seguridad, Fuerzas Armadas, actividad migratoria, servicio meteorológico nacional, bomberos y control de tráfico aéreo; autoridades superiores y actividades esenciales del sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; servicios de justicia de turno; personal diplomático y consular extranjero y de los organismos internacionales acreditados; servicios funerarios, entierros y cremaciones; atención de comedores escolares, comunitarios y merenderos; servicios de comunicación audiovisuales, radiales y gráficos; obra pública; supermercados mayoristas y minoristas y comercios minoristas de proximidad, farmacias, ferreterías, veterinarias, provisión de garrafas; personas que deban asistir a otras con discapacidad, a familiares que necesiten asistencia, a personas mayores, a niños, niñas y adolescentes; personas que deban atender una situación de fuerza mayor; industrias de alimentación, su cadena productiva e insumos, de higiene personal y limpieza, de equipamiento médico, medicamentos, vacunas y otros insumos sanitarios; actividades de telecomunicaciones, internet fija y móvil y servicios digitales, etc.

Asimismo, es bien sabido que el art. 75 inc 22 de la CN, le otorgó jerarquía constitucional a un conjunto de Tratados Internacionales de Derechos Humanos, entre ellos el **Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales**. Este Pacto prevé la responsabilidad de los estados suscribientes de asegurar el derecho a la educación y puntualmente el derecho a la “enseñanza asequible”. Esa asequibilidad² refiere a la responsabilidad de poner a disposición recursos, condiciones de infraestructura (como edificios, instalaciones sanitarias, agua potable, material didáctico, computadoras y tecnología informática) y formación docente. Además, de acuerdo al criterio propuesto por Katarina Tomasevsky³, primera Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, el **derecho a la educación también debe sostenerse en criterios de accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad**. En cumplimiento de ese mandato constitucional es que solicitamos la declaración de la emergencia educativa para poner en marcha un conjunto de dispositivos tendientes a operar de modo urgente sobre la reducción de las desigualdades educativas.

Las razones que motivan la urgencia están debidamente fundamentadas por la información existente hasta el momento, pero en particular resulta relevante el *Informe Preliminar de Encuesta a Hogares - Continuidad pedagógica en el marco del aislamiento por COVID-19*, que llevó adelante el Ministerio de Educación, que **muestra que cerca de un 10% de la población escolar duda acerca de la continuidad de su escolaridad o bien consideran que no van a volver a la escuela. Esto representa más de un millón de niños, niñas y adolescentes**⁴.

Si bien es cierto que se han realizado ingentes esfuerzos para garantizar el acceso a la educación, los mismos dan señales de insuficiencia.

Desde el momento de la suspensión de la presencialidad en marzo del corriente año, el Gobierno Nacional y las 24 jurisdicciones del país fueron impulsando una serie de medidas tendientes a paliar las dificultades estructurales acaecidas. Se imprimieron cuadernillos, se programaron contenidos por radio y televisión y se habilitaron plataformas virtuales y portales educativos. Los esfuerzos para garantizar la continuidad pedagógica alcanzaron,

² Tomasevski, K. (2006). The State of the Right to Education Worldwide Free or Fee: 2006 Global Report. Recuperado de <http://www.right-to-education.org/node/60>

³ Tomasevski, Katarina (2004). Indicadores del derecho a la educación. Revista IIDH, vol. 40, 2004, pp. 341-388: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08064-11.pdf> (23.03.2016).

⁴ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informepreliminar_hogares.pdf

según los datos oficiales y de UNICEF⁵, entre un 80% a un 90% de los/as estudiantes argentinos. Sin embargo, **sólo la mitad tiene un contacto diario con la escuela**, entre un **8% a un 21% señalan que no tienen retroalimentación** por parte de sus docentes, **cuatro de cada cinco escuelas no tienen vínculo pedagógico sincrónico**. **A medida que transcurren las semanas cada uno de estos indicadores tiende a agravarse.**

El cierre de escuelas también acrecentó una serie de problemáticas vinculadas a las desigualdades y dificultades estructurales del sistema educativo.

La brecha de conectividad se constituye en una fuente de esta desigualdad. De ser considerada como una herramienta de apoyo, la conexión a internet ha pasado a ser gran protagonista de estas jornadas de aislamiento social. Elemento indispensable para el mantenimiento del vínculo entre estudiantes y docentes, no se materializa de forma igualitaria entre zonas, sectores sociales y escuelas del país. Según un informe publicado en abril del corriente año y realizado por el Observatorio Argentinos por la Educación, se estima que el 19,5% de los estudiantes que finalizan la primaria y el 15,9% de los estudiantes que finalizan la secundaria no tiene acceso a Internet en su hogar. El citado documento se basa en las respuestas de los estudiantes en los cuestionarios complementarios de las pruebas Aprender 2018 y 2017 y PISA 2018. En el nivel primario hay siete provincias donde un tercio de los estudiantes o más no cuentan con Internet en su hogar: Santiago del Estero (40,7%), Formosa (37,7%), San Juan (36,1%), Catamarca (35,0%), Misiones (35,0%), Chaco (33,5%) y Corrientes (33,3%). Por el contrario, las jurisdicciones donde ese déficit es más bajo son la Ciudad de Buenos Aires (7,2%), La Pampa (7,5%) y Tierra del Fuego (8,0%). En el nivel secundario, por otra parte, los mayores porcentajes de alumnos sin acceso a Internet se encuentran en Salta (29,7%), Catamarca (29,5%), Formosa (29,5%), Misiones (29,4%), Corrientes (28,9%), Jujuy (28,7%), San Juan (27,8%), Santiago del Estero (26,8%) y Chaco (26,1%). Los menores déficits se registran en La Pampa (5,1%), Ciudad de Buenos Aires (7,2%) y Tierra del Fuego (7,5%).

Las dificultades en materia de acceso a internet y a los dispositivos electrónicos pertinentes para asegurar el correcto seguimiento del ciclo lectivo de manera remota / virtual han derivado en la detección y categorización de **dos modelos de “escolarización remota de**

⁵ <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/Covid19-encuesta-rapida-informe-educacion>

emergencia”: uno de interacción frecuente y otro de vínculo esporádico, ambos explícitamente vinculados con el nivel socioeconómico de los/as estudiantes.

El impacto de estos aprendizajes desiguales se advierte también en las cifras de abandono escolar. Así en la mitad de las escuelas de sectores vulnerables regresarán menos estudiantes una vez que se reanude la presencialidad, es decir habrá menos estudiantes en 5 de cada 10 escuelas. Por el contrario, en las escuelas donde predominó el uso de plataformas interactivas sincrónicas, solo en 2 de cada 10 escuelas se perderían estudiantes, según las estadísticas existentes.

El abandono escolar es uno de los puntos más alarmantes y al que debe apuntarse con urgencia. A **mitad del año lectivo, los niveles de abandono ya han superado la media anual, con una gran amenaza de expansión de la deserción sobre todo a nivel de educación secundaria.**

Frente a los indicadores educativos señalados, entendemos que resulta urgente que el Congreso de la Nación declare la emergencia educativa en todo el país y oriente recursos y esfuerzos para evitar una verdadera catástrofe generacional.

La iniciativa legislativa que ponemos en consideración apunta, en primer lugar a declarar la emergencia del Sistema Educativo Nacional en todos los niveles y modalidades para los ciclos lectivos 2020 y 2021. A su vez, persigue considerar a la educación como actividad esencial, debiendo garantizarse, en consecuencia, el derecho constitucional a la educación en toda la República Argentina, conforme las pautas y protocolos que cada jurisdicción determine.

Se establecen los alcances de la presente ley, hablamos aquí de los establecimientos educativos, en todos sus niveles y modalidades, que componen el Sistema Educativo Nacional, en concordancia con lo dispuesto por la Ley de Educación Nacional Nro. 26.206.

Todo ello, enmarcado en las atribuciones conferidas por la Constitución Nacional al Congreso de la Nación en el artículo 75 inciso 19, debiendo ser implementada de manera concertada y concurrente, entre el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se establece, a su vez, la responsabilidad del Ministerio de Educación de la Nación, en coordinación con el Consejo Federal de Educación, de arbitrar los medios y recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de la presente ley.

Las autoridades de las jurisdicciones con competencia educativa, a su turno, quedan facultadas para reorganizar el calendario escolar, adaptar los contenidos curriculares, disponer la reapertura parcial o total de los establecimientos educativos y establecer la coexistencia de la modalidad virtual o estudios a distancia, durante los ciclos lectivos alcanzados por la emergencia. Dispondrán, en conformidad con sus competencias, de planes de contingencia orientados especialmente a abordar de manera integral las trayectorias educativas discontinuas con la finalidad de garantizar los núcleos de aprendizajes prioritarios, con especial énfasis en la reducción de las desigualdades educativas que pudieran haberse incrementado desde el inicio del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

Se encomienda, además, al Poder Ejecutivo Nacional la ampliación de fondos destinados a programas de acompañamiento y terminalidad educativa, priorizando poblaciones en riesgo educativo asegurando así el desarrollo de la educación en términos de calidad y equidad.

Se establece, por el último, en el artículo 8° que el Ministerio de Educación deberá fortalecer, y acordar con las áreas de competencia y el Consejo Federal de Educación, los mecanismos de implementación para el desarrollo de los dispositivos de recolección de relevamiento de información y datos jurisdiccionales necesarios para el cumplimiento del objeto de la presente ley, con base en la ley Nacional 27.489 y otras normativas vigentes en la materia.

Es, en definitiva, un proyecto de Ley encaminado a poner un freno a esta tragedia educativa. Por las razones expuestas precedentemente, solicitamos a mis pares la aprobación del presente proyecto de Ley.

Firmantes: Dip. Mario Negri, Dip. Cristian Ritondo, Dip. Maximiliano Ferraro, Dip. Victoria Morales Gorleri, Dip. Brenda Lis Austin