

PROYECTO DE LEY

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

LEY

LEY 27.064. MODIFICACIÓN – CREACIÓN DEL REGISTRO UNIFICADO DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN NO INCLUIDAS EN LA ENSEÑANZA OFICIAL.

Artículo 1.- Modifícase el artículo 9 del Capítulo III de la Ley 27.064, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 9.- Créase, en el ámbito del Ministerio de Educación, el “Registro Unificado de Instituciones de Educación No Incluidas en la Enseñanza Oficial” que tendrá como finalidad la consolidación y unificación de los datos de los establecimientos de las distintas jurisdicciones educativas. A esos efectos, deberá contener mínimamente:

- a. Instituciones registradas por jurisdicción.
- b. El tipo organizativo de las instituciones, conforme artículo 4 de la presente ley.
- c. Cantidad de niños y niñas asistentes, identificados/as por edad.
- d. Fecha y acto de habilitación e inscripción en los registros jurisdiccionales.
- e. CUIT.
- f. Domicilio.
- g. Datos de contacto.

Artículo 2.- Incorpórese como artículo 9 bis del Capítulo III de la Ley 27.064, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 9 bis.- El Ministerio de Educación, en el marco del Consejo Federal de Educación, promoverá la creación, en el ámbito de las jurisdicciones educativas de sistemas de relevamiento y registro de instituciones de gestión pública, estatal, privada, cooperativa y social, no incluidas en la enseñanza oficial, que brindan educación y cuidado a la primera infancia. Dichos sistemas deberán brindar la información necesaria

a los fines de la consolidación del "Registro Unificado de Instituciones de Educación No Incluidas en la Enseñanza Oficial", de conformidad con el artículo anterior."

Artículo 3.- Modifícase el artículo 10 del Capítulo III de la Ley 27.064, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 10.- Tanto el "Registro Unificado de Instituciones de Educación No Incluidas en la Enseñanza Oficial" como los registros jurisdiccionales, deberán contemplar la posibilidad de consulta pública y gratuita y su actualización anual atento a las nuevas inscripciones y los resultados de las supervisiones periódicas a las instituciones."

Artículo 4.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dip. Ana Carla Carrizo

Cofirmantes:

Dolores Martinez
Emiliano Yacobitti

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

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.

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). 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.

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.

La ley reconoce cinco tipos organizativos:

- a) Jardines maternos: las instituciones que atienden a los niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los dos (2) años de edad, inclusive.
- b) Jardines de infantes: aquellas instituciones que atienden a los niños/as entre los tres (3) y los cinco (5) años inclusive.
- c) Escuelas infantiles: aquellas instituciones que atienden a los niños desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive.
- d) Centros de desarrollo infantil: aquellas instituciones creadas según lo establecido por la ley 26.233 —Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil—;

e) Diversas formas organizativas que brindan cuidado y educación sistemática a niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días a los cinco (5) años inclusive. Son, entre otras: salas de juego, servicios de atención a la primera infancia a domicilio u hospitalarios, en contexto de privación de la libertad de niños y niñas nacidos/as o criados/as en estos contextos, o cualquiera sea su denominación como persona legal.

Estas instituciones deben seguir los lineamientos curriculares y disposiciones pedagógicas emanadas por la autoridad educativa nacional o jurisdiccional, conforme a la Ley 26.206.

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.

En ninguno de estos casos se evidencia intervención del Ministerio de Educación de la Nación y el acceso a la información es, a todas luces, errático e insuficiente.

Mediante la modificación que aquí propiciamos, se crea el "Registro Unificado de Instituciones de Educación No Incluidas en la Enseñanza Oficial" en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación, que deberá nutrirse de los datos de los registros jurisdiccionales que ya preveía la norma en su redacción original, ello como medida para visibilizar e individualizar como sector al de la educación y cuidado de la primera infancia no incorporado a la enseñanza oficial. De esta manera, será posible cuantificar estas instituciones, tener un panorama más claro de su actuación y, en ese reconocimiento, arbitrar medidas tendientes a una supervisión más adecuada. Conscientes de ello, entendemos que resulta necesario contar con el control, la auditoría, la fiscalización y el acompañamiento del Estado cuanto antes, reconociéndolas como un sector definido y diferenciado dentro de la educación.

El presente proyecto de ley reproduce el Expte. 2324-D-2020 de mi autoría y otros diputados/as que perdió estado parlamentario en virtud de las disposiciones reglamentarias.

Por todo lo expuesto, queda así fundamentado y a consideración de los diputados y diputadas para su sanción.

Dip. Ana Carla Carrizo

Cofirmantes:

Dolores Martinez
Emiliano Yacobitti