

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 3012

COMISIONES DE EDUCACIÓN
Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 24 de noviembre de 2011

Término del artículo 113: 6 de diciembre de 2011

SUMARIO: Ley de promoción, regulación y supervisión pedagógica de las instituciones que brindan educación y cuidado a la primera infancia. **Puiggrós, Leverberg, Gullo, Di Tullio, Calchaquí, Carlotto, Pasini, Damilano Grivarello y Bernal.** (2.821-D.-2011.)

Dictamen de las comisiones**Honorable Cámara:*

Las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Puiggrós y otros señores diputados, sobre instituciones que brindan educación y cuidado a la primera infancia. Régimen; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*PROMOCIÓN, REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN
PEDAGÓGICA DE LAS INSTITUCIONES
QUE BRINDAN EDUCACIÓN Y CUIDADO
A LA PRIMERA INFANCIA

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1° – La presente ley tiene por objeto regular las condiciones de funcionamiento y supervisar pedagógicamente 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. Estas instituciones son de gestión estatal, privada, cooperativa y social y pertenecer a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organiza-

ciones no gubernamentales, organizaciones barriales, universidades, comunitarias y a otras similares.

Art. 2° – En el caso de los establecimientos no incorporados a la enseñanza oficial cuya organización o financiamiento dependan de organismos oficiales de salud, desarrollo social u otros. será la autoridad educativa competente en cada jurisdicción la que articule sus acciones con dichos organismos pertinentes, para el cumplimiento de la presente.

Art. 3° – Los centros de desarrollo infantil, instituciones reguladas por la ley 26.233, de promoción y regulación de los centros de desarrollo infantil, deberán recibir supervisión pedagógica por parte de la autoridad educativa competente de cada jurisdicción en articulación con la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

CAPÍTULO II

De las instituciones

Art. 4° – El nivel inicial constituye una unidad pedagógica. Las instituciones que brindan educación y cuidado a la primera infancia deben garantizar los objetivos para el nivel inicial establecidos en el título II, capítulo II de la ley 26.206 de educación nacional.

Las instituciones comprenden los siguientes 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 cin-

* Artículo 108 del reglamento.

co (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 hospitalario, en contexto de encierro o cualquiera sea su denominación como persona legal.

Art. 5° – Las instituciones definidas en el artículo 4° deben hacer pública la denominación recibida en conformidad con lo establecido, asumiendo las responsabilidades indelegables en materia educativa y asistencial que les cabe para cada caso.

Art. 6° – Las instituciones comprendidas en el artículo 4° de la presente ley que cuenten con salas que atiendan la obligatoriedad del nivel deben gestionar y obtener la incorporación a la enseñanza oficial conforme a los alcances de la ley 26.206.

Art. 7° – Todas instituciones comprendidas por la presente ley deben seguir los lineamientos curriculares y disposiciones pedagógicas establecidas para la educación inicial por la autoridad educativa de la Nación y de las jurisdicciones, según corresponda, conforme a los alcances de la ley 26.206.

Art. 8° – Las actividades están a cargo de personal con título docente en todas las secciones, conforme lo establezca la normativa vigente en cada jurisdicción, a excepción de los centros de desarrollo infantil, instituciones reguladas por la ley 26.233.

CAPÍTULO III

Del relevamiento de servicios y la creación de los registros jurisdiccionales de inscripción

Art. 9° – 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.

Art. 10. – El registro deberá 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.

CAPÍTULO IV

De la supervisión de las instituciones

Art. 11. – La supervisión pedagógica estará a cargo de docentes o profesionales del área de educación quienes accederán al cargo a través de concursos públicos.

Art. 12. – El Ministerio de Educación, en el marco del Consejo Federal de Educación, promoverá acciones para que el control sobre las condiciones edilicias, de seguridad y de higiene de las instituciones, esté a cargo de las autoridades educativas jurisdiccionales, y se efectúe en articulación con las autoridades educativas designadas por las jurisdicciones a tal efecto.

Art. 13. – A los efectos de esta ley, la función de supervisión pedagógica debe considerar aspectos tales como: el proyecto institucional, los principios, normas y valores, las propuestas de enseñanza, los vínculos con los niños/as y sus familias, la organización del espacio, la distribución del tiempo, y todas aquellas cuestiones que se deriven de los lineamientos curriculares y de la normativa vigente.

CAPÍTULO V

De la autoridad de aplicación

Art. 14. – El Ministerio de Educación y las autoridades educativas jurisdiccionales competentes, en el marco del Consejo Federal de Educación, son los responsables de regular las condiciones de funcionamiento y de supervisar pedagógicamente a las instituciones comprendidas por la presente ley.

Art. 15. – 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 presente ley.

CAPÍTULO VI

Disposiciones transitorias

Art. 16. – En los casos en que no sea posible cumplir con la obligación de cubrir los cargos con personal con título docente, se deberá contar con un coordinador pedagógico como mínimo cada cinco secciones, el que podrá tener sala a cargo. Cada jurisdicción dictaminará los plazos, criterios y procesos necesarios para avanzar progresivamente en la cobertura de los cargos docentes necesarios para todas las secciones del nivel.

Art. 17. – El Ministerio de Educación, en el marco del Consejo Federal de Educación, promoverá los acuerdos necesarios para que las jurisdicciones educativas establezcan un plan estratégico para el cumplimiento de la presente, que contemple la adopción progresiva por parte de las instituciones que brindan educación y cuidado de la primera infancia de las características y la denominación de jardines maternos, de infantes o escuelas infantiles según corresponda. Este plan debe dar prioridad a las instituciones que atienden a los sectores más desfavorecidos en cada jurisdicción.

Art. 18. – El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de 120 (ciento veinte) días contados a partir de su sanción.

Art. 19. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 10 de noviembre de 2011.

Adriana V. Puiggrós. – Gustavo A. Marconato. – Miguel A. Giubergia. – Stella M. Leverberg. – Hugo N. Prieto. – María E. Bernal. – Alcira S. Argumedo. – María J. Acosta. – Gumersindo F. Alonso. – Jorge M. Álvarez. – Eduardo P. Amadeo. – Mario L. Barbieri. – Atilio F. S. Benedetti. – Mariel A. Calchaquí. – Alicia M. Ciciliani. – Luis F. J. Cigogna. – Alfonso de Prat Gay. – Gustavo A. Dutto. – Norberto P. Erro. – Patricia S. Fadel. – Liliana Fadul. – Gustavo A. H. Ferrari. – Mariana Juri. – Marcelo E. López Arias. – Julio C. Martínez. – Soledad Martínez. – Susana del Valle Mazzarella. – Antonio A. M. Morante. – Carlos J. Moreno. – Carmen R. Nebreda. – Ariel O. E. Pasini. – Alberto J. Pérez. – María I. Pilatti Vergara. – Marta B. Quintero. – Martín Sabbatella. – Silvia Storni. – Alberto J. Triaca.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda al considerar el proyecto de ley de la señora diputada Puiggrós y otros señores diputados, creen innecesario abundar en más detalles que los expuestos en los fundamentos que lo acompañan, por lo que los hacen suyos y así lo expresan.

María E. Bernal.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

En virtud de lo expresado por nuestra Ley Nacional de Educación, 26.206, en su artículo 1º, le corresponde al Estado nacional regular el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella entre los que se encuentra la Convención de los Derechos del Niño. La CDN enuncia en su artículo 28 que se reconoce el derecho del niño a la educación; al mismo tiempo que, en su artículo 18, inciso 2, define que a los efectos de garantizar los derechos enunciados en lo que respecta a la crianza del niño el Estado debe velar por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los/as niños/as. En el inciso 3 define que el Estado “adoptará las medidas apropiadas para que los/as niños/as cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas”.

Atendiendo a lo antedicho, resulta ineludible que el Estado nacional, en función de su carta orgánica debe ejercer su obligación de garante de la regulación de las instituciones que brindan cuidado y educación a los niños y niñas menores de 6 años.

Del mismo modo, la lectura de la Ley Nacional de Educación pone de manifiesto según lo expresado en el artículo 21, inciso d), “el Estado nacional, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires tienen la responsabilidad de 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”. Es por ello que transitada ya la primera década del siglo XXI, es necesario contar con instrumentos legales que habiliten la sanción de leyes en las distintas jurisdicciones que garanticen el control en el funcionamiento de las instituciones que atienden a los más chicos atendiendo a los distintos formatos que estas adquieran y los actores que en ellas participen. Nos referimos a lo legislado según los artículos 22 y 23 de la Ley Nacional de Educación que, por un lado, promueven la creación de instituciones en las que se articulen las acciones del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud para los menores de dos (2) años; y por el otro, asume como instituciones de gestión privada a las organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunales y otras.

La educación inicial en la historia de la educación argentina ha sido relegada a un lugar secundario, dependiendo de las posibilidades reales de cada jurisdicción la posibilidad de crear en un primer momento jardines de infantes y luego, jardines maternales. Así mientras la ley de educación de la provincia de Buenos Aires de 1875 obligaba a los consejos escolares a crear jardines de infantes, la ley 1.420 de 1884 reservaba a este sector de la educación un lugar secundario dependiente de las posibilidades de las ciudades donde se lo pudiera dotar suficientemente; más tarde la infructuosa intención de poner en vigencia la Ley de Jardines Maternales Zonales sancionada en 1973 y nunca reglamentada evidencia cierta actitud esquiva a asumir la responsabilidad de garante del derecho a la educación de los más chicos. Llegada la década de los noventa la Ley Federal de Educación, 24.195, afirma que la educación inicial es el primer escalón del sistema educativo argentino y luego de intensas negociaciones se sostiene que la misma comprende la franja etaria que va desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años inclusive. Sin embargo, nuevamente se traiciona la voluntad de popular y se define que sólo será obligatoria la concurrencia a la sala de cinco años. Esto ha provocado una fuerte ruptura dentro del nivel en algunas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que hasta el día de hoy no sólo no tienen cubierta toda la demanda para los niños y niñas de cinco años, sino que a su vez tienen pocas salas de cuatro años y muy pocas de tres.

La Ley Nacional de Educación, 26.206/06, es la primera que sitúa que la educación inicial constituye una unidad pedagógica y que asume la misma como continuidad que define a los niños/as como sujetos de derecho. Sin embargo, como se ha dicho, el territorio

nacional presenta una realidad heterogénea y que según datos de la Diniece en el presente la matrícula para la franja 0-2 sólo está cubierta en un 8 % en el sector educativo oficial, mientras que la matrícula de las salas de cinco años está cubierta en un 96 %, siendo considerable aunque dispar el crecimiento de la matrícula para las salas de 3 y 4 años. En este sentido, el desarrollo de la oferta para la franja menor a los tres años es casi inexistente. Resulta inadmisibles que en el año 2011 con un desarrollo social y económico en crecimiento, la educación de los más chicos se encuentre a cargo de instituciones sin supervisión pedagógica cuando hay consenso a nivel mundial de la importancia de recibir educación desde el nacimiento

La provisión del servicio destinado a niños y niñas de 45 días a 4 años está cubierta en un 8 % por el sistema público formal y en el 92 % restante por el sector privado y por las distintas organizaciones de la comunidad. En el mismo sentido, es pertinente que las metas educativas 2020 plantean que dicha cobertura sólo crecerá al 30 % para el final de la segunda década del siglo XXI. Por ello, resulta ineludible asumir la responsabilidad que le cabe al Estado nacional ante el importante número de niños y niñas que reciben y recibirán educación en instituciones cuya regulación y supervisión es escasa o inexistente. Cabe señalar también el incumplimiento de la regulación del trabajo que contempla que las mujeres deben contar en sus puestos de trabajo con una guardería para el cuidado y educación de sus hijos/as en el horario de su desempeño laboral.

Por todo lo dicho, resulta necesario contar con una norma a nivel nacional que promueva la sanción en las jurisdicciones de una ley de regulación de funcionamiento de estas instituciones y que abarque y se articule con la ley de centros de desarrollo infantil.

*Adriana V. Puiggrós. – María E. Bernal. –
Mariel A. Calchaquí. – Remo G. Carlotto.
– Viviana M. Damilano Grivarello. –
Juliana di Tullio. – Juan C. D. Gullo. –
Stella M. Leverberg. – Ariel O. E. Pasini.*

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

REGULACIÓN DE LAS INSTITUCIONES QUE BRINDAN EDUCACIÓN Y CUIDADO A LA PRIMERA INFANCIA

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1° – La presente ley tiene por objeto regular las condiciones de funcionamiento de las instituciones de gestión pública, privada y social, no incluidas a la enseñanza oficial, que brindan educa-

ción y cuidado de la primera infancia según el artículo 13 de la ley 26.206.

Los centros de desarrollo infantil están comprendidos para su funcionamiento por los alcances de la ley 26.233.

Art. 2° – Los centros de desarrollo infantil que se encuentran comprendidos para su funcionamiento por los alcances de la ley 26.233, deberán recibir supervisión pedagógica por parte de la autoridad educativa competente en articulación con la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a fin de garantizar la supervisión pedagógica en todas las instituciones del país

Art. 3° – La máxima autoridad educativa de cada jurisdicción supervisará pedagógicamente las instituciones de que brindan educación y cuidado para la primera infancia en articulación con el Ministerio de Educación de la Nación.

CAPÍTULO II

De las instituciones

Art. 4° – Los establecimientos no incorporados a la enseñanza oficial deberán ser habilitados, regulado su funcionamiento y supervisados por la máxima autoridad educativa competente en cada jurisdicción. En los casos que así lo requieran, se articulará con las dependencias estatales de las áreas de salud y desarrollo social correspondientes. Esta situación será considerada cuando las instituciones dependan en su organización y/o financiamiento de organismos oficiales. En el caso de las instituciones de gestión privadas y/o pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, mutuales, organizaciones no gubernamentales, como organizaciones barriales, comunitarias y otras no incorporadas a la enseñanza oficial, serán habilitados, regulado su funcionamiento y supervisión por la autoridad educativa de la jurisdicción correspondiente.

Art. 5° – Las instituciones recibirán las siguientes denominaciones bajo las cuales deberán estar garantizados todos los principios y objetivos que señala, en su capítulo II, de la ley 26.206 para el nivel inicial:

Jardines maternos: son las instituciones que atienden a los niños/as desde los 45 días hasta los 2 años de edad inclusive.

Jardines de infantes: Son aquellas instituciones que atienden a los niños/as entre los 3 y los 4 o 5 años de edad en función de lo que prevé la ley 26.206.

Escuelas infantiles: son aquellas instituciones que atienden a los niños desde los 45 días hasta los 5 años de edad inclusive o aquellas con salas de niños/as desde los 45 días a niños/as de 3 o 4 años.

Salas de juego, jardines rodantes, servicios de atención a la primera infancia a domicilio u hospitalario, en contexto de encierro o cualquiera sea su denominación como persona legal: son todas aquellas formas alterna-

tivas que brindan cuidado y educación sistemáticamente a niños/as desde los 45 días a los 4 años

Art. 6° – Las instituciones recibirán una denominación acorde a lo establecido en el artículo 5° de la presente ley que deberán hacer pública en forma obligatoria asumiendo las responsabilidades indelegables en materia educativa y asistencial que les cabe para cada caso.

Art. 7° – Las instituciones comprendidas en el artículo 5° de la presente ley que cuenten con sala de cinco (5) años deben gestionar y obtener la incorporación a la enseñanza oficial conforme a los alcances de la ley 26.206. A su vez, debe seguir los lineamientos curriculares previstos para dicha sala a nivel nacional y provincial.

Art. 8° – Las instituciones estarán a cargo de personal titulado en todas las secciones. Para los casos donde no sea posible se deberá contar con la figura de un personal titulado que oficie como coordinador pedagógico como mínimo cada cinco secciones, no impidiendo que dicho docente tenga sala a cargo.

CAPÍTULO III

De la creación de los registros únicos de inscripción y la supervisión

Art. 9° – Créase en el ámbito del Ministerio de Educación de la Nación, el Registro Nacional de Instituciones de gestión pública, privada y social, no incluidas a la enseñanza oficial, que brindan educación y cuidado de la primera infancia.

Art. 10. – El Registro será de consulta pública y gratuita y deberá ser actualizado en forma anual atento

a las nuevas inscripciones y los resultados de las supervisiones periódicas a las instituciones.

Art. 11. – *Autoridad de aplicación.* Los encargados de llevar cabo la supervisión serán profesionales del área de educación y desarrollo social que hayan demostrado competencia para el cargo a través de concursos públicos.

Art. 12. – *Materia de supervisión.* Es materia de control por parte de la supervisión, la idoneidad y el desempeño del personal, la atención de los niños/as, las condiciones edilicias y sanitarias y, en general, el cumplimiento de las obligaciones pedagógicas que prevé la ley 26.206, las leyes provinciales que de ella derivan y la normativa curricular que emane del cumplimiento de dichas leyes.

CAPÍTULO IV

De la autoridad de aplicación

Art. 13. – El Ministerio de Educación de la Nación en forma conjunta con las máximas autoridades educativas jurisdiccionales crearán el organismo/comisión responsable del seguimiento y puesta en marcha de los mecanismos de control que cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires definan para la puesta el control de todos los servicios que brinden educación y cuidado a niñas y niños menores de 5 años en un plazo de ciento veinte (120) días, contados a partir de la sanción de la presente ley.

Adriana V. Puiggrós. – María E. Bernal. – Mariel A. Calchaquí. – Remo G. Carlotto. – Viviana M. Damilano Grivarello. – Juliana di Tullio. – Juan C. D. Gullo. – Stella M. Leverberg. – Ariel O. E. Pasini.