

SESIONES DE PRÓRROGA

2014

ORDEN DEL DÍA N° 1607

Impreso el día 11 de diciembre de 2014

Término del artículo 113: 22 de diciembre de 2014

COMISIONES DE EDUCACIÓN Y DE DISCAPACIDAD

SUMARIO: **Acompañante** no docente para personas con discapacidad en las instituciones educativas del sistema educativo nacional. Reconocimiento. **Leverberg, Redczuk, Guccione y Ziegler.** (7.888-D.-2013.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**
- IV. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Discapacidad han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Leverberg y otros señores diputados por el que se establece el ingreso de docentes integradores y acompañantes externos no docentes para personas con discapacidad a instituciones educativas de gestión estatal, en el marco de la ley 26.206, de educación nacional, teniendo a la vista el expediente 7.637-D.-14 del señor diputado Javkin; 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,...

INGRESO DE ACOMPAÑANTE NO DOCENTE PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Artículo 1° – *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover la inclusión de las personas con discapacidad

en el Sistema Educativo Nacional a través del reconocimiento de la actividad del acompañante no docente.

Art. 2° – *Ámbito de aplicación.* La presente ley rige para la totalidad de las instituciones educativas que forman parte del Sistema Educativo Nacional.

Art. 3° – *Objetivos.* Son objetivos de la presente ley:

- a) La inclusión con estrategias de integración efectiva de las personas con discapacidad a la educación común, propiciando el pleno cumplimiento de sus derechos;
- b) La prevención de situaciones de discriminación por motivo de discapacidad;
- c) La adaptación de las herramientas y acciones socioeducativas, mediante ajustes razonables en función de las necesidades individuales, para la plena inclusión de las personas con discapacidad.

Art. 4° – *Definiciones.* A todos los efectos de la presente ley se definen como acompañantes no docentes:

- a) Acompañante terapéutico: profesional habilitado a tal efecto por la autoridad competente que realiza acciones de atención tendientes a promover la restauración de conductas desadaptadas, adquisición de adecuados niveles de autovalimiento e independencia, e incorporación de nuevos modelos de interacción, mediante el desarrollo coordinado de metodologías y técnicas de ámbito terapéutico y recreativo;
- b) Acompañante externo no docente: persona habilitada a tal efecto por la autoridad competente, a los fines de facilitar medidas de apoyo personalizadas y efectivas;
- c) Acompañante personal: toda persona, autorizada por la autoridad competente, que sea idónea para brindar los apoyos necesarios a los estudiantes con discapacidad, a los efectos de su movilidad

y asistencia en cuestiones no pedagógicas y que acude a la institución excepcionalmente, toda vez que el estudiante con discapacidad no cuente con alguno de los acompañantes definidos en los anteriores incisos.

La intervención del acompañante terapéutico, del acompañante externo no docente y del acompañante personal no es curricular, ésta corresponde exclusivamente a los docentes de las instituciones educativas.

Art. 5° – *Autoridad de aplicación.* La autoridad de aplicación es el Ministerio de Educación de la Nación, a través del Consejo Federal de Educación, y con asesoramiento de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad, quienes deberán:

- a) Reglamentar los requisitos necesarios para el ingreso de acompañantes terapéuticos, acompañantes externos no docentes y acompañantes personales en las instituciones educativas;
- b) Establecer las condiciones de ingreso a las instituciones educativas por parte de acompañantes terapéuticos y acompañantes externos no docentes y, cuando corresponda, de acompañantes personales, contemplando los mecanismos necesarios para evaluar en qué condiciones el estudiante con discapacidad contará con el respectivo acompañante y cómo aceptarán las instituciones educativas la incorporación de las personas que realicen tales actividades;
- c) Prever todo lo necesario para que aquellas personas con discapacidad susceptibles de ser incluidas en la educación común, que no estuvieran incluidas en los regímenes previstos en las leyes 23.660 –de obras sociales–, 23.661 –Sistema Nacional de Seguro de Salud– y 26.682 –de Marco Regulatorio de Medicina Prepaga–, y que no contaran con los recursos para afrontar los gastos que demanden los acompañantes terapéuticos y acompañantes externos no docentes, puedan ser efectivamente incluidas.

Art. 6° – *Obligaciones de los acompañantes terapéuticos y de los acompañantes externos no docentes.* Son obligaciones de los acompañantes terapéuticos y de los acompañantes externos no docentes:

- a) Encontrarse debidamente habilitado para ejercer la actividad por la autoridad competente;
- b) Pertenecer a una institución u organismo habilitado, que avale y supervise su intervención a través de un equipo interdisciplinario;

- c) Comprometerse con la institución educativa en la que prestan servicios así como acompañar los objetivos y acciones del Proyecto Educativo Institucional.

Art. 7° – *Reglamentación.* El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro del término de ciento ochenta días (180) días de su promulgación.

Art. 8° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 4 de diciembre de 2014.

Agustín A. Portela. – Stella M. Leverberg. – Graciela M. Caselles. – María del C. Carrillo. – Fernando A. Salino. – Silvia R. Simoncini. – María E. Balcedo. – Ramón E. Bernabey. – Mara Brawer. – Nilda M. Carrizo. – Sandra D. Castro. – Carlos G. Donkin. – Andrea F. García. – Martín R. Gill. – Josefina V. González. – José D. Guccione. – Héctor M. Gutiérrez. – Ana M. Ianni. – Carlos J. Mac Allister. – Gustavo J. Martínez Campos. – Manuel I. Molina. – Mario N. Oporto. – Ana M. Perroni. – Horacio Pietragalla Corti. – José L. Riccardo. – María de las M. Semhan. – Miguel I. Torres Del Sel. – Mirta Tundis. – Cristina I. Ziebart.

INFORME

Honorable Cámara:

La protección de los derechos de las personas con discapacidad en nuestro país es amplia, de larga data, además de tratarse de plexo normativo profuso y en línea con los mandatos expresados en los Pactos Internacionales suscriptos por la República Argentina con rango constitucional, y que implican la protección de un conjunto de derechos que apuntan a la plena y efectiva integración social de las personas que conviven con distintas condiciones que dificultan su desarrollo pleno como sujetos.

Precisamente, la Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 22, enumera un conjunto de pactos que gozan de rango constitucional y que, como tales, tienen una jerarquía superior a las leyes federales. Uno de ellos es la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. En este último caso, la Convención obliga a los Estados parte a reconocer “que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad” (art. 23, inciso 1), y que el niño impedido debe recibir cuidados especiales cualesquiera sean sus circunstancias (inciso 2 del mismo artículo). Más adelante, en su artículo 28 se establecen las características del derecho a la educación y las acciones que los Estados parte deben promover para garantizarlo.

Otro antecedente clave es la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, que alcanzó rango constitucional en el presente año 2014 a través de la ley 27.044, que en su artículo 24 obliga a los Estados parte a asegurar la inclusión educativa de las personas con discapacidad.

Un importante antecedente se registra en la historia con la sanción de la ley 22.431, en la que se alentó la constitución de un sistema de protección integral para las personas con discapacidad tanto a nivel social como educativo y laboral, en el cual incluso se prevé la asistencia de salud y rehabilitación, aseguradas por el mismo Estado nacional.

Más recientemente en la historia, la ley 24.901 (del año 1997) crea el Sistema de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a Favor de las Personas con Discapacidad. En esta norma, se establecen las prestaciones educativas a las que están obligadas las obras sociales, seguros de salud, prepagas y otras instituciones. Todos ellos están obligados a la cobertura de módulos de apoyo para la integración educativa de las personas con discapacidad, prestaciones que fueron incluidas en el Programa Médico Obligatorio (PMO).

Particularmente, la ley 24.901 marca un claro sendero: las prestaciones de inclusión educativa son obligatorias para los seguros de salud en general, y, ésto ha sido contemplado tanto por el decreto reglamentario 1.193/98 como en la resolución 1.328/2006 del Ministerio de Salud de la Nación, que detallan las características y requisitos para brindar éstos.¹

En este marco, el “Módulo de Apoyo a la Integración” –como se denomina a las actividades del docente integrador o a los servicios de integración educativa previstos por la ley 24.901–, es regido actualmente por el Acta 246 de la ex-Administración de Programas Especiales (estructura hoy absorbida por la Superintendencia de Servicios de Salud) y obliga a los docentes integradores a estar debidamente categorizados y habilitados.

En ese sentido, podemos decir que el Ministerio de Salud de la Nación, como órgano competente en lo que refiere las políticas públicas nacionales sobre discapacidad, ha previsto y contemplado todas las aristas de las prestaciones de inclusión educativa como lo fija la ley antes mencionada.

Ahora bien, el hito legislativo que constituye la ley 26.206 de Educación Nacional ha introducido una serie de objetivos centrales que dan cuenta del nuevo paradigma educativo vigente. Así, en su art. 11, inciso n), establece que las autoridades educativas deben:

1 Ver punto 4.4 – bajo el título “Servicio de Integración en Escuela Común”, del anexo de la mencionada resolución, donde se clarifica bajo qué modalidad y qué conjunto de mecanismos y acciones se debe organizar la inclusión de las personas con discapacidad en la educación común. Estas, prestaciones son reintegradas a través del Sistema Único de Reintegros (SUR).

“Brindar a las personas con discapacidades, temporales o permanentes, una propuesta pedagógica que les permita el máximo desarrollo de sus posibilidades, la integración y el pleno ejercicio de sus derechos”.

Se estructura, entonces, un paradigma de la inclusión educativa que es concordante con la modalidad de educación especial –estructurada por la misma ley en su capítulo VIII– y que compromete a las autoridades educativas a asistir a las personas con discapacidad y a hacerse del personal especializado necesario para trabajar en equipo junto a los docentes de la educación común.

Asimismo, el Consejo Federal de Educación, a través de la resolución 155/11, establece la política de la modalidad, con la intención de articular con otros niveles y modalidades del sistema educativo, con la mirada puesta en la interdisciplinariedad y el refuerzo del rol del docente integrador, quien cuenta con las competencias necesarias para hacer posible la inclusión a la que las normas referidas apuntan.

Quedan claros, en términos normativos, todos los derechos y protecciones de las personas con discapacidad así como las obligaciones de los Estados nacionales, provinciales y de los prestadores de servicios de salud. Resguardando el objetivo de máxima que es que todas las jurisdicciones puedan constituir equipos interdisciplinarios o gabinetes para atender las necesidades de aquellos estudiantes con discapacidad en la educación común, resta definir el rol de los acompañantes no docentes en ella. Especialmente, entendiendo a estas actividades como externas del sistema educativo, atento a que son parte de las prestaciones que integran la protección de las personas con discapacidad y que como tales constituyen un verdadero derecho.

Se necesita, entonces, construir una ley marco a nivel nacional para acordar el funcionamiento de estas actividades en nuestro sistema educativo. Algunas provincias han avanzado en la estructuración de los roles de acompañantes no docentes. La provincia de Buenos Aires, por ejemplo, ha desarrollado una importante regulación de estas actividades, señalando los marcos de actuación en un variado conjunto de situaciones. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el contrario, ha definido la figura del “ayudante externo no docente” a través de la resolución 3.773/11, en la que el Ministerio de Educación de la CABA aprueba el Reglamento para el Desempeño de Acompañantes Personales no Docentes para Alumnos Diagnosticados con Trastorno Generalizado del Desarrollo, circunscribiendo la asistencia para las personas con discapacidad a esta patología.

En este contexto, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) señala en su informe sobre la situación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, denominado “Limitación del Ingreso de Acompañantes Personales para Personas con Discapacidad a Escuelas

de Gestión Estatal”,² señala que existe un porcentaje bajo de personas con discapacidad que asisten a escuelas de educación común en el referido distrito y que el número es aún menor cuando se consideran las escuelas de gestión estatal (lo que refuerza, en nuestra opinión, la tendencia a la privatización de los servicios educativos destinados a las personas con discapacidad). Esta situación se agrava al haber una falta importante de materiales de apoyo para los estudiantes con discapacidad, lo que, a su vez, tiene efectos aún más negativos en la población de menores recursos.

En ese sentido, nos encontramos frente a una situación compleja, que cruza a todas las jurisdicciones y que amerita, centralmente, que los derechos de los estudiantes con discapacidad sean respetados y valorados, al tiempo que el Estado debe elaborar las herramientas que los hacen efectivos.

La inclusión educativa es un mandato, pero al mismo tiempo se hace evidente que el sistema educativo debe enmarcar las condiciones, medios e ingresos en las que interactuarán los acompañantes no docentes con el propio estudiante, pero también con el docente en el aula y sus compañeros, para generar la mejor dinámica escolar posible.

Por ello es que propongo la constitución de figuras que permiten viabilizar la inclusión educativa de los estudiantes con discapacidad. Se proponen así las figuras de “acompañante terapéutico” (nombre relativo a las prestaciones terapéuticas-educativas establecidas por la ley 24.901), de “acompañante externo no docente” y de “acompañante personal” (figura que es excepcional y flexible), que asistirán de diferentes maneras al estudiante con discapacidad, en función de sus impedimentos y capacidades cognitivas. Estos profesionales cuentan con diversas obligaciones, entre las que se encuentra la de estar debidamente categorizado y habilitado para ejercer la actividad, el compromiso con el proyecto institucional de las escuelas en las que trabajarán y la correspondiente habilitación para realizar dichas actividades. El rol pedagógico central, por supuesto, es y seguirá siendo propio de los docentes integradores.

Se propone también al Ministerio de Educación de la Nación como autoridad de aplicación para que, a través del Consejo Federal de Educación y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS), se construyan las características, condiciones y requisitos para el ejercicio de estas actividades.

Éstas, considero, son las herramientas que permitirían una mayor inclusión de los estudiantes con discapacidad. Todo el marco normativo citado nos obliga a los que poseemos responsabilidades institucionales a velar por una educación de calidad para todos y todas, sin importar las condiciones personales o contextuales

de cada individuo, ni los impedimentos físicos o psicológicos que dificultan su pleno desarrollo como sujetos.

Conservo la esperanza de que esta iniciativa sirva de puente para que las barreras que obstaculizan el pleno desarrollo de las personas con discapacidad puedan ser disminuidas.

Stella Maris Leverberg.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Discapacidad han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Leverberg y otros señores diputados por el que se establece el ingreso de docentes integradores y acompañantes externos no docentes para personas con discapacidad a instituciones educativas de gestión estatal, en el marco de la ley 26.206, de educación nacional, teniendo a la vista el expediente 7.637-D.-14 del señor diputado Javkin; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 4 de diciembre de 2014.

Élida E. Rasino. – Antonio S. Riestra. – Alicia S. Argumedo.

INFORME

Honorable Cámara:

Nuestro rechazo al presente proyecto de ley se fundamenta en aspectos vinculados con: defender las conquistas alcanzadas por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; resguardar las actividades pedagógicas en manos de los profesionales capacitados por el Estado a tales efectos; evitar posibles y seguros conflictos por la incumbencia del Ministerio de Salud en ámbitos que corresponden claramente al Ministerio de Educación.

En primer lugar, este proyecto redundaría sobre aspectos ya legislados. Su objeto —indicado en el artículo 1°— es “promover la inclusión de las personas con discapacidad en el Sistema Educativo Nacional”. Este objetivo está claramente enunciado en la Ley de Educación Nacional 26.206 (art. 11, inciso *n*, y en el capítulo VIII, “Educación Especial”) y en la ley 24.901 (artículos 16 y 17 del capítulo IV, “Prestaciones básicas”, y capítulo V, “Servicios específicos”).

En segundo término, esta iniciativa violenta el espíritu de la Convención mencionada, al suponer que las personas con discapacidad, para estar incluidas en un aula, requieren de asistencia terapéutica o de cualquier otra que no sea estrictamente pedagógica. Esto significa un grave retroceso frente a las conquistas que la Convención alcanzó, ya que vuelve a instalar el paradigma médico que consideraba a las personas con discapacidades como enfermos, y atentaba contra su inclusión en las escuelas comunes. Por otra parte

² En <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2013/02/Maestras-integradoras-Completo.pdf>

esta presunción se apoya en la idea de que el niño con discapacidad presentará problemas que requerirán de una asistencia no pedagógica ni del tipo terapéutico que ya está legislado en las leyes antes mencionadas.

En tercer lugar, a pesar de sus múltiples modificaciones a lo largo del debate en comisiones, la iniciativa no ha logrado evitar las imprecisiones en cada uno de sus artículos, y esta falta de especificidad solo contribuye a generar incertidumbre y desasosiego en las familias, porque el conflicto que plantea entre dos ministerios siempre demora y entorpece las respuestas, perjudicando a quien se supone que viene a proteger.

El Ministerio de Educación es el organismo del que dependen todas las instituciones educativas y todo el personal que trabaja en ellas, con sus normativas y prescripciones, a excepción de lo normado por la ley 24.901 en su capítulo II, artículos 4 y 5 y capítulo IV, artículos 16 y 17.

El proyecto prevé explícitamente que el acompañante externo pueda no contar con título docente ni con la acreditación como acompañante terapéutico otorgada por institución académica formal alguna.

Se violan de este modo los derechos adquiridos de los educadores y terapeutas que se han formado para esa tarea, se genera una situación irregular en el sistema educativo sin justificación alguna y, por último, se desconocen los derechos que se supone que esta legislación quiere preservar, ya que, si esos derechos son pedagógicos, carece de sentido y eficacia que sean proveídos por personas no calificadas con ese perfil.

En línea con nuestra oposición a este proyecto, se encuentra lo manifestado por un representante de la CTERA consultado por el oficialismo, quien expresó la inconveniencia de que ingresen en la escuela agentes no docentes, dado que ya existen trabajadores de la educación formados especialmente para acompañar a las personas con discapacidad.

La educación en nuestro país está evidenciando una fuerte crisis que se expresa de diferentes formas. La escuela ha demostrado su fortaleza y resistencia ante los diferentes problemas sociales brindando respuesta a los problemas que aquejan a nuestros niños y jóvenes, casi como último bastión y refugio social. Aún así, no ha permanecido indemne a los cambios y cada vez evidencia mayor nivel de conflicto y debilidad para asimilar los embates de una sociedad convulsionada.

Ante esta fragilidad institucional, se hace imperioso legislar con gran responsabilidad. Desconocer la cultura y la normativa que regulan el funcionamiento escolar y avasallar la formación profesional y competencias que el propio Estado promueve y acredita para la atención de la discapacidad es un acto manifiesto de violación de derechos. El problema de la integración de niños con discapacidad no se resuelve incorporando en las aulas más personal, sobre todo si no cuenta con las competencias y acreditación prescriptas; sino generando las mejores condiciones educativas para ellos.

Élida E. Rasino.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Discapacidad han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Leverberg y otros señores diputados por el que se establece el ingreso de docentes integradores y acompañantes externos no docentes para personas con discapacidad a instituciones educativas de gestión estatal, en el marco de la ley 26.206, de educación nacional, teniendo a la vista el expediente 7.637-D.-14 del señor diputado Javkin; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 4 de diciembre de 2014.

Sergio A. Bergman.

INFORME

Honorable Cámara:

El proyecto de ley de expediente 7.888-D.-13 viene a contradecir los compromisos que asumió nuestro Estado al adherirse a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y al otorgarle, recientemente, jerarquía constitucional el día 19 de noviembre del corriente.

En primer término, en lugar de avanzar hacia una educación inclusiva, tal como lo establece el art. 24 de la Convención y el reciente informe temático del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el derecho a la educación de las personas con discapacidad (A/HRC/25/29), el proyecto consolida prácticas integradoras, pues si bien habla de inclusión, ordena la utilización de herramientas integradoras, las cuales, en lugar de eliminar las barreras que hoy en día le dificultan el acceso a la educación a las personas con discapacidad, proveen únicamente ciertos tipos de apoyos para que puedan estar en el sistema tal como está, con las barreras que tiene.

Por otro lado, su proceso de creación viola lo establecido en el inciso 3 del artículo 4° de la Convención debido a que falta a su deber de realizar consultas estrechas a las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

Asimismo, de la lectura del proyecto surge su base en el modelo médico de la discapacidad, ya superado social y jurídicamente por la Convención. En efecto, el proyecto pone los eventuales apoyos que puede requerir la educación de una persona con discapacidad dentro del área de salud, al establecer que se registrarán por la ley de prestaciones básicas para personas con discapacidad 24.901. Esta situación, además de quitarle responsabilidad al sistema educativo con respecto a la educación de personas con discapacidad, revela que el enfoque de

base de este proyecto de ley es eminentemente médico o asistencialista. Aún si se quisiera revisar el proyecto desde una mirada asistencialista se encontrarían serias inconsistencias con el régimen actual del sistema de prestaciones: a) Las denominaciones usadas para las figuras que crea, no se ajustan a ninguna de las figuras nomencladas, y ello traerá innumerables problemas a las familias frente a las obras sociales, con el consiguiente incremento de la judicialización (que suele ser el producto de leyes poco claras). b) Determina tres posibles figuras para que acompañen a los alumnos en las escuelas. Esa clasificación es un problema en sí mismo, pues establece a priori ciertas categorías las cuales revelan desconocimiento de la normativa vigente y de la realidad del país, donde hay provincias que no cuentan con centros categorizados o tienen muy pocos, insuficientes para satisfacer la demanda. Asimismo deja de lado innumerables situaciones que pueden presentarse en la dinámica escolar. Incurrir en ese tipo de clasificaciones es desconocer la experiencia y los malos resultados que han provocado figuras ya creadas dentro del mismo sistema educativo. Así, en algunas jurisdicciones encontramos: asistente celador, maestro de apoyo pedagógico, maestro de apoyo a la integración, maestro de apoyo psicológico, maestro psicólogo orientador, con innumerables dificultades prácticas en su aplicación y abriendo una clasificación que puede ser interminable.

Recursos como los propuestos en este proyecto de ley deben ser materia de resoluciones dictadas por cada Ministerio de Educación de cada jurisdicción, en consonancia con los propios recursos normativos y de *staff* que tengan, dado que la propuesta contenida en este proyecto no se trata de una solución de fondo para terminar con la educación segregada de alumnos y alumnas con discapacidad. Esta solución debe llegar a través de la reforma de la Ley de Educación Nacional formulada con la participación de todos los actores de la educación y representantes de las personas con discapacidad, tal como lo indica la convención. Se trata de un camino arduo al que debemos dedicar nuestros esfuerzos para estudiar y revisar la ley 26.206 de forma de hacerla coherente con la Convención. En ese sentido, no podemos seguir sosteniendo mediante una ley nacional un sistema repleto de parches que ve a las personas con discapacidad como ajenas al mismo.

Sergio A. Bergman.

IV

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Educación y de Discapacidad han considerado el proyecto de ley de la señora diputada Leverberg y otros señores diputados por el que se establece el ingreso de docentes integradores y acompañantes externos no docentes para personas

con discapacidad a instituciones educativas de gestión estatal, en el marco de la ley 26.206, de educación nacional, teniendo a la vista el expediente 7.637-D.-14 del señor diputado Javkin; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 4 de diciembre de 2014.

Pablo L. Javkin.

INFORME

Honorable Cámara:

El contenido del proyecto original merecía observaciones, que se ven incrementadas como resultado de que en el dictamen propuesto se eliminaron artículos relevantes en la regulación de esta materia, sobre todo para el cumplimiento del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, tal como están plasmados en los instrumentos de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional.

Desde una perspectiva de derechos humanos, es un imperativo del Estado garantizar a los niños, niñas y adolescentes, los apoyos necesarios para incluirlos plenamente en el sistema educativo y tener las mismas oportunidades que las personas sin discapacidad. Desde esta óptica, docentes integradores, acompañantes externos y los diversos apoyos que requiera un alumno con discapacidad, forman parte de la efectivización del derecho a la educación que ya está reconocido en la Convención de los Derechos del Niño y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Resulta insuficiente y una oportunidad perdida en este cuerpo aprobar una norma que tiene un contenido sobre todo declarativo, que no contempla y garantiza los apoyos externos que cada alumno puede requerir, incluso margina la figura del docente integrador, no prevé el deber de incorporar al proyecto educativo institucional de cada establecimiento escolar procesos pedagógicos de integración de alumnos con discapacidad, no fomenta la formación docente en esta materia, y no destina recursos al financiamiento de este sistema.

Entre las funciones de la autoridad de aplicación, que fueron eliminadas de la redacción final, se establecía que le correspondía “promover la formación de docentes integradores y acompañantes externos no docentes”. Nada se menciona en el dictamen de la mayoría la formación de los docentes y acompañantes.

El artículo 9° del proyecto original preveía un financiamiento propio para el sistema que se creaba. Decía el proyecto, “la presente ley se financiará con una partida específica determinada anualmente mediante la ley de presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional”.

En el dictamen se eliminó esa disposición y, en cuanto a extender la cobertura, sólo se mantiene entre las funciones que deberá asumir la autoridad de aplicación.

El inciso c) del artículo 5° del dictamen establece que la autoridad de aplicación deberá:

Prever los mecanismos institucionales para que aquellas personas con discapacidad susceptibles de ser incluidas en la educación común, que no estuvieran incluidas en los regímenes previstos en las leyes 23.660 de obras sociales, 23.661 de seguros de salud, y 26.682 de Marco Normativo de la Medicina Prepara, y que no contaran sus padres, tutores o curadores a favor suyo los recursos para afrontar los gastos que demanden los docentes integradores o acompañantes externos no docentes, acompañantes terapéutico-educativos puedan ser efectivamente incluidos.

La falta de una previsión presupuestaria es la principal crítica que la ONU le hace a la Argentina, en su informe dice lo siguiente:

“Educación (artículo 24)

37. El Comité toma nota de que el marco legislativo que regula la educación en el Estado parte contiene de manera expresa el principio de la educación inclusiva (artículo 11 de la ley 26.206). Sin embargo, observa con preocupación que la implementación de este principio se ve limitada, en la práctica, por la falta de adecuación de los programas y planes de estudio a las características de los educandos con discapacidad, así como por la prevalencia de barreras de todo tipo que impiden que las personas con discapacidad accedan al sistema educativo en condiciones de igualdad y no discriminación con el resto de estudiantes. El Comité expresa su gran preocupación por el elevado número de niños y niñas con discapacidad atendidos en escuelas especiales y por la ausencia de centros de recursos educativos que apoyen la inclusión efectiva de los estudiantes con discapacidad.

38. El Comité recomienda al Estado parte que desarrolle una política pública de educación integral que garantice el derecho a la educación inclusiva y que asigne recursos presupuestarios suficientes para avanzar en el establecimiento de un sistema de educación incluyente de estudiantes con discapacidad. Igualmente, el Comité insta al Estado parte a intensificar sus esfuerzos para asegurar la escolarización de todos los niños y niñas con discapacidad en la edad obligatoria establecida por el Estado parte, prestando atención a las comunidades de los pueblos indígenas y a otras comunidades rurales. Asimismo, urge al Estado parte a tomar las medidas necesarias para que los estudiantes con discapacidad inscriptos en escuelas especiales se incorporen a las escuelas inclusivas y a ofrecer ajustes razonables a los estudiantes con discapacidad en el sistema educativo general”.

Desde la perspectiva de Derechos Humanos, la educación es un derecho universal, que debe garantizar el Estado, sin importar su organización interna, en este caso federal. La convención de discapacidad, en su artículo 4°, punto 5, afirma que: “Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepcio-

nes”. Al respecto, Bidart Campos explica que: “El sujeto pasivo directamente gravado con obligaciones emergentes de los tratados de derechos humanos es el Estado, y la relación de alteridad se traba entre cada persona física que compone la población o está bajo la jurisdicción de Estado, y el propio Estado (federal, en casos como el de la Argentina). Esto implica que cuando se inicia una denuncia ante los tribunales internacionales con fundamento en el incumplimiento de la garantía de algún derecho consagrado en los tratados internacionales de derechos humanos que integran nuestro bloque constitucional, dicha denuncia se dirige siempre contra el Estado nacional, sin importar si la responsabilidad del incumplimiento se debe a la conducta de una provincia. Y lo mismo sucede con la condena, que siempre recaerá sobre el Estado nacional. En este sentido, tenemos la necesidad de sancionar una norma que reconozca en todo el territorio nacional que cada alumno con discapacidad pueda contar con los apoyos necesarios para transitar su escolaridad en una institución común, sin verse segregado en un establecimiento de educación especial.

El proyecto original regulaba el ingreso de cuatro posibles figuras de apoyo en las escuelas.

Las figuras eran:

A. Docente integrador: se le reconocían funciones pedagógicas. Es quien tenía por función “articular el proyecto pedagógico de los alumnos y su desarrollo”.

B. Acompañante externo no docente: su intervención es no pedagógica y su función es facilitar la “integración, inclusión social, brindando asistencia, apoyo personal y contención física emocional”.

C. Acompañante terapéutico: su rol consiste en asistir para la “restauración de conductas desajustadas y adquisición de adecuados niveles de autovalimiento e independencia, e incorporación de nuevos modelos de interacción, mediante el desarrollo coordinado de metodologías y técnicas de ámbito terapéutico-pedagógico y recreativo.

D. Asistente personal: para la movilidad y asistencia no pedagógica.

Sin embargo en el tratamiento se retiró toda mención al docente integrador. El artículo 4° propuesto, en consonancia con el artículo 1°, recorta del alcance de la ley a los docentes integradores, que son quienes pueden ayudar a planificar y ejecutar una propuesta pedagógica individualizada para cada alumno con discapacidad.

En cuanto a los acompañantes terapéuticos y a los acompañantes externos no docentes se dispone en el artículo que deberán “encontrarse debidamente habilitados para ejercer la actividad por la autoridad competente” y “pertenecer a una institución u organismo habilitado, que avale y supervise su intervención a través de un equipo interdisciplinario”.

Frente a esta disposición, desde la ONG nucleadas en Grupo artículo 24 se refirieron las siguientes observaciones:

A. El directorio del sistema de prestaciones deberá incluir en el nomenclador adecuadamente las categorías previstas en este proyecto, que no existen en el marco básico de prestaciones.

B. El acompañante terapéutico, por ejemplo, es una prestación que generalmente deniegan las obras sociales porque no está en el nomenclador y por los problemas de inscripción que tiene el título.

C. La figura del asistente personal del artículo 39 de la ley 24.901 sigue sin estar nomenclada.

D. La clasificación de 3 figuras encorseta y deja de lado innumerables situaciones que pueden darse en la dinámica escolar.

E. La categorización depende del Servicio Nacional de Rehabilitación, que es un organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Salud, lo que evidencia la influencia del modelo médico sobre la discapacidad.

Sobre la figura del acompañante personal, categoría que se incorporó en el dictamen, nada más se dice salvo su enunciación.

A través de la Convención de los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los niños y niñas con discapacidad tienen reconocido el derecho a la educación inclusiva, por lo que, en consecuencia, la norma que debemos aprobar tiene que hacer operativo ese derecho. El derecho ya está vigente, y tiene rango constitucional. Para hacerlo operativo, hay que hacer universal el derecho, para todos los niveles educativos y para los diferentes tipos de gestión, pública o privada, de las instituciones escolares y, además, crear o disponer un fondo para apoyar las jurisdicciones para que puedan pagar los profesionales de apoyo. La ley de educación, N° 26.206, obliga al consejo federal a garantizar la inclusión educativa y a elaborar los planes necesarios y disponer de los recursos. En este contexto se pueden rescatar algunos artículos de nuestro proyecto tenido a la vista N° 7.637/2014

“Los establecimientos educativos, de nivel inicial, primario y secundario de todo el territorio nacional, sean éstos de gestión estatal o privada, y reciban o no subsidio del Estado, están obligados a incorporar a su proyecto educativo institucional procesos pedagógicos de integración de alumnos con discapacidad, y a ejecutar tales procesos de integración de conformidad a las normas de la presente ley y su reglamentación.

”Cada alumno con discapacidad que asista a un establecimiento común requerirá un proyecto pedagógico individual. Cada institución deberá elaborar este proyecto con la participación de los docentes comunes y docentes integradores que intervengan en el proceso de enseñanza aprendizaje del alumno integrado”.

Esta obligación tendría un correlato inmediato, cursado y aprobado por el alumno con discapacidad el trayecto académico con adaptación pedagógica y curricular, éste deberá recibir el correspondiente certificado de finalización de estudios que así lo acredite.

Incluso este certificado puede dejar constancia de que los contenidos evaluados fueron adaptados.

“Las instituciones educativas están obligadas a permitir el ingreso de docentes integradores y de acompañantes/asistentes externos no docentes para todo niño, niña y adolescente que lo necesite por todo el plazo que resulte indicado”.

“Un docente integrador puede acudir a diferentes alumnos en distintas aulas, según la necesidad de atención en cada caso, a través de un trabajo individualizado de acuerdo a las estrategias cuya aplicación se decida en el proyecto pedagógico, brindando asistencia pedagógica, los medios necesarios para que cada niño, niña o adolescente pueda mejorar sus posibilidades de rendimiento en todos los aspectos del proceso de enseñanza aprendizaje, y apoyando y orientando al maestro común en la planificación de las actividades”.

“Las instituciones educativas y los docentes que logren un desarrollo favorable del proceso de integración escolar de los niños, niñas y adolescentes objeto de la presente ley, recibirán los incentivos que establezca la reglamentación”.

“Los establecimientos de formación docente, en cualquier modalidad, y las instituciones educativas, de gestión pública o privada, deberán incorporar a su currículo la problemática de la integración de alumnos con discapacidad a la educación común, y de su derecho a la igualdad en la diversidad, a la tolerancia y a las acciones positivas”.

Ninguna regulación de ese tenor fue incorporada en el dictamen de la mayoría, ni admitido su estudio en comisión.

Pablo L. Javkin.

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

INGRESO DE DOCENTES INTEGRADORES Y
ACOMPANANTES EXTERNOS NO DOCENTES
PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD A
INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE GESTIÓN
ESTATAL

Artículo 1° – *Finalidad.* La presente ley tiene por objeto la profundización de las políticas educativas con respecto a la integración de las personas con discapacidad en el sistema educativo nacional, en consonancia con las normas nacionales y pactos internacionales que la República Argentina ha suscripto y que han sido incorporados a nuestro sistema legal con rango constitucional.

Art. 2° – *Ámbito de aplicación.* La presente ley rige para todos los establecimientos educativos de nivel

inicial, primario, secundario y superior de todo el territorio nacional, sin distinción de su modalidad de gestión, sea pública, privada, o de gestión social.

Art. 3° – *Objetivos*. Son objetivos de la presente ley:

- a) La realización de los mandatos establecidos en la Constitución Nacional y en los pactos internacionales suscritos por la República Argentina, con rango constitucional, además de los objetivos establecidos en la ley 26.206 de educación nacional;
- b) La integración efectiva de las personas con discapacidad a la educación común, propiciando la reducción de las trabas para la ejecución de sus derechos;
- c) El fortalecimiento del rol del docente que asiste en el proceso de aprendizaje al alumno con discapacidad;
- d) La eliminación de las barreras para el desarrollo personal de los alumnos con discapacidad;
- e) La prevención de situaciones de discriminación en contra de las personas con discapacidad;
- f) La adaptación de las herramientas y acciones de integración socioeducativa en favor de las personas con discapacidad para las diversas situaciones personales y contextos familiares y sociales.

Art. 4° – *Definiciones*. Son definiciones de la presente ley:

- a) Docente integrador: se trata del docente o profesional que brinda servicios de apoyo y atención a alumnos con necesidades educativas especiales, transitorias o permanentes, dentro del ámbito de la educación común, en todos sus niveles. Son los articuladores entre el proyecto educativo de estos alumnos y su desarrollo;
- b) Acompañante externo no docente: personas habilitadas a tal efecto, ante la autoridad competente en la materia a nivel nacional, provincial o local, que facilitan al alumno con discapacidad el desarrollo de sus actividades curriculares al interior del aula.

Art. 5° – *Facultades y Obligaciones del Docente Integrador*. Son facultades y obligaciones de los docentes integradores, cuyo número podrá ser aumentado por la autoridad de aplicación:

- a) Encontrarse debidamente categorizado como tal y habilitado para ejercer la actividad por la autoridad competente;
- b) Servir de medio y facilitador de la relación pedagógica entre el docente de la educación común y el alumno con discapacidad;
- c) Asistir en las actividades curriculares a los alumnos con discapacidad a los que esté asignado;

- d) Ingresar sin prohibiciones a la institución educativa asignada para realizar sus actividades;
- e) Recibir una remuneración justa por las tareas que realiza;
- f) Ser debidamente informado y considerado por la institución educativa en la que prestan servicio;
- g) Informar periódicamente tanto a los padres, tutores, curadores en favor del alumno como a la institución a la que concurre, sobre la marcha del aprendizaje del alumno con discapacidad al que asiste.

Art. 6° – *Facultades y obligaciones del acompañante externo no docente*. Son facultades y obligaciones de los acompañantes externos no docentes:

- a) Encontrarse debidamente categorizado como tal y habilitado para ejercer la actividad por la autoridad competente;
- b) Asistir en las actividades curriculares a los alumnos con discapacidad a los que esté asignado;
- c) Ingresar sin prohibiciones a la institución educativa asignada para realizar sus actividades;
- d) Recibir una remuneración justa por las tareas que realiza;
- e) Ser debidamente informado y considerado por la institución educativa en la que prestan servicio;
- f) Informar periódicamente tanto a los padres, tutores, curadores en favor del alumno como a la institución en la que realiza sus actividades sobre la marcha del aprendizaje del alumno con discapacidad al que asiste.

Art. 7° – *Facultades y Obligaciones de las instituciones educativas*. Las instituciones educativas deben permitir el ingreso de docentes integradores y acompañantes externos no docentes a toda persona habilitada para tal fin y debidamente asignada a uno o varios alumnos.

Podrán exigir a los padres, tutores y curadores, como a las obras sociales, prepagas, seguros de salud o instituciones estatales que asignen docentes o acompañantes que se presenten para la asistencia de los alumnos con discapacidad a ser integrados en sus aulas, la documentación pertinente.

Art. 8° – *Autoridad de aplicación*. Es autoridad de aplicación el Ministerio de Educación de la Nación, el que, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación y el Ministerio de Salud de la Nación, deberá:

- a) Establecer las características del rol del docente integrador y del acompañante personal;
- b) Regular las cuestiones referidas a su remuneración básica, derechos y obligaciones;
- c) Establecer los requisitos para acceder a la categorización y a la habilitación para ejercer el

- rol de docente integrador al interior de la educación inicial, primaria, secundaria y superior de gestión estatal;
- d) Establecer los requisitos para ejercer el rol de acompañante personal de personas con discapacidad en las escuelas públicas e instituciones de la educación superior de gestión estatal;
 - e) Promover la inclusión de docentes integradores y acompañantes externos para la integración de los alumnos con discapacidad en las instituciones de gestión privada y gestión social, de todos los niveles y modalidades educativas;
 - f) Promover la formación de docentes integradores y acompañantes externos no docentes;
 - g) Establecer las condiciones de ingreso a las instituciones educativas por parte de docentes integradores y acompañante externos no docentes;
 - h) Velar por la equidad de prestaciones de salud y de asistencia a las personas con discapacidad en los términos de la ley 24.901, Sistema de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a Favor de las Personas con Discapacidad;
 - i) Prever los mecanismos institucionales para que aquellas personas con discapacidad suscepti-

bles de ser incluidas en la educación común, que no estuvieran incluidas en los regímenes previstos en las leyes 23.660 de obras sociales, 23.661 de seguros de salud, y 26.682 de marco normativo de la medicina prepaga, y que no contaran sus padres, tutores o curadores a favor suyo los recursos para afrontar los gastos que demanden los docentes integradores o ayudantes externos no docentes, puedan ser efectivamente integrados.

Art. 9° – *Financiamiento*. La presente ley se financiará con una partida específica determinada anualmente mediante la ley de presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional.

Art. 10. – *Reglamentación*. El Poder Ejecutivo nacional reglamentará la presente ley dentro del término de ciento ochenta días (180) días de su promulgación.

Art. 11. – *Adhesión*. Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley, adoptando las medidas legales apropiadas en sus jurisdicciones.

Art. 12. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Stella M. Leverberg. – Alex R. Ziegler. – José D. Guccione. – Oscar F. Redczuk.