



CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA

“2021 – Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

Proyecto de Ley

El Senado y la Cámara de Diputados sancionan con fuerza de ley...

Promoción de la Formación y del Desarrollo de la Enfermería

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 1º - Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer los mecanismos necesarios para favorecer la formación de calidad de enfermeros y enfermeras, incrementar el número de estos y promover el desarrollo de la enfermería en todo el territorio nacional.

Artículo 2º-Declarar de interés. Declárase de interés público nacional la promoción de la formación y del desarrollo de la Enfermería en la República Argentina.

Artículo 3º- Principios. Son principios de la presente ley:

- a. El reconocimiento de la fuerza de trabajo de enfermería como profesionales de la salud.
- b. La relevancia socio-sanitaria del proceso de profesionalización de la fuerza de trabajo de enfermería en la argentina.
- c. La importancia del aumento de la dotación de enfermería en la mejora de calidad del Sistema de Salud de la Argentina.

Capítulo II

Autoridad de aplicación

Artículo 4º-Autoridad de aplicación. Corresponde al Poder Ejecutivo nacional determinar la autoridad de aplicación de la presente ley, coordinando su accionar con las autoridades jurisdiccionales competentes y los organismos con incumbencia en la materia.

Artículo 5º -Funciones. Son funciones de la autoridad de aplicación, adecuándose a normativas vigentes:

- a. Estructurar una política nacional, federal, integral y de calidad para el desarrollo de la formación de enfermería en Argentina.
- b. Generar instrumentos y procedimientos para el ordenamiento y la regulación de la formación de Superior técnico, grado, postgrado y la formación continua de la enfermería en Argentina.

- c. Facilitar la creación de nuevas carreras universitarias y superiores técnicas de Enfermería y el fortalecimiento de las existentes.
- d. Administrar la creación y continuidad de incentivos económicos para los y las estudiantes de pregrado, grado y postgrado de enfermería y formación continua de enfermeros y enfermeras.
- e. Garantizar y mejorar la calidad de la formación de los y las profesionales de enfermería, de manera accesible y equitativa, estimulando la elección de esta carrera.
- f. Contribuir con recursos y aportes económicos para la mejora continua de la calidad de las instituciones formadoras de enfermería en todo el país.
- g. Articular las instituciones y los programas de formación de enfermería con los ámbitos de la ciencia y la tecnología, la salud y el trabajo.
- h. Definir las líneas estratégicas y acciones específicas de la Comisión Nacional para la formación y desarrollo de la Enfermería en la República Argentina, creada en el art 6 de la presente.
- i. Implementar, monitorear y evaluar el grado de avance de las recomendaciones de la Comisión Nacional para la formación y desarrollo de la Enfermería en la República Argentina.
- j. Articular y regular el acceso igualitario desde el nivel técnico superior al universitario sobre la base de la homologación de títulos y la acreditación de carreras.
- k. Favorecer el desarrollo de la capacitación continua y la investigación en enfermería.

Capítulo III

Comisión Nacional de formación y desarrollo de Enfermería

Artículo 6°-Creación. Créase en el ámbito de la Autoridad de Aplicación la Comisión Nacional de formación y desarrollo de Enfermería como organismo de asesoramiento técnico a los fines de brindar recomendaciones sobre cualificaciones profesionales, certificaciones educativas, estrategias para la mejora continua de la formación y el desarrollo de la fuerza de trabajo de enfermería cuyos integrantes actuarán ad honórem.

Deberá incluir entre sus integrantes representantes de los Ministerios Nacionales de Educación, Salud, Trabajo, del Consejo Federal de Educación, del Consejo Federal de Salud, representantes de los trabajadores y empleadores de enfermería y otros que la autoridad de aplicación determine.

La autoridad de aplicación debe dictar su reglamento de organización y funcionamiento.

Artículo 7°-Funciones. Funciones de la Comisión Nacional de formación y desarrollo de Enfermería:

- a. Coordinar la articulación de la formación con el trabajo de la Enfermería en las distintas jurisdicciones, tanto del sector público como del sector privado.
- b. Desarrollar el catálogo nacional de las cualificaciones profesionales de Enfermería y su articulación con las certificaciones educativas.
- c. Delinear las bases para el desarrollo y la regulación de prácticas avanzadas de Enfermería en la Argentina en cuanto a las incumbencias y formaciones necesarias a tal efecto.

d. Emitir recomendaciones sobre las nuevas ofertas educativas y certificaciones presentadas por las instituciones formadoras.

e. Identificar nuevas cualificaciones del mundo del trabajo y su inserción en las carreras profesionales.

f. Establecer los mecanismos de ponderación de saberes y experiencias laborales adquiridas para los procesos de profesionalización de auxiliares de enfermería.

Capítulo IV

Organismo nacional de evaluación y acreditación de carreras superiores técnicas de Enfermería

Artículo 8°-Creación. Crease en el marco del Instituto Nacional de Educación Tecnológica del Ministerio de Educación de la Nación un organismo nacional de evaluación y acreditación de carreras superiores técnicas de Enfermería.

Las jurisdicciones educativas de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán progresivamente asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional en las carreras superiores técnicas de formación de Enfermería que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento.

Las instituciones realizarán autoevaluaciones en el marco de los objetivos definidos por las jurisdicciones educativas y las propias instituciones que se complementarán con evaluaciones externas a realizarse como mínimo cada seis (6) años.

Las evaluaciones externas estarán a cargo del organismo nacional de evaluación y acreditación de carreras superiores técnicas de enfermería.

Artículo 9°-Funciones. Son funciones del organismo nacional de evaluación y acreditación de carreras superiores técnicas de enfermería:

- a. Coordinar y llevar adelante las evaluaciones externas prevista en el artículo 8.
- b. Acreditar las carreras a las que refiere el artículo 8, así como las ofertas de formación continua de especialización, conforme a los estándares de referencia que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en acuerdo con el Consejo federal de Educación.

Capítulo V

Programa Nacional de Formación de Enfermería

Artículo 10°-Creación. Crease en el ámbito del Ministerio de Educación el Programa Nacional de Formación de Enfermería según los lineamientos del Consejo Federal de Educación a fin de administrar y gestionar los incentivos y aportes económicos para la mejora continua de la calidad de la formación de los enfermeros y las enfermeras, incrementar el número de egresados y promover el desarrollo de la enfermería en todo el territorio nacional.

Artículo 11°-Objetivos. Son objetivos del Programa Nacional de Formación de Enfermería:

- a. Aumentar la matrícula inicial de las carreras de enfermería.
- b. Fortalecer la gestión de las instituciones formadoras.
- c. Mejorar las condiciones estructurales de funcionamiento.

- d. Fortalecer los procesos de enseñanza y de aprendizaje tendiendo a mejorar la calidad, incrementar la retención y la graduación de los alumnos.
- e. Favorecer la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de trayectorias educativas de alumnas y alumnos.
- f. Fortalecer la gestión institucional de los espacios de formación práctica de la carrera de enfermería en los servicios de salud públicos y privados.
- g. Promover la mejora de la calidad de la fuerza de trabajo en enfermería a través del avance de sus calificaciones y certificaciones profesionales.
- h. Desarrollar y fomentar las especializaciones de enfermería incluyendo el desarrollo de la enfermería comunitaria basada en la Atención Primaria de la Salud.
- i. Promover la participación creciente de la enfermería en el sistema nacional de residencias profesionales de salud.
- j. Favorecer la capacitación continua y la investigación en enfermería.

Capítulo VI

Formación Continua Profesional

Artículo 12º-Derecho. Se establece el derecho de enfermeros y enfermeras a acceder a mayores calificaciones y preparación para el desarrollo de su profesión ya sea a través de la educación formal como de la formación continua en salud. En consecuencia, se estimulará e incentivará la movilidad entre las distintas calificaciones y certificaciones existentes.

Artículo 13º-Profesionalización. Se fomentará la profesionalización de los y las auxiliares de enfermería que actualmente sean parte integrante del sistema de salud, tanto público como privado.

Artículo 14°-Reconversión. A partir de dos años de promulgada la presente ley se prohíbe la formación de nuevas y nuevos auxiliares en enfermería en todo el territorio nacional, debiendo las ofertas educativas reconvertirse con dicho propósito en ese lapso.

Artículo 15°-Currícula. A fin de garantizar condiciones de equidad y calidad en la formación, las universidades públicas y privadas, e instituciones superiores de enfermería nacionales y provinciales tenderán a avanzar en el diseño y aprobación de una currícula con lineamientos comunes de enfermería, que priorice contenidos teóricos y prácticos de la estrategia de Atención Primaria de la Salud, en el marco de la Comisión Nacional de Formación y desarrollo de Enfermería.

Capitulo VII

Incentivos y aportes económicos a la Formación

Artículo 16°-Incentivos y aportes. La autoridad de aplicación otorgara los recursos para los incentivos y aportes a la formación que establece la presente ley el cual no será inferior al 2% del presupuesto anual del Ministerio de Educación de la Nación y se destinará a instituciones formadoras de enfermería y alumnos de todo el país de instituciones públicas y privadas.

Artículo 17°- Becas de formación de Enfermería. Se reconoce el otorgamiento de una beca estímulo a alumnos de las carreras de enfermería de todo el país, las que quedaran sujetas a las condiciones de selección y regularidad establecidas por la autoridad de aplicación.

Artículo 18º- Becas de Formación Continua de Enfermería. Se implementará el otorgamiento de una beca estímulo a enfermeros y enfermeras para avanzar en nuevas certificaciones formales o de formación continua, las que quedarán sujetas a las condiciones de selección y regularidad establecidas por la autoridad de aplicación.

Artículo 19º- Aportes a las instituciones. La autoridad de aplicación implementará través del Programa Nacional de Formación de Enfermería un plan de aportes económicos para la mejora continua de la calidad de las instituciones formadoras de enfermería de todo el territorio nacional.

Capítulo VIII

Comunicación. Concientización.

Artículo 20º-Adhesión día Mundial. Adhiérase al día Mundial de la Enfermería, instituido el 12 de mayo de cada año.

Artículo 21º-Adhesión día Nacional. Adhiérase al día Nacional de la Enfermería, instituido el 21 de noviembre de cada año.

Artículo 22º- Comunicación. Establézcase la asignación de espacios gratuitos de publicidad en los medios de comunicación que integran el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, en la cantidad y proporción que reglamentariamente se determine. Los mensajes emitidos deberán estar destinados al fomento del aumento,

profesionalización y desarrollo de la fuerza de trabajo en Enfermería en la República Argentina, y serán determinados por la autoridad de aplicación.

Capítulo IX

Disposiciones finales

Artículo 23°- Adhesión. Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Artículo 24°- Reglamentación. El Poder Ejecutivo debe reglamentar la presente ley en el término de ciento veinte (120) días de promulgada.

Artículo 25°- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

Fundamentos

Sr. presidente:

La situación de la enfermería es alarmante en el mundo y en nuestro país.

En su informe sobre la situación de la enfermería en el mundo (2020), la Organización Mundial de la Salud destacó las desigualdades internacionales en el sector a la hora de enfrentar la COVID-19 y recomienda a los países comprometerse con un programa que impulse y mantenga los progresos hacia 2030 en esta temática. A tal fin, insta a los gobiernos y a todas las partes interesadas pertinentes a: invertir en la aceleración intensiva de la educación en enfermería con el fin de atender las necesidades mundiales, cubrir la demanda nacional y responder a tecnologías que evolucionan constantemente y a modelos avanzados de atención socio sanitaria integrada; generar al menos seis millones de nuevos empleos en enfermería para 2030, en particular en los países de ingresos bajos y medianos, con el objetivo de contrarrestar la escasez prevista y corregir la inequidad en la distribución de los profesionales de enfermería en todo el mundo; fortalecer el liderazgo de los profesionales de la enfermería a fin de garantizar que los enfermeros y enfermeras tengan una función influyente en la formulación de normas del ámbito de la salud y en la adopción de decisiones, y contribuyan a la eficacia de los sistemas de atención socio sanitaria. Destaca que todos los países pueden tomar medidas en apoyo de este programa y que la mayoría de ellos pueden lograr los objetivos con recursos propios.

Mientras Europa y las Américas promedian alrededor de 81 enfermeras por cada 10.000 personas, en África hay solo 8,7 enfermeras por cada 10.000 personas. Con una densidad entre 20 y 29 enfermeras y enfermeros por cada 10.000 habitantes, Argentina se ubica en un puesto medio-bajo en América Latina, junto con Paraguay, Perú y Ecuador (OMS, 2020). Al respecto, hay que tener en cuenta la gran heterogeneidad territorial en cuanto a la densidad del personal técnico de enfermería y con título de grado entre provincias, que oscila entre las bajas densidades de Santiago del Estero, Catamarca y Corrientes (5,1, 10,8 y 17,5 por cada 10.000 habitantes respectivamente) y los valores netamente mayores de Neuquén, Entre Ríos y CABA (49,9, 50,3 y 61,2 respectivamente) (OFERHUS, 2020).

La Organización Mundial de la Salud pone de relieve que el 70 por ciento de las acciones en salud son competencia de enfermería y la reconoce como uno de los pilares en la conformación y estructuración del sistema de salud en Argentina.

En nuestro país, es posible observar un avance en el aumento y la calidad del recurso de enfermería en estos últimos años, debido a las políticas implementadas en la materia. Sin embargo, esas políticas resultan insuficientes para paliar tal descompensación en calidad y en cantidad.

El diagnóstico de situación, relevado por la Dirección de Enfermería del Ministerio de Salud de la Nación durante el 2019, indica que la relación enfermero/a- medica/o es de 1,29 si se incluyen las tres categorías de la enfermería. Mientras que si excluimos en la cuenta a los auxiliares de enfermería la relación es de 0,88; siendo bastante dispar esta relación en las distintas provincias de nuestro país. Según esta información, el 51,91 de los/as enfermeros/as son técnicos/as, el 31,85 son auxiliares, y solo el 16,24 son Licenciados/as, con la consecuente habilitación de tareas que cada título determina.

De acuerdo con el Registro Federal de Profesionales de Salud (REFEPS) de la República Argentina las/os trabajadoras/es de Enfermería contabilizan un total de 234.527. Y su relación con la población del país representa 52,19 del personal de enfermería cada diez mil habitantes, contabilizando los tres niveles de formación; mientras que, si consideramos enfermeras/os y licenciadas/os, la tasa desciende a 35,57 cada 10.000 habitantes.

Se ha incrementado el número de enfermeras/os con calificación profesional, ya que anteriormente predominaban las/os auxiliares, lo cual constituye un avance en términos de la profesionalización de las prácticas y de la calidad de la atención. Se puede observar un crecimiento que se duplica en el período 2016-2019 en la categoría técnicos (40%) que podría deberse en parte a la implementación del PRONAFE en todo el país. Y a la vez, un importante aumento en la cantidad de licenciados que, en la misma línea, muestra el esfuerzo de las políticas de incentivo para mejorar la formación y la calidad de atención del paciente. Las políticas públicas e intersectoriales, implementadas por los Ministerios de Educación y de Salud han impulsado la profesionalización de estas/os trabajadoras/es, desalentando la formación de auxiliares. En este sentido deben mencionarse dos importantes acciones: a) desde el año 2011 el Ministerio de Educación, a través de la Resolución CFE 2083, establece para los auxiliares de Enfermería la adecuación gradual hacia trayectorias formativas que conduzcan a la obtención del título de técnicos superiores; b) por su parte, el Ministerio de Salud, dejó de otorgar matrículas nacionales a las/os auxiliares a partir de 2015.

El Ministerio de Salud de la Nación por Decisión Administrativa N° 457/20 ha creado la Dirección de Enfermería en el ámbito de la Dirección Nacional de Talento Humano y Conocimiento con el objetivo de fortalecer los perfiles de enfermería de acuerdo a las

diversas necesidades sanitarias, grupos poblacionales, ciclos de vida y patologías prevalentes en cada región del país. Para ello, cuenta con un plan de acción de alcance nacional que promueve líneas de capacitación, programas de formación y fortalecimiento del sector con una mirada federal y en articulación tanto con los servicios de salud como con el Ministerio de Educación a través de las universidades y escuelas técnico-profesionales de enfermería. Entre sus propósitos, la Dirección de Enfermería trabaja activamente para mejorar las condiciones del personal del sector, aumentar sus capacidades técnicas, promover el uso de dispositivos de formación en nuevas tecnologías, simulación clínica, comunicación, investigación, gestión y administración de servicios. De este modo, las diferentes líneas de acción plasmadas en el plan se orientan a construir nuevos indicadores de calidad en los procesos de enfermería e implementarlos en los servicios, así como optimizar el rol de la enfermería dentro de los equipos de salud. En el mismo sentido, el Ministerio de Educación ha promulgado una línea especial dentro del Programa Progresar para Enfermería destinada a los estudiantes que ingresen o se encuentren cursando la carrera de enfermería en una Universidad Nacional o provincial o en un Instituto de Educación Técnica Superior inscripto en el Programa Nacional de Formación de Enfermería – PRONAFE, sin distinción entre instituciones de gestión estatal o privada.

El PRONAFE por su parte continúa ampliando sus acciones para incentivar la formación, retención y graduación de sus estudiantes. En este sentido propone diversas líneas de trabajo con diversos alcances como: a) ayudas económicas para que los estudiantes puedan acceder a una formación técnico-profesional (Becas Progresar Enfermería); b) distribución de Mochilas Técnicas para estudiantes de segundo año de la carrera que incluye un set completo de instrumentos de trabajo de calidad para la realización de prácticas profesionales; c) desarrollo a partir de 2019 de una Generación PRONAFE destinada a acompañar el tercer año de la formación con la intención de promover la graduación y d) Plan de Tutorías Docente para acompañar en los desafíos que se presentan para la formación de estudiantes en el contexto de la pandemia por el covid-19

Sin embargo todas estas acciones, y acentuadas ante la emergencia sanitaria que estamos atravesando frente a esta Pandemia Mundial es que el recurso de enfermería, entre otros, se ha visto ampliamente demandado, poniendo en evidencia la importancia de incentivar cambios significativos en la materia.

En pos de avanzar sobre una Política de Promoción de la Formación y el Desarrollo de la Enfermería es menester arbitrar los medios para incentivar aún más y con mayores recursos la formación de la calidad de los/as enfermeros/as, estimular la formación Superior, fomentar el estudio y la finalización de la carrera, desalentar la formación de nuevos auxiliares, tender a la profesionalización como visión de la formación;

teniendo como principios: el reconocimiento de la fuerza de trabajo de enfermería como profesionales de la salud, la relevancia socio-sanitaria del proceso de profesionalización de la fuerza de trabajo de enfermería, así como el aumento de la dotación de enfermería en la mejora de calidad del Sistema de Salud de la Argentina.

La formación de enfermeras y enfermeros hoy en día se encuentra con dificultades de regulación en cuanto a los distintos niveles de formación, ya que la formación Universitaria dispone de competencias desde la Coneau para coordinar las currículas y acreditar carreras, pero no así lo que refiere a las tecnicaturas de este sector, produciéndose una infinidad de obstáculos para los/as estudiantes que desean continuar en la profesionalización de sus carreras, ya sea en el pasaje de auxiliares a técnicos/as, como en el pasaje de técnicos/as a licenciados/as. Es por este motivo que se creara un Organismo nacional de evaluación y acreditación de carreras superiores técnicas de Enfermería, que se encontrara enlazado en su tarea a la Comisión Nacional de formación y desarrollo de la enfermería.

Respecto del Programa Nacional de Formación en Enfermería, aunque es un programa ya creado por decisión administrativa del Ministerio de Salud, nuestra intencionalidad es darle fuerza de ley, pudiendo persistir frente a los cambios de gobierno, y así poder seguir fortaleciendo al sector y al sistema de salud en su conjunto.

Las adhesiones al Día Nacional y Día Mundial de la enfermería responden a los ya instituidos días, conmemorándose en el primero la fecha en la que se fundó la Federación de Asociaciones de Profesionales Católicas de Enfermería, y en el segundo el nacimiento de **Florence Nightingale**, considerada la madre de la enfermería moderna.

La presente Ley pretende aumentar la disponibilidad de RRHH de profesionales de enfermería en nuestro país, esto es, en cantidad como en calidad de recursos, lo cual redundara en amplios beneficios para la salud de todo/as los/as argentinos/as.

Por todo lo expuesto, es que solicito me acompañen en la presente iniciativa.