

PROYECTO DE LEY

"Programa Nacional Integral de fortalecimiento, acompañamiento de trayectorias educativas y terminalidad".

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación sancionan con fuerza de Ley:

Artículo 1- Créase el "Programa Nacional Integral de fortalecimiento, acompañamiento de trayectorias educativas y terminalidad" con el fin de garantizar trayectos educativos completos con egreso, en condiciones de equidad y calidad, y promover acciones de prevención e intervención fomentando capacidades de resiliencia para todos los alumnos/as con trayectorias escolares discontinuas, en riesgo de abandono, abandono y/o sin egreso, generadas por factores socio educativos, económicos, culturales y/o profundizadas en situación de pandemia u otras situaciones de impacto similar, dentro de las edades correspondientes a la educación básica obligatoria, en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional, de gestión pública, estatal y privada, de acuerdo con la ley Nacional de Educación (Ley 26.206).

Artículo 2- El Ministerio de Educación de la Nación será la autoridad de aplicación de la presente ley. Le compete en el marco del Consejo Federal de Educación el diseño, desarrollo, implementación y seguimiento del programa.

Artículo 3- El "Programa Nacional Integral de fortalecimiento y acompañamiento de trayectorias educativas y terminalidad", centralizará los programas y acciones del Ministerio Nacional de Educación relacionados con el objeto de la presente ley y se aplicará en todo el territorio nacional, con los siguientes objetivos y acciones:

a) desarrollar diagnósticos generales y situados de variables de incidencia general y de contexto, que conlleven a trayectorias educativas discontinuas y/ o situaciones de abandono o riesgo de abandono, que den base para el diseño e implementación de las estrategias pedagógicas del Programa;

- b) Detectar situaciones de afectación emocionales en los alumnos/as y en el clima escolar, en pos de generar acciones de carácter propositivo que promuevan la resiliencia personal y la de la comunidad educativa;
- c) Implementar instancias innovadoras con estrategias socioeducativas y pedagógicas contextualizadas, de acuerdo con las necesidades particulares de los alumnos/as en riesgo de sostenimiento y/o abandono escolar y las de su espacio de escolarización;
- d) Diseñar e implementar proyectos específicos y apropiados para comunidades en situación de vulnerabilidad tendientes a garantizar la permanencia con progreso de aprendizajes;
- e) Estructurar y poner a disposición de las jurisdicciones educativas provinciales para sus áreas de competencia o las que designe, equipos de profesionales y técnicos que asistan, fortalezcan y acompañen a las mismas en la implementación del Programa;
- f) Promover la creación de equipos profesionales interdisciplinarios jurisdiccionales y la articulación entre equipos técnico-pedagógicos nacionales y provinciales para el desarrollo en contexto del Programa, con eje en la formación y capacitación. Los equipos jurisdiccionales serán los que acompañen a instituciones y docentes en la implementación de las acciones para la integración, seguimiento de alumnos/as y del clima escolar;
- g) Implementar medidas que articulen entre los ministerios nacionales y/o provinciales de Educación, Desarrollo Social y de Salud a fin de desarrollar dispositivos de acción situada para trabajar con los alumnos/as y con sus entornos familiares, que complementen y fortalezcan las acciones educativas;
- h) Desarrollar e implementar un dispositivo de seguimiento nominalizado por alumno/alumna y escuelas, capaz de dar cuenta del recorrido educativo de aquellos/as que están y/o estuvieron matriculados en el sistema educativo, con el fin de detectar tempranamente los casos de abandono, riesgo de abandono y/o trayectorias escolares discontinuas, a fin de promover las acciones e intervención pertinentes, de acuerdo con cada necesidad y /o situación;
- i) Desarrollar un dispositivo de mapas geo localizados que den cuenta de las regiones, distritos, escuelas, etc. con mayores índices de población de alumnos/as con abandono escolar, riesgo de abandono y/o trayectoria escolar discontinua, a fin de promover acciones de prevención y pedagógicas contextualizadas y distribución de recursos materiales y presupuestarios diferenciados;
- j) Desarrollar marcos de integración que permitan articular los proyectos/programas/acciones jurisdiccionales relacionados con el objeto de la presente ley con el Programa Nacional, a solicitud de las jurisdicciones, con vistas a ampliar su alcance, pudiendo incorporar recursos técnicos y materiales a los mismos;

k) Implementar medidas, junto a las jurisdicciones educativas provinciales, que articulen con otros ministerios nacionales y/o provinciales, a fin de desarrollar dispositivos de acción situada con los alumnos/as en situación de riesgo de abandono y/o abandono y con sus entornos familiares, que complementen y fortalezcan las acciones educativas de objeto de la presente ley;

l) Desarrollar y ejecutar propuestas educativas que articulen la terminalidad obligatoria con la formación profesional, dando respuestas a los estudiantes mayores de 15 años, respondiendo a sus necesidades de capacitación en competencias laborales, que promuevan la doble titulación, de acuerdo a la normativa vigente (Ley de Educación Nacional, Ley de Educación Técnico Profesional y resoluciones CFE).

Artículo 4.- El Consejo Federal de Educación, será el ámbito de coordinación del "Programa Nacional Integral de fortalecimiento, acompañamiento de trayectorias educativas y terminalidad". Este deberá:

a) Acordar los criterios generales para la implementación del Programa Nacional, asegurando su unidad y articulación en todo el territorio nacional;

b) Desarrollar en el marco del INFOD y en articulación con las jurisdicciones, propuestas de capacitación y actualización docente específicas, situadas y de acompañamiento continuo con el objetivo de atender las necesidades formativas de los diversos perfiles requeridos por el programa y las especificidades de los diferentes contextos educativos;

c) Acordar los mecanismos de implementación para el desarrollo de los dispositivos de recolección y de relevamiento de información y datos jurisdiccionales necesarios para el cumplimiento del objeto de la presente ley, con base en la ley Nacional 27.489 y otras normativas vigentes en la materia.

Artículo 5.- El Ministerio Nacional de Educación, en acuerdo con el Consejo Federal, llevará a cabo el seguimiento y evaluación del programa nacional, bajo acuerdos celebrados con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El dispositivo de evaluación tenderá a obtener información veraz, adecuada y oportuna tendiente a conformar una secuencia de datos que den cuenta del desarrollo e implementación de los objetivos del Programa Nacional, que permitan establecer las recomendaciones de mejora en base a los hallazgos obtenidos y al seguimiento de las acciones nacionales y jurisdiccionales implementadas. En base a ello, se deberán realizar y publicar informes anuales respecto al desarrollo del Programa.

Artículo 6- El Ministerio de Educación Nacional deberá incluir en el Presupuesto Nacional anual, partidas destinadas al sostenimiento del "Programa Nacional Integral de fortalecimiento, acompañamiento de trayectorias educativas y terminalidad", con criterios de equidad, destinadas a recursos materiales, técnicos y salariales, que

garanticen la acción conjunta entre La Nación y las jurisdicciones, en el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

Fundamentos

Señor Presidente:

La Educación, derecho básico de todos los niños, niñas y adolescentes, es una condición indispensable para el logro de una sociedad más justa y equitativa. Como herramienta de generación de igualdad de oportunidades –presentes y futuras– es la base para el cumplimiento de otros derechos. Tal como lo plantea la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Constitución Nacional, los gobiernos y la sociedad son responsables de aportar el máximo de sus recursos y crear las condiciones necesarias para que la niñez pueda crecer y desarrollarse en ambientes donde sus derechos sean respetados plenamente.

Todos los niños y jóvenes tienen derecho a una educación de calidad, en un sistema integral que garantice una inclusión con equidad. La inclusión educativa tiene distintas dimensiones: el acceso, la permanencia y el egreso, y atravesando estas tres dimensiones, la calidad. Tanto en el nivel primario, como en el nivel secundario, la permanencia y el egreso son los factores más complejos, ya que el acceso es una meta ampliamente lograda. Cabe resaltar que la permanencia en la escuela responde a factores educativos, pero también a factores sociales, económicos y de contingencia (como en este caso la pandemia), la permanencia se relaciona con la sobreedad y es justamente la tasa de sobreedad –por ingreso tardío al sistema o por repitencia– el otro indicador que revela problemáticas específicas para la educación primaria y para la secundaria.

La Ley Nacional de Educación (N° 26.206) marcó un hito en este sentido: estableció la obligatoriedad de todos los niveles educativos desde Inicial al Secundario, en términos de ingreso, permanencia y egreso. Así, comprometió al gobierno nacional y a los estados provinciales a orientar los recursos necesarios para garantizar que todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes accedan y transiten la escuela, se gradúen e incorporen aprendizajes significativos.

Algunos números pueden dar cuenta de que, transcurridos 14 años de esta obligatoriedad, nos encontramos hoy que, si bien las tasas de ingreso y egreso en el nivel primario son favorables, todavía quedan algunos temas por resolver. A su vez, en el nivel secundario, se observa que, si bien la tasa de inclusión de jóvenes aumentó de manera exponencial, no se ha logrado el objetivo de permanencia y egreso del nivel, sobre todo en los grupos de jóvenes más vulnerables de nuestro país.

A la fecha las tasas de abandono, repitencia y sobreedad siguen siendo altas, aunque dispares según jurisdicción y nivel socio económico: "El 3% de los alumnos inscriptos en 1er grado cursan con una edad superior a la correspondiente al grado. En forma escalonada crece según los años de escolaridad, alcanzado a 1 de cada 3 niños en el 7mo año de estudio. (DINNIE/SICE/MED 2017)".

Si bien el acceso a la escuela primaria no constituye un problema inmediato, los datos de repitencia, sobreedad y abandono plantean la necesidad de implementar políticas para facilitar los itinerarios escolares de los alumnos. Entre los años 2006 y 2018, la matrícula del nivel secundario aumentó un 11% y la cantidad de jóvenes graduados creció un 39%. Más allá de estos avances, queda un largo camino por recorrer. En Argentina, prácticamente todos los adolescentes que se gradúan del nivel primario ingresan al nivel secundario, pero se estima que de cada 100 chicos que ingresan solo egresan 50. De esos egresados, sólo 27 lo hacen en la edad correspondiente, el resto repite: una, dos o más veces. Alrededor de un 15% obtendrán su titulación en modalidades educativas para jóvenes y adultos o en programas de terminalidad educativa. En cuanto a la desigualdad, mientras que casi el 90% de los jóvenes de entre 18 y 24 años de más altos ingresos finalizó sus estudios, entre sus pares más pobres sólo lo hizo el 47% (Cippec- Transformar la Educación Secundaria # META- 2019).

La relevancia de estos indicadores reside, en que hacen referencia a la trayectoria típica de los alumnos en su recorrido por la escolaridad. Estas trayectorias, sin dudas, están asociadas a condiciones sociales, políticas, económicas y de emergencia, pero también (y muy fuertemente) a variables pedagógicas e institucionales. Existen condiciones de desigualdad en la escolarización que se ofrece a los niños y niñas de distintas regiones, provincias, distritos, y pertenecientes a distintos sectores sociales, que pueden y deben ser objeto de la intervención de políticas educativas específicas. Hay una evidente ausencia de propuestas alternativas, siendo la escolarización tradicional casi la única oferta en el nivel primario y la de más peso en el nivel secundario.

Esta situación de desigualdad educativa, se hace y será seguramente más evidente, luego del regreso al sistema presencial, tras la suspensión de las clases presenciales frente a la crisis sanitaria COVID-19. Aquellos niños y adolescentes que no pudieron acceder en las mismas condiciones al proceso a distancia, sobre todos los sectores más postergados, estarán aún en mayor riesgo de continuidad escolar y en potencialidad de abandono, tanto en el nivel primario como secundario, con mayor incidencia en poblaciones de vulnerabilidad económico social. Nuestros alumnos y sus entornos familiares se verán seguro mayormente afectados por situaciones emocionales que profundicen todo esto, como también las escuelas transitan y transitarán por climas escolares atravesados por las coyunturas socio económicas y de emergencia.

En este contexto y, también atendiendo a necesidades que vienen manifestándose con anterioridad, se hace necesario desarrollar a nivel nacional un "Plan Nacional Integral de fortalecimiento, acompañamiento de trayectorias educativas y de terminalidad" de los niveles obligatorios, en las edades y momentos correspondientes, que tienda a garantizar y acompañar a aquellos alumnos y alumnas en riesgo de sostenimiento y abandono, y visualizar y atender al desarrollo del clima escolar, mirando a la escuela como un "cuerpo vivo", generando programas de políticas educativas integrales, nacionales y contextualizadas.

El desarrollo de las propuestas del Programa, busca tener un carácter innovador, alternativo y contextualizado, que ejerza una mirada particular sobre el sujeto de la

educación que se encuentra en condición de desventaja educativa, sobre todo en aquellos de contextos más desfavorables y sobre las instituciones escolares, promoviendo la resiliencia individual y de la comunidad educativa que tiendan a generar procesos de aprendizaje y enseñanza en condiciones de equidad y calidad. El programa aspira también a fortalecer y promover la creación de equipos interdisciplinarios de trabajo común tanto nacionales como los de cada provincia, necesarios para acompañar a las instituciones y a los docentes involucrados en el programa, en la detección, prevención y acciones focalizadas ante las posibles situaciones de discontinuidad educativa. Promueve también el trabajo articulado entre los Ministerios de Educación, Desarrollo Social y Salud, tanto Nacionales como locales, para complementar y fortalecer las acciones educativas.

Este proyecto de Ley recoge los objetivos del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 "Argentina Enseña y Aprende":

"Los objetivos del plan abordan los desafíos en relación con el cumplimiento del derecho a la educación, sosteniendo la igualdad de oportunidades para todos/as. En este sentido, se establece como necesario el fortalecimiento de acciones que favorezcan el ingreso, la permanencia, el aprendizaje y el egreso de los estudiantes a través de procesos de enseñanza y de aprendizaje de calidad que tiendan a garantizar trayectorias educativas en los tiempos previstos, considerando las diferencias o ritmos particulares de los/as estudiantes".

Entre los objetivos del Plan hicimos énfasis en este Proyecto en los siguientes puntos:

1.1.4 Implementación de estrategias socioeducativas y pedagógicas contextualizadas para garantizar la permanencia con progreso de los aprendizajes en la educación obligatoria, incluyendo propuestas específicas y apropiadas para poblaciones que habitan en zonas rurales, comunidades y hablantes de lenguas indígenas, en situación de vulnerabilidad social, enfermedad, con discapacidades y en contextos de privación de la libertad.

1.1.5 Diseño de programas de reingreso para que la población no escolarizada vuelva a la escuela y la termine, especialmente jóvenes y adultos/as.

1.1.6 Desarrollo de dispositivos de seguimiento y acompañamiento de las trayectorias educativas que atiendan a momentos y situaciones particulares que marcan el recorrido de los/as estudiantes, con el fin de prevenir y detectar tempranamente los casos de riesgo de abandono o repitencia escolar, incluyendo la utilización de un sistema integral de información nominal de estudiantes en todos los niveles y modalidades educativas.

1.1.7 Promoción de nuevos dispositivos y formatos institucionales y pedagógicos que atiendan a la diversidad de trayectorias, situaciones de vida y contextos educativos y muchos programas y/o experiencias pilotos que a lo largo de los años se han implementado.

El seguimiento y acompañamiento, a través de políticas educativas nacionales en articulación local, tiene por objeto no desconocer los contextos particulares y las experiencias de cada jurisdicción, sus escuelas, sus docentes y su comunidad.

Estamos convencidos que debemos avanzar hacia una propuesta que, haciendo base en la escuela y considerando los aprendizajes que se enmarcan en los diseños escolares para cada nivel, pueda trascender la rigidez del formato escolar en pos de un programa, destinado a quienes abandonan y/o se encuentran en riesgo de abandonar la escolaridad, cuyo centro sea el fortalecimiento y acompañamiento de trayectorias educativas y la meta lograr la terminalidad con calidad educativa y en condiciones de equidad, en instituciones escolares que puedan pensarse a sí mismas y redefinir sus propuestas, fortaleciendo climas y entornos saludables.

Numerosas iniciativas y Programas tanto a nivel Nacional como jurisdiccionales, dan cuenta de que ésta, es una problemática que aún nos interpela a pensar y orientar parte de las políticas públicas de educación en este sentido. Recuperando y fortaleciendo desde un Programa Nacional Integral las diversas iniciativas que hoy se encuentran en desarrollo.

Rediseñar, articular, centralizar las diversas propuestas existentes en el Ministerio de Educación Nacional, reconocer y acompañar los programas y propuestas que ya vienen desarrollando los ministerios locales, involucrar a la familia y a la comunidad en los procesos educativos, generar alianzas estratégicas con otros organismos públicos locales, con organizaciones sociales y/u otros espacios comunitarios, generar presupuestos y recursos focalizados y contextualizados, orientados a todos nuestros alumnos/as que en su recorrido escolar, dentro de las edades en las que debiera transcurrir la educación obligatoria, vayan mostrando situaciones de riesgo de continuidad pedagógica.

De allí también, la necesidad de mejorar los sistemas nacionales de datos de seguimiento de trayectorias de cada uno de los estudiantes de nuestro territorio, que permitan alertas tempranas y acciones educativas pertinentes y de contexto. Por ello creemos pertinente encuadrar este Programa Nacional, en un sistema veraz de información del sistema educativo, en base a los procesos ya desarrollados desde el Ministerio de Educación Nacional, pero también con foco en la Ley 27.489, recientemente aprobada por el Congreso Nacional, que establece en su Art. 1º- " Créase, en el ámbito del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, el programa "Cédula Escolar Nacional" en adelante CEN, con el fin de coadyuvar a garantizar la inclusión educativa de las niñas, niños y adolescentes en edad de escolaridad obligatoria, en el marco de lo dispuesto en las leyes 26.206 de Educación Nacional, 25.326 de Protección de los Datos Personales, 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y 23.849 de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño".

La propuesta del "Programa Nacional Integral de fortalecimiento, acompañamiento de las trayectorias educativas y terminalidad" implica comenzar a imaginar una experiencia

de aprendizaje superadora de la segmentación disciplinar y de la frágil articulación entre niveles, que jerarquice la construcción de continuidad a lo largo de la educación obligatoria y no coloque los obstáculos en las circunstancias de los estudiantes, permitiendo recorridos equivalentes pero atentos a la diversidad. En este marco, se propone recentrar la tarea de los niveles educativos en el desarrollo progresivo y recursivo de capacidades en las dimensiones cognitiva, intrapersonal e interpersonal, y de las propias de las escuelas como un todo, con el objetivo de construir una mirada integral entre trayectorias individuales y condiciones de vivencia institucionales. Esto significa, para el sistema educativo, asumir la responsabilidad pedagógica por los aprendizajes de los estudiantes más allá del año, ciclo, nivel y áreas, propiciando prácticas de acompañamiento y seguimiento a lo largo de toda la escolaridad obligatoria y el trabajo permanente revisando los climas y entornos en los que estos se producen.

La rigidez del formato típico de la escuela primaria y secundaria (graduado, con una correspondencia uno a uno entre grado, curso y edad) muchas veces resulta contraproducente para las trayectorias escolares de los niños y niñas. Por ejemplo, en el primer ciclo, los procesos de aprendizaje (particularmente la alfabetización) pueden insumir más de un año escolar, por lo que la estructura graduada requiere de otras fortalezas institucionales.

Contar con escuelas capaces de evaluarse, planificar, cooperar y dialogar con la comunidad, es indispensable para mejorar la calidad educativa, proteger la trayectoria escolar de los alumnos y reducir la incidencia de la desigualdad social. Ahora bien, esas fortalezas son también producto de una construcción política, que no se reduce a que las escuelas dispongan de los recursos necesarios. El fortalecimiento implica apoyar a las escuelas en el reconocimiento y atención de sus problemáticas. Los cambios que se puedan introducir en este aspecto al formato escolar, deben marchar hacia su institucionalización, y superar la fase de excepcionalidad que caracteriza la implementación de pilotos o muestras.

Algunos diagnósticos indican que repitencia, sobreedad y abandono pueden ser en parte el resultado de la inadecuación del formato escolar a las condiciones sociales y culturales de distintas poblaciones (por ejemplo, las exigencias de asistencia, la duración de la jornada escolar o la gradualidad anual de los criterios de evaluación y promoción). Por el contrario, otro grupo de especialistas considera que el formato escolar actual está pensado para la homogeneidad, mientras que el objetivo de retención exige repensar este formato y adecuarlo a la diversidad. En suma, las dos posiciones delineadas no resultan completamente incompatibles, pero significan distintos modos de responder al interrogante sobre si el formato escolar clásico es capaz de atender a las problemáticas de la repitencia, la sobreedad o el abandono. Además, debemos reconocer que la distancia entre las expectativas sociales puestas sobre la educación (más sobre la secundaria) y el desempeño efectivo del sistema educativo da cuenta de su desencuentro con las demandas de los jóvenes, sus familias, la comunidad educativa y el sector productivo. El sistema educativo no logra formar a las nuevas generaciones en las

habilidades que requiere una sociedad cada vez más compleja y exigente, ni revertir las desigualdades sociales de origen.

En una sociedad que aspira al crecimiento económico y a una distribución más justa y equitativa de las oportunidades, la transformación de la educación es una meta estratégica.

La universalización del derecho a la educación de calidad —que contemple tanto las trayectorias como los aprendizajes— requiere de esfuerzos consecuentes y sostenidos a lo largo del tiempo. En este camino, el gobierno nacional, a través del Ministerio Nacional de Educación, tiene un rol clave y privilegiado para establecer metas y prioridades comunes, para asegurar mecanismos de distribución de recursos que reduzcan las brechas territoriales y para reconocer y escalar experiencias innovadoras.

Numerosos son los datos que muestran que la escuela ha perdido el monopolio de la construcción de significaciones. Hoy, muchos de los conocimientos que adquieren una niña, niño, adolescente o joven para interactuar con el mundo, no están provistos por la escuela ni por los adultos. Ya son conocidas las limitaciones del proyecto universalizador y homogeneizante de la modernidad: “los mecanismos de exclusión que operan al interior de la escuela, lejos de estar solapados, son sumamente visibles” (Terigi, 2015: 3). El régimen académico y el funcionamiento de la vida cotidiana en las escuelas ya no resultan compatibles con la realidad actual de muchos niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

La escuela es una construcción histórica y por lo tanto puede ser reinventada y es en ese sentido que se orienta esta propuesta, que no pretende agotar los procesos que se desarrollan, sino potenciar éstos desde una propuesta focalizada, con mirada integral y de distribución de recursos equitativa y contextualizada.

Por lo expuesto solicito a mis pares me acompañen en el presente proyecto.