



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

PROGRAMA FEDERAL DE EQUIDAD EDUCATIVA

El Senado y Cámara de Diputados...

Artículo 1°.- Crease, en el ámbito del Ministerio de Educación, el Programa Federal de Equidad Educativa con el fin de implementar gradualmente y en un plazo máximo de diez años la jornada escolar completa en todo el nivel primario de los establecimientos educativos de gestión pública estatal correspondientes a los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos, priorizándose a los que estén en situación crítica.

Artículo 2°.- El Programa Federal de Equidad Educativa tendrá como objetivo general garantizar el acceso a los núcleos de aprendizaje prioritarios (NAP), fortalecer las trayectorias educativas, potenciar las capacidades de las instituciones y alumnos, consolidar la organización institucional y las estrategias de enseñanza y profundizar los vínculos entre las escuelas, la familia y la comunidad.

Artículo 3°.- El Programa comprenderá como principales líneas de acción, las que a continuación se detallan:

- a) Identificar los establecimientos educativos alcanzados en cada jurisdicción, en base a los sistemas de información y estadísticas existentes y a crearse, a los relevamientos requeridos, al diseño



H. Cámara de Diputados de la Nación

- e implementación de los indicadores socioeconómicos y educativos que resultaren necesarios a tales fines;
- b) Producir información detallada acerca de las características institucionales y pedagógicas y revisar las experiencias de las escuelas de jornada extendida y completa existentes en los contextos de vulnerabilidad alcanzados;
 - c) Efectuar un relevamiento nacional de infraestructura escolar a los fines de determinar cantidad, estado y aprovechamiento de los edificios escolares alcanzados así como la disponibilidad y características de su equipamiento;
 - d) Realizar un estudio de los costos de implementación del Programa y planificar la inversión en recursos humanos, infraestructura edilicia y equipamiento necesarios para su cumplimiento;
 - e) Promover procesos de autoevaluación institucional, como instancia de reflexión y análisis situacional de las escuelas, previos a la implementación del programa;
 - f) Impulsar procesos de autoevaluación institucional, como una instancia de reflexión y participación de la comunidad educativa;
 - g) Brindar asistencia técnica y capacitación permanente a los actores jurisdiccionales en el proceso de planificación, implementación y evaluación de la modalidad escolar propiciada;



H. Cámara de Diputados de la Nación

- h) Asegurar la ejecución de obras nuevas, ampliaciones y refuncionalización de los espacios de los establecimientos educativos existentes y a crearse así como la provisión del equipamiento necesario;
- i) Proporcionar los recursos pedagógicos y materiales necesarios para garantizar la escolarización de calidad de los alumnos;
- j) Contribuir al financiamiento de las contrataciones de personal que resultaren necesarios como consecuencia de la extensión de la jornada escolar a implementar, en aquellas provincias que presenten niveles de pobreza más altos y no les resulte posible afrontar la totalidad de los montos en que incurrieren por tales conceptos;
- k) Garantizar el funcionamiento de comedores escolares y otros servicios asistenciales esenciales y fortalecer el modelo de gestión de tales prestaciones, haciendo hincapié en la función educativa que revisten;
- l) Articular, coordinar y potenciar la continuidad de los diferentes planes y programas nacionales y provinciales que tiendan a mejorar las condiciones de enseñanza, incrementar las experiencias de aprendizaje de los estudiantes, el cuidado de sus trayectorias y la mejora de la calidad educativa, en el marco de los objetivos del presente programa;



H. Cámara de Diputados de la Nación

- m) Diseñar y desarrollar mecanismos de involucramiento, interacción y participación de la escuela, la familia y la comunidad en el desarrollo del programa;
- n) Delinear una estrategia de comunicación integral y federal;
- o) Articular acciones con organismos e instituciones públicas o privadas provinciales, nacionales e internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en general, para contribuir al cumplimiento de los objetivos del presente programa.

Artículo 4°.- Créase el Fondo Federal de Garantía de Escolaridad con el objetivo de financiar y ejecutar las acciones del Programa Federal de Equidad Educativa. Los recursos económicos del Fondo se conformarán por:

- a) Las sumas que se le asignen en el Presupuesto de la Administración Nacional;
- b) Donaciones y legados;
- c) Rentas de activos financieros;
- d) Transferencias y créditos externos;
- e) Impuestos o cargos que se creen con afectación específica a este fondo;
- f) Cualquier otro recurso que se le asigne.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 5°.- Dispóngase la intangibilidad del fondo y/o de los recursos que lo conforman, no pudiendo ser objeto de transferencias, modificaciones, redistribuciones y/o readecuaciones que de cualquier manera impliquen su reducción.

Artículo 6°.- La asignación y distribución de los recursos entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberá efectuarse en base a criterios objetivos que garanticen la equidad, inclusión y solidaridad en el reparto, y deberán ser afectados exclusivamente al cumplimiento del Programa creado en la presente ley. La gestión y administración de los fondos asignados deberá sujetarse a los principios de transparencia, rendición de cuenta documentada y libre acceso a la información.

Artículo 7°.- Confórmese la Mesa de Coordinación Federal, la cual estará integrada por el Ministerio de Educación de la Nación, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, como instancia de dirección, articulación y coordinación de los recursos y acciones del programa.

Artículo 8°.- El Ministerio de Educación de la Nación, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, determinará:

- a) Los lineamientos y marcos de referencia para la implementación y adaptación del Programa en las provincias, según las particularidades, necesidades, contextos e identidades jurisdiccionales;



H. Cámara de Diputados de la Nación

- b) Los procedimientos de gestión del Fondo Federal de Garantía de Escolaridad y los parámetros para la distribución jurisdiccional;
- c) Un sistema de información y evaluación educativa integral y confiable sobre los distintos efectos e impactos de la implementación de la ampliación de la jornada escolar;
- d) Un sistema de monitoreo, seguimiento y publicidad de las acciones instrumentadas en el marco del Programa referenciado, como insumo para la toma de decisiones;
- e) Un procedimiento de transición para resguardar los derechos, de los estudiantes y docentes de las instituciones, que pudieran verse afectados como consecuencia de la implementación de la jornada escolar completa.

Artículo 9°.- Crease, en el ámbito del Congreso de la Nación, la Comisión Bicameral de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Programa Federal de Equidad Educativa, la cual estará integrada por diez (10) diputados y diez (10) senadores, designados por elección directa de los miembros de cada cámara por el sistema de representación proporcional D`hont. Se reunirá una vez al mes y elevará informes trimestrales a ambas Cámaras y al Poder Ejecutivo Nacional.-

Artículo 10°.- La Comisión Bicameral creada precedentemente, tendrá las siguientes funciones y atribuciones:



H. Cámara de Diputados de la Nación

- a) Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos del programa instituido por la presente ley, reglamentaciones y acuerdos que resultaren de aplicación;
- b) Supervisar y evaluar las políticas, planes y acciones ejecutadas y a ejecutar en el marco referenciado;
- c) Recolectar y sistematizar información sobre la implementación de la jornada escolar completa en el ámbito de las jurisdicciones locales;
- d) Realizar recomendaciones y proponer las reformas e iniciativas legislativas que fueran necesarias;
- e) Solicitar información, documentación o datos a organismos nacionales, provinciales, municipales y/o a cualquier entidad o persona, que fuera necesaria para el cumplimiento de sus funciones;
- f) Toda otra función que fuera necesaria para hacer efectivo el ejercicio de sus atribuciones.

Artículo 11°.- El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, será la Autoridad de Aplicación de la presente Ley.

Artículo 12°.- El Poder Ejecutivo Nacional, en el plazo de sesenta (60) días a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá proceder a su reglamentación.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Artículo 13°.- Invitase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente Ley.

Artículo 14°.- De forma.



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

El mandato establecido por la vigente Ley de Educación Nacional (N° 26.206) es un eje que vertebra la actual fase de expansión de una oferta escolar que supere la duración de la jornada simple.

Precisamente, en su artículo 28 dispone que: “...las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel por la presente ley...”.

La norma valoriza así el tiempo dedicado al trabajo escolar, concibiéndolo como un recurso pedagógico asociado con la calidad y la equidad educativa.

Recordemos que la jornada escolar es completa cuando se desarrolla en 40 horas. En tanto, la jornada escolar es Extendida si se prolonga más de 20 horas y menos de 40.

La premisa sentada por la LEN (Ley de Educación Nacional), ratifica y profundiza lo establecido en la Ley de Financiamiento Educativo (2006). Esta norma, por su parte, aspiraba a lograr que para el año 2010 el 30% de los alumnos de educación básica tuvieran acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y zonas geográficas más desfavorecidas.

No obstante los mandatos legislativos sindicados, la realidad pone de manifiesto su incumplimiento a pesar del avance que presentan en



H. Cámara de Diputados de la Nación

especial algunas jurisdicciones locales, siendo que la mayoría de las infancias y en particular la de los sectores priorizados asisten a escuelas de jornada simple. Pues, no solo se trata de aunar criterios para el desarrollo de conocimientos y habilidades en los educandos y la coordinación y adaptación con las familias, sino en la infraestructura y equipamiento de los establecimientos educacionales, la oferta docente y la capacitación requerida en las diversas áreas. Todo lo cual, sumado a la heterogeneidad de cada orden local, ha impedido además un desarrollo integral, armónico y global en todo el país.

Efectuando un repaso de los estudios relevados e informes, podemos citar el elaborado por el Centro de Estudios de la Educación Argentina de la Universidad de Belgrano (2018), entre cuyas conclusiones, se destacan las siguientes: hacia el año 2016 sólo el 14,4% de la matrícula del nivel primario para el sector de gestión estatal de todo el país asiste a escuelas de jornada extendida o completa. Por su parte, se devela la heterogeneidad y las grandes diferencias existentes entre las provincias que subyacen detrás de las cifras globales, siendo las Provincias de Tierra del Fuego y Córdoba junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las jurisdicciones cuyas proporciones han superado el 40% de alumnos que gozan de los beneficios de la jornada escolar extendida o completa. Mientras que Corrientes y Neuquén, por ejemplo, revisten porcentajes por debajo del 5%. Formulando como reflexión final, que el incumplido



H. Cámara de Diputados de la Nación

mandato legislativo consolida la desigualdad socioeconómica, ya que niega el principio fundamental de la igualdad de oportunidades, contribuyendo así a la reproducción intergeneracional de la pobreza (Guadagni, 2018).

Según los resultados presentados por Cecilia Veleda, para 2010, la adopción de la jornada extendida no había priorizado a las provincias con menores recursos e incluso en el interior de cada provincia, no existía correlación entre la oferta de jornada extendida y el nivel socioeconómico de los alumnos. Contrariamente al lineamiento normativo, la proporción de alumnos que asisten a escuelas con jornada ampliada es menor en aquellas jurisdicciones que presentan niveles de pobreza más altos, habiéndose aplicado en jurisdicciones con mayores recursos primero, en atención a los costos que conllevan este tipo de intervenciones, entre otras razones. (Pinto, 2018).

El informe sobre Las condiciones de vida de las infancias pre-pandemia COVID-19. Evolución de las privaciones de derechos 2010-2019. Documento estadístico. Barómetro de la Deuda Social Argentina, de la Universidad Católica Argentina, en el cual se analiza la evolución en la educación inicial, primaria y secundaria entre 2010 y 2019 y las principales desigualdades sociodemográficas, socioeconómicas, y geográficas, se observa entre otros, un déficit en el acceso a una jornada extendida, en tanto señala que: “...La gran mayoría de los niños/as entre 6 y 12 años



H. Cámara de Diputados de la Nación

que asisten a la escuela primaria lo hacen en una escuela de jornada simple (91,2%) No se advierten diferencias significativas según sexo. Existen diferencias sociales claramente favorables para los estudiantes más aventajados. No obstante se trata de un déficit de las ofertas educativas muy generalizado. Se estima que en 2019, el 95,3% de los chicos/as en edad escolar asistían a una escuela de jornada simple en el estrato trabajador marginal y 64,4% en el estrato medio profesional. No se registran cambios en estos últimos nueve años, pese a que las metas en este sentido eran ambiciosas y que existe amplio consenso sobre la importancia de extender la jornada escolar. Se advierte una diferencia entre las ofertas educativas de gestión estatal y pública, pero eso no quita que la gran mayoría de los estudiantes tiene como opción casi única la escuela de jornada simple...”(Tuñon, 2020; 84).

Asimismo en tal documento se advierte un déficit en el acceso a ofertas educativas que son derechos. En relación a este último punto, se sostiene que alrededor de un 20% en promedio de estudiantes en la educación primaria no acceden a asignaturas como educación física, plástica y/o música, asignaturas que resultan de vital importancia en su formación, siendo que los niños y niñas del estrato trabajador marginal tienen casi el triple de probabilidad de no acceder a alguna de estas asignaturas, en relación a sus pares del estrato medio profesional. Mientras que el déficit de enseñanza de computación en la educación



H. Cámara de Diputados de la Nación

primaria alcanzó al 53,5% en 2019 y la brecha de desigualdad social es muy amplia y persistente a lo largo del tiempo, resaltándose que los estudiantes del estrato trabajador marginal casi quintuplican su propensión a no tener este tipo de oferta educativa, en contraposición a sus pares del estrato medio profesional, y que la educación de gestión privada avanzó de modo sostenido y la estatal retrocedió. Respecto de la enseñanza de idioma extranjero se constató una situación similar (Tuñón, 2020).

Por otra parte, y en relación al nivel de aprendizaje, cabe recordar que en las pruebas PISA de 2012, Argentina estuvo entre los últimos países, ya que dos tercios de los alumnos no alcanzaron los niveles mínimos en matemática y la mitad no alcanzó el mínimo nivel en lengua y ciencia, siendo que parte de la explicación de los bajos niveles registrados en la escuela secundaria reside en el nivel primario, pues aquellos estudiantes que finalizan la educación primaria sin contar con los conocimientos básicos necesarios presentan graves dificultades para aprender un contenido más avanzado en el secundario. En tal sentido, los análisis efectuados a los resultados de las pruebas Aprender 2019 para el año 2018 sobre el desempeño de los alumnos de 6 grado de escuelas primarias en lengua y matemáticas ponen de manifiesto que, si bien se detectaron mejoras con respecto a 2016, casi el 20% de los estudiantes



H. Cámara de Diputados de la Nación

no alcanza el nivel de conocimientos básicos esperados al finalizar la primaria.

Sobre el particular, y desde la óptica del nivel socioeconómico, puede destacarse que: *“...Los resultados para el total del país muestran que mientras el 91,0% y 78,3% de los alumnos de estrato socioeconómico alto logran un buen desempeño en Lengua y Matemática, esas cifras bajan al 76,7% y 56,7% en los estratos socioeconómicos medios. En los estratos bajos, solo un 58,9% y 43,3% obtienen un buen desempeño en Lengua y Matemática. Estas grandes brechas en el nivel de desempeño según estrato socioeconómico también se ven en cada una de las provincias... En 2018 se confirma nuevamente la brecha entre el rendimiento de alumnos de escuelas estatales y privadas. Mientras que solo el 69,5% y 50,6% de los alumnos de escuelas estatales obtienen un puntaje alto en Lengua y Matemática, en escuelas privadas la proporción llega al 90,8% y 75,7%...”* (Lombardi, 2019; 06 y 07).

A lo largo de los últimos años se implementaron planes y programas tendientes a revisar las condiciones del aprendizaje y la organización institucional y pedagógica desde una perspectiva integral, apuntando, en algunos casos, a la innovación y calidad en la educación y también, a aumentar el tiempo de enseñanza. No obstante los avances e intenciones nobles de contribuir con la mejora del sistema educativo, son



H. Cámara de Diputados de la Nación

muchos los niños y niñas que aún no tienen la oportunidad de gozar de una trayectoria educativa de calidad.

En tal sentido cabe destacar, que es prácticamente unánime la opinión que sostiene que extender la jornada escolar puede mejorar los aprendizajes y que debe priorizarse en los sectores vulnerables. Distintos estudios de países de la región indican que la extensión de la jornada escolar es una herramienta útil para mejorar el rendimiento académico y las trayectorias escolares, mostrando en la mayoría de los casos un resultado positivo en las pruebas estandarizadas con efectos más significativos en aquellos niños y niñas que asisten a escuelas de contextos más desfavorables, potenciándose su efectividad como instrumento igualador.

La extensión de la jornada escolar es entendida como una de las herramientas más potentes para contribuir a la mejora del aprendizaje y reducir el abandono escolar.

En los últimos años, de las investigaciones que especialistas han realizado sobre el tema, se señaló que el desarrollo de habilidades en la primera infancia es un factor importante de resultados en la adultez, tales como logros educativos, ingresos, parentalidad durante la adolescencia, entre otros (Chetty et al. 2011, Heckman et al., 2006).

Según Alejandra Cardini, Directora de Educación de CIPPEC, la extensión de la jornada escolar *"...Es una política con mucho potencial*



H. Cámara de Diputados de la Nación

para mejorar las trayectorias y aprendizajes de los niños y debería priorizarse en los sectores más vulnerables...”

(<https://www.cippec.org/bio/alejandra-cardini/>).

Concretamente, además de la extensión del calendario escolar, la utilización de más horas de clase se considera un medio que, a partir de prácticas pedagógicas y contenidos curriculares significativos, genera condiciones para fortalecer el proceso educativo, mejorando los aprendizajes de los alumnos.

A mayor abundamiento, la posibilidad de extender la escolaridad, no sólo permite una evolución en el desarrollo integral de los alumnos sobre los contenidos curriculares, sino que también posibilita a los docentes dedicarle más tiempo a cada alumno y tener espacios de intercambio profesional que resulten enriquecedores para sus propios proyectos pedagógicos. Lo que resulta esencial en contextos de mayor vulnerabilidad social, donde las privaciones que sufren los niños pueden obstaculizar su proceso de aprendizaje en el entorno escolar. En estos contextos, el tiempo adicional en la escuela favorecería un mejor abordaje de las necesidades de cada niño, acompañándolos en su proceso de aprendizaje y previniendo el fracaso escolar.

Conforme con lo explicitado precedentemente, la presente propuesta legislativa propone la creación del Programa Federal de Equidad Educativa con el fin de implementar, gradualmente y en el plazo



H. Cámara de Diputados de la Nación

máximo de diez años, la jornada escolar completa en todo el nivel primario de los establecimientos educativos de gestión pública estatal correspondientes a los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos, priorizándose a los que estén en situación crítica.

El proyecto en mención, se centra en fortalecer y reforzar las medidas que permitan continuar en el avance de la constitución de la justicia educativa. Fundamentalmente, en contextos críticos, cuyas escuelas están saturadas de demandas insatisfechas y en las cuales, cuatro horas resultan insuficientes para garantizar el derecho a la educación. Siendo su objetivo general, garantizar el acceso a los núcleos de aprendizaje prioritarios (NAP), fortalecer las trayectorias educativas, potenciar las capacidades de las instituciones y alumnos, considerar la organización institucional y las estrategias de enseñanza y profundizar los vínculos entre las escuelas, la familia y la comunidad.

Siguiendo con el lineamiento de la iniciativa, se postulan las principales líneas de acción para el cumplimiento de los fines del programa, en búsqueda de su consolidación como una política de Estado federal, bregando por un trabajo mancomunado y coordinado entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, que incluya el diagnóstico y la planificación como punta pie inicial. Se trata, en definitiva, de complementar y fortalecer las iniciativas existentes, permitiendo generar una mayor solidaridad e igualdad direccionada, fundamentalmente, a los



H. Cámara de Diputados de la Nación

sectores más vulnerables que atraviesen situaciones críticas que impidan el desarrollo de la educación para los niños y niñas del nivel primario.

Propiciamos la jornada escolar completa, pues somos conscientes que su implementación EFECTIVA contribuye a la expansión de posibilidades de redistribución y reconocimiento. Por un lado, permite destinar más tiempo para reforzar aprendizajes fundamentales, previniendo el fracaso escolar, la sobreedad, el cuidado y la alimentación, sosteniendo, en definitiva la trayectoria escolar de manera continua. Por otro lado, amplía la experiencia educativa que estimule el aprendizaje. No olvidemos que el derecho a la educación encuentra basamento en nuestra Constitución Nacional y es fuente de reconocimiento y protección en los tratados internacionales de raigambre constitucional.

Sin perjuicio de lo destacado, somos conscientes que, así como es necesario, extender la jornada escolar, lo cierto es que, también es muy costoso (se requieren importantes inversiones en obras de infraestructura y recursos humanos) y difícil de implementar de manera integral en todo el país. Por eso, pasan los años y la mayoría de los chicos argentinos sigue concurriendo sólo cuatro horas a la escuela.

Ha sido cada provincia, a partir del mandato fijado por la Ley Nacional de Educación e incluso alguna de ellas antes, las que comenzaron a tejer el entramado de implementar, de manera progresiva, la extensión de la jornada escolar, fundamentalmente en el nivel primario



H. Cámara de Diputados de la Nación

y acorde con las posibilidades y alternativas que les fueran viables para sostenerlo en el tiempo.

Sin embargo, el desafío que la Ley de financiamiento educativo formuló aún dista de su real y eficaz prosecución en todo el país.

Por tal razón, la creación del Fondo Federal de Garantía de Escolaridad pretende viabilizar la financiación del Programa en aras de ejecutar las acciones en él plasmadas, disponiéndose su intangibilidad, sin que pueda ser objeto de transferencias, modificaciones, redistribuciones y/o readecuaciones que de cualquier manera impliquen su reducción.

Se prevé, además, la conformación de una Mesa de Coordinación Federal, integrada por el Ministerio de Educación de la Nación, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Obras Publicas de la Nación, como instancia de dirección, articulación y coordinación de los recursos y acciones del programa.

El Proyecto también propicia la creación, en el ámbito del Congreso de la Nación, de la Comisión Bicameral de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Programa Federal de Equidad Educativa. Sus principales funciones son: fiscalizar el cumplimiento de los objetivos del programa y recolectar y sistematizar información sobre la implementación de la jornada escolar completa en los distintos órdenes de gobierno locales, entre otras.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Para concluir, no puede soslayarse que la escuela primaria resulta el pilar sobre el cual se construyen todos los demás niveles educativos. Es, en definitiva, el paso inicial –y crucial– para garantizar una mejor educación es asegurar una buena escuela primaria para todos y cada uno de los niños argentinos.

Estamos convencidos que la educación impacta simultáneamente en la competitividad económica, en la ciudadanía política y en la equidad social. Esta es la razón por la cual es necesario un acuerdo profundo que garantice la continuidad y profundización de las acciones en la dimensión estratégicamente más importante de las políticas públicas desde el punto de vista del desarrollo social.

Es indudable que avanzar en la implementación de la jornada escolar completa en los establecimientos que resulten alcanzados, exige enormes esfuerzos financieros y organizativos, además de una armonización de la gestión pública con los distintos órdenes de Gobierno. Pero, en paralelo, también es cierto que la extensión de la jornada escolar en su máxima expresión debería ser concebida como una estrategia clave en el proceso de fortalecimiento de la educación de gestión estatal para los sectores más vulnerables. Ello teniendo en especial consideración a las grandes desigualdades en las trayectorias y resultados de los niños de los sectores de menores recursos, desigualdades que se han visto



H. Cámara de Diputados de la Nación

exponencialmente profundizadas y ampliadas con motivo de la pandemia por Covid-19 que estamos atravesando en nuestro país y en el mundo.

Por lo expuesto y siendo el presente proyecto clave en la etapa de reconstrucción post-pandemia de nuestro país, es que les solicito a mis pares su acompañamiento.