

cea

CENTRO DE ESTUDIOS DE
LA EDUCACIÓN ARGENTINA
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



EDUCACIÓN: OTRA META INCUMPLIDA

Por ley, un 30% de los alumnos debía acudir en 2010 a escuelas primarias de jornada extendida o completa; pero en 2011, solo un 8% podía acceder a ellas



Año 2º - Nº 13

Septiembre de 2013

Universidad de Belgrano

Presidente:
Doctor Avelino Porto

Vicepresidente de Gestión Institucional:
Profesor Aldo J. Pérez

Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:
Doctor Eustaquio Castro

Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA)

Director:
Doctor Alieto Aldo Guadagni

Colaboraciones:
Ingeniero Tito Ignacio Lasanta
Licenciada María Cristina Álvarez

Secretaría:
Viviana Cecilia Eckerdt

Contacto:
Zabala 1837 – C1426DQG
Piso 12 – Box 3 – 4788-5400
Interno 2183
cea@ub.edu.ar

LAS LEYES SE DICTAN PARA SER CUMPLIDAS

Este informe considera el avance registrado en la implementación de la jornada escolar extendida, sin lugar a dudas una de las principales metas educativas fijadas legalmente. La ley 26.075



determinó en 2005 la meta de cobertura para la escuela de **jornada escolar extendida o completa** hacia 2010. Se dispuso en esta ley que “como mínimo, hacia el año 2010 el 30 por ciento de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales o las zonas geográficas más desfavorecidas”. Como veremos en este informe, es preocupante constatar en la actualidad la escasa asistencia de los niños, particularmente en las escuelas estatales, a escuelas con doble escolaridad o jornada extendida, a pesar de estas precisas metas legales. En el ciclo primario estatal que comprende en todo el país a 3,5 millones de alumnos, asistía hacia 2011 a escuelas de doble turno apenas el 5,6 por ciento del total. Por su parte, apenas el ocho por ciento de los alumnos de las escuelas primarias estatales asistía a escuelas de doble turno o de simple jornada extendida.

Es hora de cumplir la ley, ya que las leyes se dictan por el Congreso Nacional para ser cumplidas, sobre todo cuando, como en este caso, fortalecen la escolaridad de los sectores más humildes de la población.

Doctor Alieto Aldo Guadagni
Director del CEA



Jornada escolar extendida, una meta que está lejos de ser alcanzada

Este informe considera el avance registrado en lo que hace a la jornada escolar extendida, una de las principales metas fijadas por ley para la educación argentina. Comencemos por reseñar las principales leyes educacionales que se han dictado recientemente y que definen estas metas.

- **Ley 25.864 (2003):** establece un ciclo mínimo lectivo de 180 días anuales para la educación inicial y todo el ciclo primario y secundario; las autoridades provinciales están obligadas a adoptar las medidas para compensar los días perdidos hasta completar los días legalmente exigidos.
- **Ley 26.075 de Financiamiento Educativo (2005):** exige que la suma de los presupuestos de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación, en gastos orientados a la educación, la ciencia y la tecnología se deberá incrementar anualmente de manera de llegar al seis por ciento del PBI hacia el año 2010. Se fija la meta de cobertura para escuelas de jornada extendida o completa para 2010.
- **Ley 26.206 de Educación Nacional (2006):** define como objetivo “asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales [...] garantizar la inclusión educativa con una asignación de recursos que otorgue prioridad a los sectores más desfavorecidos”. El artículo 16 establece la obligatoriedad escolar entre los cinco años y el fin del ciclo secundario, es decir que lleva a los 13 años el período de obligatoriedad escolar. El artículo 19 establece la obligatoriedad de universalizar la educación de los niños de cuatro años de edad. Además, se establece la jornada extendida en el nivel primario y se crea el Instituto Nacional de Formación Docente.

Todas estas leyes fijan metas cuantitativas muy precisas, que sintetizamos a continuación:

- Año lectivo de 180 días.
- La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria.
- El Estado nacional, las provincias y la CABA tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los niños/as de cuatro años de edad.
- Se dispone incluir en el nivel inicial el cien por cien de la población de cinco años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de tres y cuatro años de edad, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos.
- Se 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. Garantizar gracias al financiamiento comprometido un mínimo de diez años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales. **Lograr que, como mínimo, hacia el año 2010, el 30 por ciento de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales o las zonas geográficas más desfavorecidas.**
- **El estado asignará los recursos presupuestarios con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad.**

Como veremos en este informe, es preocupante la escasa asistencia de los niños, particularmente en las escuelas estatales, a escuelas con doble escolaridad o jornada extendida, a pesar de las metas legales.

En el ciclo primario estatal que comprende en todo el país a 3,5 millones de alumnos asistían en 2011 a escuelas de jornada doble (JD) apenas el 5,63 por ciento del total. En la ciudad de Buenos Aires, esta proporción se ubicaba en el 44,7 por ciento. La gran desigualdad en materia educativa se observa porque en el conurbano bonaerense esta proporción cae drásticamente, nada menos que al dos por ciento. Las menores coberturas en todo el país de la JD corresponden al ciclo primario estatal de las provincias de Tierra del Fuego y Santa Cruz.





Evolución de la matrícula primaria de jornada doble 2005-2011

Desde hace ya varios años, el Ministerio de Educación de la Nación informa anualmente la evolución de la matrícula de alumnos en escuelas de JD. En el Cuadro I se presenta la evolución de esta matrícula entre 2005, el año anterior a la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo, y 2011, último año informado.

CUADRO I

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN EDUCACIÓN PRIMARIA DE JORNADA DOBLE 2005-2011

GESTIÓN	2005	2011	INCREMENTO	Δ%
TOTAL	252.376	275.017	22.641	9,0%
ESTATAL	195.021	194.686	-335	-0,2%
PRIVADA	57.355	80.331	22.976	40,1%

Fuente: Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación, 2003 y 2010. Todas las cifras de este informe tienen esta fuente.

Como se observa, todo el incremento en la matrícula de JD le corresponde a las escuelas primarias privadas, con un incremento de 22.976 niños (40,1 por ciento). Las escuelas estatales no solo no incrementaron esta matrícula sino que registran una leve contracción (-0,2 por ciento).

En el Cuadro II se observa que la participación de alumnos de escuelas privadas con JD aumenta de un 5,66 por ciento en 2005 a 6,92 por ciento en 2011. Hay que aclarar que también aumenta la participación de la JD en escuelas estatales, a pesar de la disminución registrada en los alumnos con esta escolaridad, la explicación se encuentra en el hecho de que, en las escuelas primarias estatales, en 2011, había 124.800 alumnos menos que en 2005.

CUADRO II

PORCENTAJE DE ALUMNOS EN EDUCACIÓN PRIMARIA CON JORNADA DOBLE 2005-2011

ALUMNOS POR GESTIÓN	2005			2011		
	PRIMARIA	JORNADA DOBLE	%	PRIMARIA	JORNADA DOBLE	%
TOTAL	4.597.747	252.376	5,5%	4.620.306	275.017	6,0%
ESTATAL	3.584.609	195.021	5,44%	3.459.809	194.686	5,63%
PRIVADA	1.013.138	57.355	5,66%	1.160.497	80.331	6,92%

La jornada escolar doble en las provincias

No solo no se incrementó entre 2005 y 2011 el alumnado primario estatal en escuelas con JD, sino que se redujo un 0,2 por ciento, tal como se indica en el Cuadro III.

CUADRO III

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN EDUCACIÓN PRIMARIA ESTATAL CON JORNADA DOBLE 2005-2011				
DIVISIÓN TERRITORIAL	2005	2011	INCREMENTO	Δ%
SAN JUAN	295	4.109	3.814	1292,9%
RÍO NEGRO	252	2.159	1.907	756,7%
CHUBUT	841	3.455	2.614	310,8%
TIERRA DEL FUEGO	21	49	28	133,3%
CORRIENTES	293	586	293	100,0%
SAN LUIS	1.153	1.332	179	15,5%
NEUQUÉN	965	1.052	87	9,0%
ENTRE RÍOS	4.927	5.318	391	7,9%
FORMOSA	6.519	7.036	517	7,9%
LA PAMPA	4.303	4.636	333	7,7%
SALTA	9.779	10.399	620	6,3%
MISIONES	6.636	6.979	343	5,2%
CIUDAD DE BUENOS AIRES	55.092	55.370	278	0,5%
TOTAL PAÍS	195.021	194.686	-335	-0,2%
BUENOS AIRES	34.441	32.454	-1.987	-5,8%
CONURBANO	10.329	10.867	538	5,2%
BUENOS AIRES RESTO	24.112	21.587	-2.525	-10,5%
TUCUMÁN	14.096	13.126	-970	-6,9%
SANTA FE	7.298	6.588	-710	-9,7%
CHACO	9.731	8.687	-1.044	-10,7%
MENDOZA	7.231	6.355	-876	-12,1%
SANTIAGO DEL ESTERO	5.557	4.751	-806	-14,5%
LA RIOJA	3.836	3.244	-592	-15,4%
CATAMARCA	8.060	6.757	-1.303	-16,2%
JUJUY	7.684	6.374	-1.310	-17,0%
CÓRDOBA	6.231	3.853	-2.378	-38,2%
SANTA CRUZ	140	17	-123	-87,9%

Son 13 las provincias en las que se registran incrementos en la escolaridad con JD entre 2005 y 2011. La provincia de San Juan lidera este grupo con un sustancial incremento (1.292,9 por ciento), seguida por Río Negro (756,7 por ciento) y Chubut (310,8 por ciento). En el otro extremo encontramos a Santa Cruz, Córdoba y Jujuy.

Como ya lo hemos dicho, la ley 26.075 está incumplida. Esta ley establece en su artículo 2 la jornada extendida en el nivel primario y es muy específica, ya que dispone que "hacia el 2010 por lo menos el 30 por ciento de las escuelas públicas debe tener jornada extendida". La ley es meritoria, porque dispone que la extensión de la jornada escolar doble o extendida debe comenzar prioritariamente ampliando la jornada de las escuelas donde asiste la población con menos recursos económicos.

Debemos destacar que en la provincia de Buenos Aires la situación es crítica en el conurbano, ya que en las escuelas estatales primarias, a las que asisten 626 mil alumnos, apenas el dos por ciento tiene los beneficios de la JD. Lamentablemente, esta ley está lejos de ser cumplida, ya que no ha habido importantes progresos y aquí radica hoy una diferencia creciente entre los niños que pueden asistir, porque sus familias pueden abonar las cuotas de escuelas privadas con JD, y los pobres, que no tienen esta opción en la escuela estatal. Según lo dispuesto por la ley, en la actualidad, deberían gozar de los beneficios de la JD más de un millón de niños (30 por ciento de la matrícula primaria estatal de 3,5 millones de alumnos), pero el caso es que los beneficiarios de la JD son alrededor de 195.000, es decir, apenas el 5,6 por ciento. Cumplir la ley, por lo tanto, exige multiplicar sin demoras más de cinco veces la cobertura vigente, como se muestra en el Cuadro IV.

CUADRO IV

PORCENTAJE DE LA JORNADA DOBLE EN PRIMARIA ESTATAL AÑO 2011		
DIVISIÓN TERRITORIAL	%	K PARA LLEGAR AL 30%
CIUDAD DE BUENOS AIRES	44,7%	0,67
CATAMARCA	15,6%	1,92
LA PAMPA	14,6%	2,05
FORMOSA	8,9%	3,37
JUJUY	8,4%	3,57
TUCUMÁN	8,4%	3,57
LA RIOJA	8,3%	3,61
SALTA	7%	4,29
CHUBUT	6,6%	4,55
CHACO	5,8%	5,17
TOTAL PAÍS	5,63%	5,33
SAN JUAN	5,56%	5,40
MISIONES	4,82%	6,22
ENTRE RÍOS	4,58%	6,55
MENDOZA	4,1%	7,32
SANTIAGO DEL ESTERO	3,89%	7,71
RÍO NEGRO	3,52%	8,52
BUENOS AIRES	3,02%	9,93
CONURBANO	2%	15,00
BUENOS AIRES RESTO	4,81%	6,24
SANTA FE	2,68%	11,19
SAN LUIS	2,62%	11,45
NEUQUÉN	1,79%	16,76
CÓRDOBA	1,41%	21,28
CORRIENTES	0,42%	71,43
TIERRA DEL FUEGO	0,38%	78,95
SANTA CRUZ	0,06%	500,00



K: cuantas veces hay que multiplicar la matrícula actual para cumplir la ley.

Alumnos en escuelas primarias estatales con jornada extendida (JE) más jornada doble (JD)

En el Anuario Estadístico de 2011, se proporciona por vez primera información sobre la matrícula no solo de JD (jornada doble-completa) sino también de la jornada extendida (JE). Esta información se presenta en el Cuadro VI.

CUADRO V

JORNADA EXTENDIDA Y JORNADA COMPLETA ESCUELAS PRIMARIAS ESTATALES AÑO 2011			
DIVISIÓN POLÍTICO-TERRITORIAL	ALUMNOS EN EL NIVEL PRIMARIO*		
	TOTAL ALUMNOS	JE/JC	% JE/JC
TIERRA DEL FUEGO	12.797	8.053	62,9
CIUDAD DE BUENOS AIRES	144.333	58.922	40,8
CÓRDOBA	273.798	52.978	19,3
LA PAMPA	31.854	5.091	16,0
RÍO NEGRO	72.087	10.999	15,3
CATAMARCA	43.291	6.606	15,3
MENDOZA	181.078	21.066	11,6
LA RIOJA	44.997	4.787	10,6
FORMOSA	78.889	6.472	8,2
JUJUY	88.049	7.196	8,2
TUCUMÁN	157.123	12.696	8,1
TOTAL PAÍS	3.658.601	293.400	8,0
CHUBUT	52.342	4.113	7,9
SAN JUAN	73.955	5.003	6,8
SALTA	168.147	11.043	6,6
CHACO	173.375	10.542	6,1
ENTRE RÍOS	116.129	6.369	5,5
MISIONES	165.603	8.075	4,9
SANTA CRUZ	29.240	1.326	4,5
SANTA FE	285.179	11.386	4,0
BUENOS AIRES	1.074.841	33.739	3,1
CONURBANO	626.331	11.082	1,8
BUENOS AIRES RESTO	448.510	22.657	5,1
SANTIAGO DEL ESTERO	133.089	3.670	2,8
SAN LUIS	50.880	1.207	2,4
NEUQUÉN	68.538	1.481	2,2
CORRIENTES	138.987	580	0,4

Según el Cuadro V, son 293.400 alumnos estatales los que asisten a escuelas primarias con JE-JD, es decir jornada extendida más jornada doble o completa. Se agregan así 98.714 alumnos más al cómputo inicial de 194.686 en escuelas con JD. De esta manera la proporción de alumnos en este tipo de jornada ampliada ahora aumenta al ocho por ciento del total. Se destaca la muy importante cobertura de Tierra del Fuego (62,9 por ciento), CABA (40,8 por ciento) y Córdoba (19,3 por ciento). Las tres provincias con menor cantidad de alumnos incorporados a escuelas con JE o JD son Corrientes (0,4 por ciento), Neuquén (2,2 por ciento) y San Luis (2,4 por ciento).

El compromiso pendiente de la Cumbre

Estamos en presencia de un gran desafío, ya que el compromiso de máxima que hemos asumido en la Cumbre Presidencial de Mar del Plata significa que en los próximos años habrá que multiplicar más de seis veces la cobertura actual de la JE y JD, hasta incluir a nada menos que 1,8 millones de niños a este régimen escolar en el nivel primario estatal.

Tengamos presente que en Chile la jornada escolar extendida se implementó legalmente en 1997, algo más de una década después, prácticamente la totalidad de las escuelas estaban incorporadas a esta modalidad. Recordemos que todos los jefes de Estado iberoamericanos fijaron metas concretas para 2021 en la cumbre celebrada en Mar del Plata en 2010. El compromiso formal adoptado, incluso por nuestro país, fue el siguiente:

2021: Metas educativas de todos los países iberoamericanos

Compromiso contraído

- En 2015 recibe atención educativa temprana entre el 50 y el 100 por ciento de los niños entre 3 y 6 años y el 100 por ciento la recibe en 2021.
- En 2015 entre el 60 y el 95 por ciento de los alumnos están escolarizados en educación secundaria básica y entre el 70 y el 100 por ciento lo está en 2021. En 2021 el 90 por ciento concluye la educación secundaria básica.
- En 2015 entre el 40 y el 70 por ciento de los alumnos culminan la educación secundaria superior y en 2021 la culminan entre el 60 y el 90 por ciento.
- Disminuye en al menos un 20 por ciento el número de alumnos situados en los dos niveles con rendimiento bajo de la Prueba PISA. Aumentan en la misma proporción los alumnos en los dos niveles altos de esta prueba.
- **En 2021 entre el 20 y el 50 por ciento de las escuelas públicas primarias tienen jornada completa.**

Estas metas fueron adoptadas en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebró en Mar del Plata en diciembre de 2010.

Es hora de cumplir la ley

Las leyes se dictan para ser cumplidas, sobre todo cuando fortalecen la escolaridad de los sectores más humildes de la población.

El Plan Nacional de Educación, aprobado por resolución del Consejo Federal de Educación en diciembre de 2012, establece que habrá una “ampliación gradual de la jornada escolar del nivel primario” y que “al 2016 se duplicará la cantidad de escuelas con ampliación de la jornada con respecto a 2011”. Si se cumple este objetivo fijado por la Resolución CFE 188, hacia 2016 apenas tendríamos alrededor de la mitad de los alumnos incorporados al régimen de jornada escolar extendida y doble que inicialmente exigía hacia 2010 la ley 26.075, sancionada en 2005. Estas nuevas metas no son consistentes con un significativo proceso de fortalecimiento de la escuela primaria.

EDICIONES ANTERIORES

2012 - AÑO 1

BOLETÍN Nº 1 - AGOSTO
"LA EDUCACIÓN PRIMARIA HOY"

BOLETÍN Nº 2 – SEPTIEMBRE
"EL ÉXODO DE LA ESCUELA PÚBLICA"

BOLETÍN Nº 3 – OCTUBRE
"CAE LA MATRÍCULA DE LOS SECUNDARIOS"

BOLETÍN Nº 4 - NOVIEMBRE
"LA ESCUELA SECUNDARIA LEJOS DE LA IGUALDAD"

BOLETÍN Nº 5 – DICIEMBRE
"NECESITAMOS MÁS GRADUADOS"

2013 - AÑO 2

BOLETIN Nº 6 - FEBRERO
"FALTAN CIENTÍFICOS E INGENIEROS"

BOLETÍN Nº7 - MARZO
"MÁS CHICOS EN EL JARDÍN DE INFANTES"

BOLETÍN Nº 8 - ABRIL
"LA ESCUELA PÚBLICA CRECE MENOS DESDE 2003"

BOLETÍN Nº 9 - MAYO
"PRIMER GRADO: RETROCEDE LA ESCUELA ESTATAL"

BOLETÍN Nº 10 - JUNIO
LA PRUEBA DE LA DESIGUALDAD

BOLETÍN Nº 11 - JULIO
CRECE EL ÉXODO ESCOLAR

BOLETÍN Nº 12 - AGOSTO
SECUNDARIOS: MÁS ALUMNOS, MENOS EGRESADOS

Si quiere suscribirse a este boletín en forma gratuita, escribanos a cea@ub.edu.ar