

Construcción de información para la toma de decisiones: la política de Extensión de la Jornada Escolar en la provincia de Buenos Aires.

Claus, Jose Agustin; Iotti, Andrea Liliana; Sangiacomo y María.

Cita:

Claus, Jose Agustin; Iotti, Andrea Liliana; Sangiacomo y María (2014). *Construcción de información para la toma de decisiones: la política de Extensión de la Jornada Escolar en la provincia de Buenos Aires. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-099/212>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eCvm/sda>

Construcción de información para la toma de decisiones: la política de Extensión de la Jornada Escolar en la provincia de Buenos Aires

Agustín Claus / agustinclaus@gmail.com

Andrea Liliana Iotti / andrea_iotti@yahoo.com.ar

María Sangiacomo / mariasangiacomo@gmail.com

Pertenencia Institucional: Dirección Provincial de Planeamiento/Dirección General de Cultura y Educación

RESUMEN

Habitualmente el diseño y la gestión de políticas públicas se producen en escenarios complejos donde los aspectos técnicos y políticos se entrecruzan. Desde nuestro posicionamiento, resulta imprescindible considerar al *planeamiento* como una herramienta política que oriente la toma de decisiones en contextos de incertidumbre con sustento técnico.

El presente trabajo tiene por finalidad describir la experiencia desarrollada desde la Dirección Provincial de Planeamiento (DPP) de la Dirección General de Cultura y Educación en relación con la construcción de herramientas de información que orienten la toma de decisiones en políticas educativas.

Particularmente, se aborda la caracterización del dispositivo de trabajo elaborado para el monitoreo e implementación de la política de extensión de jornada escolar en el Nivel Primario.

En primer lugar, se describen las características de esta política a nivel nacional, los antecedentes a nivel provincial y se analiza la situación de las instituciones que cuentan con algún formato de extensión del tiempo escolar.

En segundo lugar, se presenta el dispositivo de abordaje elaborado por la DPP que incluye el análisis del cumplimiento de las metas de extensión de jornada, el costeo de su implementación y los criterios de selección de las instituciones educativas para extender su jornada escolar.

LA EXTENSIÓN DEL TIEMPO ESCOLAR: DEBATES ACERCA DE UNA POLÍTICA

La Educación Primaria en nuestro país fue consolidándose a partir de un modelo de organización del tiempo escolar que se caracteriza por cierta rigidez (Husti, 1992): una jornada escolar de 4 horas diarias, con dos recreos que se ubican en determinados horarios, con áreas curriculares a cargo de un o una docente y una determinada franja horaria semanal para aquellas asignaturas (en general, Educación Física, Educación Artística e Inglés) dictadas por otros docentes especializados en ellas. Se trata en definitiva de aspectos que forman parte de lo invariable en la institución educativa, que algunos autores (Tyack y Cuban, 1995) denominan “gramática escolar”¹.

Estas características encuentran su origen en los modos que fue asumiendo esa gramática: cursos organizados por el criterio de edad, gradualidad en los aprendizajes y acceso al cargo docente de modo individual. Este dispositivo no prevé, en general, espacios de trabajo colectivo, flexibilidad en el uso de los espacios y los tiempos, diferentes modos de organización de los grupos de alumnos, entre otros aspectos². Así, este formato hegemónico, construido socio-históricamente, se fue naturalizando –en el sentido común, pero también en la mirada de muchos actores educativos- como el único modo de organización de la jornada escolar.

Sin embargo, la preocupación por intensificar, prolongar, hacer más eficiente o productivo el tiempo escolar se ha hecho presente en los debates pedagógicos desde hace décadas, así como también se han implementado experiencias que procuraron materializar diferentes proyectos vinculados con un mejor uso del tiempo escolar.

Los argumentos para sostener estas políticas son diversos y no siempre concluyentes: mientras algunos autores (Mitter, 1992; Fernández Enguita, 2002; CIPPEC, 2006) afirman que la prolongación del tiempo escolar produce aprendizajes de mayor “calidad” -por diversas razones-, otros (Gimeno Sacristán, 2008) señalan que no hay una relación directa entre mayor cantidad de horas de clase y el rendimiento de los

¹ Tyack y Cuban definen a este concepto como las “estructuras, reglas y prácticas que organizan la labor de la instrucción” e “incluyen prácticas tan familiares como la graduación de los alumnos por edades, la división del conocimiento por materias separadas y el aula autónoma con un solo maestro” (1995: 23).

² Como nota al margen es interesante notar las transformaciones que, en la dinámica diaria de muchas instituciones educativas, fue generando la presencia del comedor escolar. En este sentido, el tiempo destinado a la rutina del almuerzo y/o el desayuno fue significado y construido desde multiplicidad de criterios: como tiempo de aprendizaje, como tiempo “perdido”, como tiempo “asistencial”, etc. Más allá de este aspecto puntual y de que obviamente existen excepciones, aquí resulta de interés hacer referencias a la organización hegemónica que el tiempo escolar fue adquiriendo en nuestro país.

estudiantes. Para estos últimos, más relevante que el factor cuantitativo, es el cualitativo, es decir, en qué prácticas se emplea el tiempo escolar.

En el marco de estos debates, este trabajo tiene por finalidad caracterizar del dispositivo de trabajo elaborado por la Dirección Provincial de Planeamiento (en adelante DPP) para el monitoreo e implementación de la política de extensión de jornada escolar en el Nivel Primario en la provincia de Buenos Aires.

Para ello se describirá dicha política en términos normativos –a nivel nacional y jurisdiccional-, se caracterizarán las escuelas que vienen implementando estos modelos desde hace décadas y se presentará el dispositivo de abordaje elaborado por la DPP en 2012, que incluye el análisis del cumplimiento de las metas de extensión de jornada, el costeo de su implementación y los criterios de selección de las instituciones educativas para extender su jornada escolar.

LA POLÍTICA DE EXTENSIÓN DEL TIEMPO ESCOLAR EN LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN ARGENTINA Y EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Si bien existen experiencias y antecedentes de esta política en distintas provincias del país, los marcos que la regulan a nivel nacional se fueron concretando en los últimos años. Entre ellos podemos mencionar:

- **La Ley Nacional de Financiamiento Educativo N° 26.075 (2005):** En su artículo 2° prescribe metas para la educación argentina. Una de ellas refiere a incorporar para el año 2010 a la jornada extendida o completa³ al 30% de la matrícula de la Educación Primaria, partiendo de una línea de base de 5,5%.
- **La Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006):** Plantea, en su artículo 28°, que *“las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel”*.

Los planes estratégicos acordados en estos últimos años entre el Ministerio de Educación nacional (en adelante ME) y las jurisdicciones educativas recuperan estas metas y fijan objetivos, plazos y financiamiento para alcanzarlas⁴. En este marco, el ME

³ La jornada doble o completa tiene 8 horas de duración, mientras que la extendida supone la prolongación del tiempo escolar sin llegar a las 8 horas.

⁴ Es el caso del Plan Nacional de Educación Obligatorio y Formación Docente (PNEOyFD) 2012-2016, que señala como una de sus metas duplicar la cantidad de escuelas con alguna modalidad de extensión de jornada con respecto a las existentes en 2011.

aportó financiamiento para equipamiento e infraestructura (ampliación o construcción de escuelas), apoyo técnico para los equipos provinciales, una serie de cuadernillos con propuestas de enseñanza para las distintas áreas curriculares, un fondo escolar por escuela y líneas de capacitación para supervisores, directivos y docentes.

En el caso particular de la provincia de Buenos esta política que se ha implementado desde los años '70. Sin embargo, a lo largo de estas cuatro décadas fueron variando los modelos organizacionales que dieron respuesta a la necesidad de extender el tiempo de permanencia de los niños en la escuela.

Actualmente, conviven en la provincia tres formatos escolares diferentes:

1. Doble Escolaridad (DE):

Es el más antiguo, puesto que se crearon escuelas con este modelo desde 1973 hasta 1996. Involucra 159 unidades educativas de gestión estatal. La Resolución 10.873 de 1989 da marco a este formato escolar, derogando dos resoluciones anteriores (7.176 de 1987 y resolución ministerial 448 de 1981). Esta normativa prescribe que las escuelas con DE tendrán una jornada de 8 horas, de las cuales 90 minutos están destinados al almuerzo. La resolución no fija una estructura curricular específica y explícita que cada unidad educativa presentará su proyecto de trabajo en función de las problemáticas que han visualizado en el medio en que se inserta.

2. Jornada Completa (JC):

Este formato cuenta con 125 unidades educativas de gestión estatal. Las primeras escuelas con JC se crearon en 1980, continuando la implementación de este modelo hasta 2007. La resolución que hoy da marco a la JC es la 3.085 del año 2000 (que deroga resoluciones previas de los años 1998 y 1999). En este formato las escuelas cuentan con una jornada de 8 horas. A su vez, la mencionada normativa prescribe una estructura curricular similar en los dos ciclos de la Educación Primaria que incluye⁵: 6 módulos de Matemática, 7 de Lengua, 4 de Ciencias Sociales y 4 de Ciencias Naturales, 2 módulos de Inglés, 3 de Educación Física, 3 de Educación Artística, 2 de Informática y 6 para un espacio de definición institucional (EDI). Estos últimos deberían afectarse a la profundización de los espacios curriculares.

3. Jornada Extendida (EJE) / Jornada Completa 2014 (JC2014):

En este tercer grupo se localiza un conjunto de instituciones que han sido seleccionadas para prolongar su jornada en los últimos años (un grupo en 2011 y 2012 y otro grupo en

⁵ Cabe aclarar que esta resolución también incluye el ex 3° Ciclo de la antigua EGB. Sin embargo, se lo excluye de esta caracterización dado que actualmente ese ciclo pertenece a la Educación Secundaria.

2013 y 2014). Utilizamos dos denominaciones porque tanto la normativa que las regula como los criterios pedagógicos e institucionales que se sostienen han variado.

Las denominadas “escuelas EJE” son 21 y adoptaron este formato en 2011 y 2012⁶, a partir de las Resoluciones N° 2342/11, N° 3591/11 y N° 3592/11, Disposición Conjunta N° 1/12 y Disposición N° 201/11 de la Dirección Provincial de Educación Primaria.

Posteriormente, estas normativas fueron derogadas por las Resoluciones N° 1096/14, N° 1153/14 y N° 1133/14, dando inicio a un proceso gradual de adecuación de todos los formatos anteriores en uno solo. Como nota distintiva estas normativas crean un espacio nuevo, denominado EPA (Espacio de Profundización de los Aprendizajes).

En total existen a la fecha 112 escuelas que se han incorporado a este modelo.

Más adelante, al caracterizar el dispositivo de intervención elaborado por la DPP, se describirán estos tres formatos en relación con los cargos docentes y las Plantas Orgánicas Funcionales (POF) que suponen.

CARACTERÍSTICAS DE LAS ESCUELAS CON ALGÚN MODELO DE EXTENSIÓN DE LA JORNADA

En este trabajo resulta de interés, para comprender las características que ha asumido la política de extensión del tiempo escolar, describir el comportamiento de algunos indicadores educativos en las escuelas que forman parte de ella. Por esa razón, se abordará específicamente la evolución de la matrícula y de las tasas de repitencia y sobreedad.

No es el objetivo de este análisis señalar causalidades entre el formato organizacional de estos establecimientos y cuestiones referidas a la retención o desgranamiento de la matrícula ni a la “eficiencia” de sus propuestas en términos de promoción del año escolar. Se trata, en cambio, de conocer algunas características que fueron desarrollando estas escuelas y que pueden estar vinculadas con aspectos no necesariamente relacionados al modelo de extensión del tiempo escolar.

Como se mencionó, en la actualidad existen **408 escuelas primarias de gestión estatal** con alguna modalidad de extensión de jornada, de las cuales **296** (las que corresponden

⁶ Si bien existían escuelas con Jornada Extendida a principios de la década pasada, ese formato se había implementado en el tercer ciclo de la ex EGB. Al crearse en 2005 la Educación Secundaria Básica y, posteriormente, la nueva escuela secundaria de 6 años, las secciones afectadas por este modelo pasaron a formar parte del actual Ciclo Básico de la Educación Secundaria. La denominación EJE se utilizó en 2011 y 2012 en este grupo de 21 escuelas, a pesar de que en la práctica no extendían la jornada, sino que tenían una jornada escolar de 8 horas.

a la JC, a la DE y a la EJE 2011) serán analizadas en este trabajo. No se incluyen en este análisis las escuelas EJE de 2012 ni las JC de 2014, dado que recientemente se han integrado a esta política y aun se encuentran en el primer momento de implementación. A las 296 escuelas que hace años son destinatarias de esta política asisten, según datos de 2013, **38.778 alumnos**, apenas el 3,6% del total de alumnos del Nivel Primario de gestión estatal.

Una primera caracterización de estas escuelas se vincula con su **distribución territorial**, tal como se observa en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Unidades educativas de gestión estatal y matrícula con Extensión de Jornada según ámbito. Año 2013

	Conurbano	Interior
Unidades educativas	62	234
Matrícula	13.320	25.458
Promedio de alumnos por unidad educativa	214,8	108,8

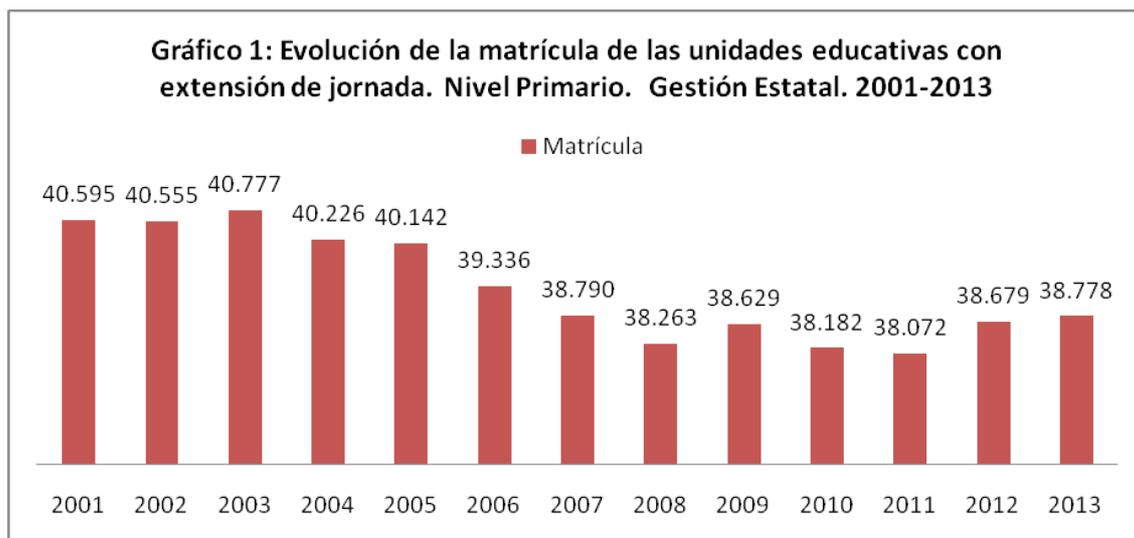
Fuente: Relevamiento Anual 2011. Dirección de Información y Estadística. Dirección Provincial de Planeamiento. DGCyE.

Si bien en términos de población el conurbano bonaerense concentra la mayor cantidad de habitantes de la provincia, resulta llamativo que sólo el 20,9% de las unidades educativas y el 34,4 % del total de alumnos que asisten a escuelas con alguna modalidad de extensión de jornada se localizan allí. La mayor parte de los estudiantes que asisten a jornada extendida se encuentran en el interior de la provincia, lo que podría sugerir una intención del Estado por avanzar en garantizar el derecho a la educación en distritos donde existe una oferta educativa menos diversificada. También, en estos casos, el problema del espacio escolar es menos conflictivo: hay edificios que no albergan otras instituciones educativas y mayor espacio físico para incorporar alumnos más tiempo en la escuela.

A su vez, es interesante considerar el promedio de alumnos por unidad educativa: mientras en el interior se registra mayor cantidad de alumnos, pero distribuidos en mayor cantidad de escuelas –lo que supone un promedio de 108,8 alumnos por institución educativa–, en el conurbano se duplican esos valores. Más allá de estas diferencias en ambos casos se trata, en general, de escuelas pequeñas y medianas: las

más pequeñas tienen menos de 20 alumnos y sólo hay dos instituciones con más de 400 estudiantes.

Otro aspecto relevante para considerar, en relación con la caracterización de estas escuelas, es la **evolución de la matrícula**. En este sentido, en el periodo 2001-2013 se observa una disminución de la cantidad de alumnos de 4,5%, cifra que equivale, en términos absolutos, a 1.817 alumnos (ver Gráfico 1).



Fuente: Relevamientos Anuales 2001 a 2013. Dirección de Información y Estadística. Dirección Provincial de Planeamiento. DGCyE.

Sin embargo, se perciben tres situaciones diferentes en ese periodo: mientras entre los años 2001 y 2003, en el momento más álgido de la crisis socioeconómica que vivió Argentina, la matrícula se mantiene relativamente estable (aumenta 0,4%), entre 2004 y 2007 se produce una disminución marcada (6,2%), en tanto que en los últimos años (2008-2013) la tendencia se desacelera, volviendo a incrementarse 1,3%. En valores absolutos el aumento de matrícula equivale solo a 515 alumnos.

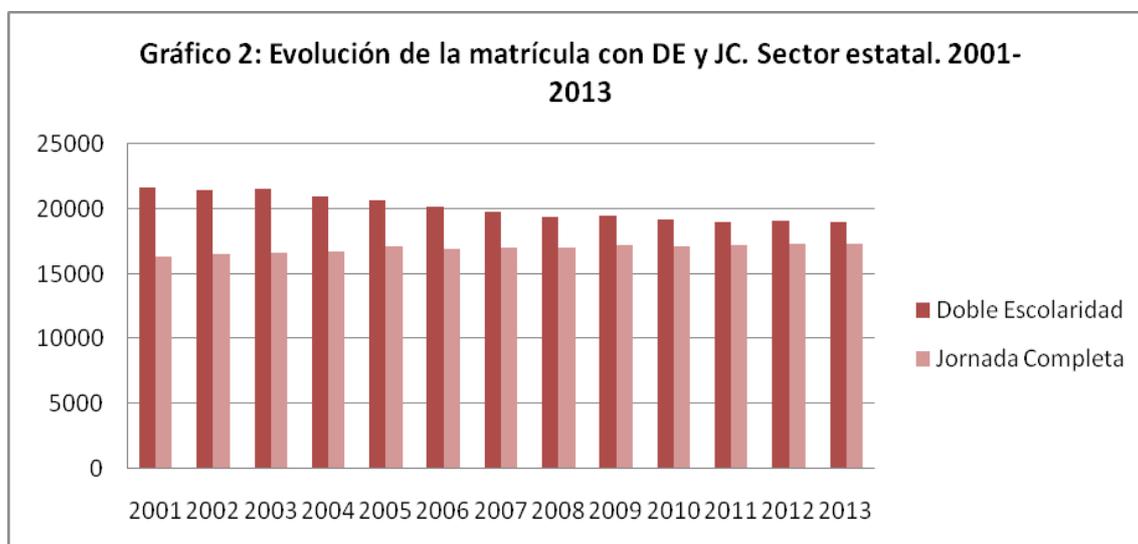
Por otro lado, se observan pequeñas diferencias entre las unidades educativas correspondientes al **ámbito urbano y rural (disperso y agrupado)**: mientras en el ámbito urbano en el período 2001-2013 se observa un decrecimiento leve y sostenido de la matrícula año a año,⁷ alcanzando un total de -6,4% durante ese lapso de tiempo, en el ámbito rural la matrícula se incrementa en el mismo período 2,5%. Cabe señalar, sin embargo, que en términos absolutos el incremento de la matrícula localizada en ámbito

⁷ Con excepción de los años 2003, 2009 y 2012, cuando la cantidad de alumnos se incrementa 1% (2003 y 2009) y 2% (2012) en relación con el año anterior.

rural equivale a 226 alumnos, en tanto en el ámbito urbano corresponde a un decrecimiento de 2.043 alumnos.

A su vez, si se focaliza la mirada en la evolución de la matrícula, pero considerando la **localización de las unidades educativas**, resultan llamativas algunas diferencias: si bien tanto en el conurbano bonaerense como en el interior provincial la matrícula ha ido decreciendo entre 2001 y 2013, esa tendencia ha sido más pronunciada en el conurbano, alcanzando un valor porcentual de -6,7%; 3,4 puntos porcentuales más que en el interior. Otra particularidad del comportamiento de la matrícula consiste en que, tanto en conurbano como en el interior en los últimos tres años la cantidad de alumnos ha aumentado, con mayor notoriedad en el conurbano (alrededor del 3% entre 2011 y 2013).

Por otro lado, se observan algunas diferencias en relación con la **evolución de la matrícula según el modelo organizacional de la escuela**: mientras que en las escuelas con DE la matrícula disminuye progresivamente desde el año 2001, en las que cuentan con el formato de JC hay un leve incremento en la cantidad de alumnos, tal como se desprende de la lectura del siguiente gráfico.



Fuente: Relevamientos Anuales 2001 a 2013. Dirección de Información y Estadística. Dirección Provincial de Planeamiento. DGCyE.

De acuerdo a la información que se presenta en el Gráfico 2, en el decenio 2001-2013 las escuelas con DE perdieron 2.630 alumnos –que equivalen a un decrecimiento del 12,2% de su matrícula-; por su parte, en las unidades educativas con JC se produjo un

incremento de 996 alumnos que corresponden, en términos porcentuales, al 6,1% de su matrícula.

El modelo de JC, tal como se describió en el apartado sobre los marcos legales, suele contar con mayores recursos: cuenta con una Planta Orgánico Funcional (POF) que garantiza la presencia de mayor carga horaria para las materias especiales (Educación Física, Educación Artística e Inglés) y con un Espacio de Definición Institucional (EDI) en el que se promueven o fortalecen aprendizajes vinculados con los contenidos del Diseño Curricular, en algunas oportunidades a través de talleres o proyectos particulares. La DE, en general, sólo cuenta con una mayor carga horaria de la maestra a cargo de cada sección. Esta es, tal vez, una de las causas por la cual el formato de JC suele retener en mayor medida a la matrícula y tiene mejores indicadores en términos de repitencia y sobreedad. Obviamente, para comprobar esta hipótesis se requieren de indagaciones específicas –probablemente de índole cualitativa- que no se han encarado hasta el momento.

Para finalizar esta breve descripción de las características de las escuelas con DE y JC se indaga en la diversidad de situaciones que plantean en relación con las **trayectorias escolares de sus estudiantes**.

Si se focaliza el análisis en la tasa de repitencia, por ejemplo, se observa que el 79% de las escuelas cuentan con tasas de repitencia bajas (157 casos) o moderadas (76 casos). Por su parte, el restante 21% se distribuye por partes iguales entre las unidades educativas que alcanzan cifras altas o críticas⁸.

Tabla 2. Tasa de repitencia por grupos de unidades educativas.

Gestión estatal. Total provincia. 2013

Criterios	Unidades educativas
Repitencia baja (0% a 3%)	157
Repitencia moderada (3,01% a 6%)	76
Repitencia alta (6,01% a 10%)	33
Repitencia crítica (más de 10,01%)	30

Fuente: Relevamiento Anual 2013. Dirección de Información y Estadística. Dirección Provincial de Planeamiento. DGCyE.

Si se focaliza la mirada en el grupo que en 2013 contaba con una tasa de repitencia baja y moderada se observa que en los últimos tres años en la mayoría de los casos ese

⁸ No se incluye el análisis de las escuelas que han implementado el formato escolar EJE en 2012 y JC en 2014, por las razones explicitadas precedentemente.

indicador ha ido disminuyendo o se ha mantenido estable. Por su parte, de las escuelas que cuentan con tasas de repitencia alta, aproximadamente la mitad –18 casos- han disminuido los valores de esta tasa levemente, mientras que en las restantes la repitencia se ha incrementado considerablemente. Por último, las unidades educativas que tienen una tasa de repitencia crítica presentan variaciones importantes entre ellas, aunque en términos generales, se observa un fuerte incremento de esta tasa.

Resulta, sin embargo, muy dificultoso establecer lecturas concluyentes, dado lo acotado del universo de casos a analizar y las grandes variaciones que se observan cuando se aborda la lectura de información desagregada a nivel de la unidad educativa.

A continuación se va a puntualizar en el comportamiento de esta tasa según los modelos organizacionales.

Tabla 3. Tasa de repitencia por formato organizacional. Gestión estatal. Total provincia. 2013

Criterios	Doble escolaridad	Jornada Completa	EJE
Repitencia baja (0% a 3%)	83	69	5
Repitencia moderada (3,01% a 6%)	42	29	4
Repitencia alta (6,01% a 10%)	13	17	3
Repitencia crítica (más de 10,01%)	20	10	0

Fuente: Relevamiento Anual 2013. Dirección de Información y Estadística. Dirección Provincial de Planeamiento. DGCyE.

Tanto las unidades educativas con DE como las de JC se caracterizan por contar en 2013 mayoritariamente con una tasa de repitencia baja o moderada. A su vez, las unidades educativas con tasas altas y críticas alcanzan aproximadamente el 21% del total en ambos casos. Resulta interesante notar que en los últimos tres años los indicadores de estas instituciones mejoraron notablemente, particularmente en las escuelas con DE, dado que años atrás contaban con tasas de repitencia altas y críticas que superaban en 7 puntos porcentuales a las de JC. Las escuelas EJE consideradas cuentan, mayoritariamente, con una repitencia baja y moderada.

Para finalizar este apartado interesa conocer el comportamiento de la tasa de sobriedad de estas instituciones educativas.

Tabla 5. Tasa de sobreedad por por formato organizacional. Gestión estatal. Total provincia. 2013

Criterios	Total	Doble Escolaridad	Jornada Completa	EJE
Sobreedad baja (0% a 10%)	70	37	33	2
Sobreedad moderada (10,01% a 18%)	68	35	33	4
Sobreedad alta (18,01% a 25%)	62	35	27	4
Sobreedad crítica (Más de 25,01%)	83	51	32	2

Fuente: Relevamiento Anual 2013. Dirección de Información y Estadística. Dirección Provincial de Planeamiento. DGCyE.

Con respecto a la **sobreedad**, del universo total de unidades educativas con algún tipo de extensión de jornada escolar, la mayor cantidad (83 escuelas) cuentan con valores críticos, lo que equivale al 28% del total. Si observamos los modelos organizacionales, los valores son más pronunciados en las escuelas con DE: mientras en estas últimas la tasa de sobreedad crítica alcanza al 32% de las unidades educativas, en el caso de la JC el 25% de las unidades educativas cuentan con esos valores (7 puntos porcentuales por debajo de las escuelas con DE).

En definitiva se observa en la experiencia de las escuelas que cuentan con algún formato de extensión del tiempo escolar situaciones diversas: por un lado, como ya mencionamos, se trata de instituciones medianas y pequeñas que, mayoritariamente, se encuentran localizadas en el interior. Por otro lado, han atravesado una pérdida progresiva de matrícula durante diez años y un proceso de lenta recuperación de la misma en los últimos tres años. Finalmente, se destacan por una baja o moderada repitencia y, sin embargo, por una sobreedad que alcanza casi a la mitad de la matrícula.

UN POSIBLE DISPOSITIVO PARA EL MONITOREO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE EXTENSIÓN DE JORNADA ESCOLAR

La asignación de los recursos educativos

Históricamente en Argentina y en la provincia de Buenos Aires, se definieron las estrategias institucionales de gobierno por las cuales resulta posible crear, agrupar o

desdoblarse las diferentes secciones educativas de las instituciones educativas a partir de la definición de criterios institucionales, físicos y organizacionales para los cuales en base a la cantidad de matrícula a escolarizar se determinan los recursos educativos. Es decir, se definen estándares institucionales de cantidades mínimas y máximas de matrícula para la cual se irán asignando los diferentes cargos docentes y, la definición de la categoría de cada institución se formaliza en el desarrollo de la conformación de las Plantas Orgánico-Funcionales (POFs)⁹.

En la provincia de Buenos Aires, como se mencionó, existen tres modelos pedagógicos de extensión de la jornada escolar y en cada uno de ellos existen diferencias respecto de la configuración de las Plantas Orgánico-Funcionales (POFs), que en la próxima tabla se presentan.

Categorías	Doble Escolaridad	Jornada Completa	Escuela Jornada Extendida
Horas	8	8	8
Caja Curricular	Turno mañana: Diseño Turno tarde: Talleres	Organización horaria alternando A.C. y E.D.I.	Alternando A.C. y E.P.I
S.AE.	60 Minutos almuerzo 30 Minutos descanso	60 Minutos	60 Minutos
Pausas	No prescriptas A criterio de cada institución	No prescriptas No consideradas en la carga horaria diaria	50 Minutos 30 T. Mañana 20 T. Tarde
Cargos	Se crean con Doble Escolaridad: Director MG	Se crean según secciones: E.M.A.T.P. MB MG VD	Se crean con Extensión de Jornada: Preceptor Maestro de Ciclo E.M.A.T.P.
Espacios Institucionales	Alternativas pedagógicas para alumnos y docentes Sin prescripción de carga horaria	E.D.I. (para alumnos con docentes) E.I. (docentes) 6 módulos semanales	E.P.I (espacios de prácticas institucionales) E.P.A. (espacios de proyectos áulicos) Hasta 5 módulos semanales según modelo

Como se desprende de la tabla, la extensión de la jornada escolar en cada uno de los modelos institucionales implica extender la carga horaria de diferentes tipos de cargos, de los cuales no implica la totalidad de los cargos.

Respecto del impacto salarial de la extensión de la jornada escolar, el Estatuto del Docente, plantea que el cargo docente que extienda su jornada, y por ende su remuneración será en función del modelo institucional y estipula que a la remuneración de jornada simple, se le adicionará un 75% del sueldo básico.

⁹ Para profundizar el procedimiento administrativo del proceso de preparación y aprobación de las POFs se recomienda la lectura de la *Asignación de recursos a las escuelas en la provincia de Buenos Aires* de Alejandro Morduchowicz/UNIFE. Año 2011.

Tipo de Cargo	Antigüedad Promedio	Jornada Simple	Jornada Completa	Costo Laboral Total Anualizado Extensión de Jornada Escolar (Abril/12)	
		-En\$-	-En\$-	-En\$-	-En%-
Director de 1era. (-20 secc. EPB)	20 años	\$ 129.262,2	\$ 208.194,1	\$ 78.931,9	61,1%
Director 2ra EPB	20 años	\$ 115.106,0	\$ 185.393,5	\$ 70.287,6	61,1%
Director 3ra EPB	20 años	\$ 110.387,2	\$ 177.793,4	\$ 67.406,2	61,1%
Vicedirector de 1era. (-20 secc. EPB)	15 años	\$ 101.078,2	\$ 158.325,2	\$ 57.247,1	56,6%
Vicedirector de 2da (PPP-DTI)	15 años	\$ 90.008,5	\$ 140.986,1	\$ 50.977,6	56,6%
Secretario EPB-PSICOLOG-CEC-Espec.	15 años	\$ 96.440,8	\$ 148.720,8	\$ 52.280,0	54,2%
Maestro de Grado	15 años	\$ 73.731,7	\$ 119.991,0	\$ 46.259,4	62,7%
Profe Módulo de Maestro Especial 1º y 2º ciclo (ES)	15 años	\$ 4.580,1	\$ 4.580,1	\$ 0,0	0,0%
Bibliotecario	15 años	\$ 73.731,7	\$ 119.991,0	\$ 46.259,4	62,7%
Prosecretario EPB	15 años	\$ 85.506,8	\$ 143.541,2	\$ 58.034,5	67,9%
Preceptor	15 años	\$ 62.565,0	\$ 109.488,8	\$ 46.923,8	75,0%
EMATP	15 años	\$ 61.828,9	\$ 108.200,5	\$ 46.371,7	75,0%
Auxiliar/Portero (1 x UE)	15 años	\$ 82.325,9	\$ 82.325,9	\$ 0,0	0,0%

Notas:
Corresponde a la liquidación de haberes del mes de abril del año 2012 contemplando sólo los docentes en situación de revista Titular y Provisional
Fuente: Unidad de Estudios de la Inversión Educativa/Dirección Provincial de Planeamiento en base a información de la Dirección Provincial de Tecnología de la Información/DGCyE.

Como se observa en la figura presentada, los costos anualizados de los cargos docentes de conversión de la jornada simple a la extensión de la jornada escolar presentan variaciones significativas respecto del cargo docente y la categoría de la institución en la cual se desempeñan. En general, el costo agregado representa un incremento del 63% del costo laboral docente, aunque los que mayores incrementos registrarían son los cargos de EMATP, Preceptor y en menor medida los de Maestro de Grado y Directores de cada una de las instituciones.

El impacto de política educativa en cuestión

La primera aproximación, desde el punto de vista de los costos educativos, consistió en el análisis de 105 escuelas seleccionadas como insumo básico para proyectar los costos incrementales estimados que surgen de la implementación de la jornada extendida en este grupo de instituciones educativas¹⁰.

¹⁰ En el momento de elaboración de este dispositivo se preveía la incorporación de 105 escuelas en una primera etapa, sin embargo, las cifras finales fueron variando por cuestiones relativas a diálogos que la DGCyE estableció posteriormente con el ME.

Ámbito	Categoría del Establecimiento	Conurbano Bonaerense		Interior Provincial		Total general	
		Escuelas	En %	Escuelas	En %	Escuelas	En %
Rural Agrupado	1ra Categoría			3	7,3%	3	2,9%
Total Rural Agrupado				3	7,3%	3	2,9%
Rural Disperso	1ra Categoría	1	1,6%	3	7,3%	4	3,8%
	2ra Categoría			1	2,4%	1	1,0%
Total Rural Disperso		1	1,6%	4	9,8%	5	4,8%
Urbano	1ra Categoría	12	18,8%	8	19,5%	20	19,0%
	2ra Categoría	32	50,0%	19	46,3%	51	48,6%
	3ra Categoría	19	29,7%	7	17,1%	26	24,8%
Total Urbano		63	98,4%	34	82,9%	97	92,4%
Total General		64	100,0%	41	100,0%	105	100,0%

Tal como hemos detallado los costos laborales anualizados, se requería analizar el tipo de institución educativa a implementar la extensión de la jornada escolar acorde al ámbito y la categoría educativa de cada una de las mismas. Como se desprende, más de la mitad se localizaron en ámbito urbano y de las cuales la mayoría fueron de 2° y 3° categoría.

El Estatuto del Docente, tipifica que los rangos de la cantidad de secciones según categoría: 1° Categoría: 15 o más secciones, 2° Categoría: 7 a 14 secciones y 3° Categoría: 1 a 6 secciones como así las cantidad de matrícula según ámbito Urbano: Mínimo: 19 – Máximo: 30 (Alumnos/Sección) y Rural: Mínimo: 14 – Máximo: 19 (Alumnos/Sección).

Determinación de los Costos

Desde una perspectiva global de los costos, se utilizaron variables agregadas para realizar una primera proyección del costo incremental requerido para la incorporación de las 105 instituciones educativas de jornada simple en la política de extensión de jornada escolar de la Provincia de Buenos Aires.

La determinación de los costos educativos no se encuentra resuelta entre los especialistas dedicados a la materia, producto de lo cual se requiere determinar la concepción asumida para la cual se elaboraran los mismos. En efecto, para el cálculo de los costos totales es necesario ordenar la variedad de los recursos que incluyen cada una de las intervenciones específicamente.

Siguiendo a Levin y McEwan (2001), que desarrollaron el “*método de los ingredientes*” al que sintetiza en la idea de que toda intervención utiliza “ingredientes”, que tienen un costo, cuya sumatoria permitirá arribar al costo total, y que deben identificarse y categorizarse. Como es lógico, los costos de mayor participación en el total, como es el

caso del gasto en personal en los costos educativos, merecerían un análisis minucioso y exhaustivo. En efecto, a continuación se desarrollan las diferentes etapas de costeo y se explicita de manera exhaustiva el ingrediente de personal.

El primer paso consisten en determinar el conjunto objetivo, que en nuestro caso fueron las “105 escuelas EJE” que se categorizaron en base a la cantidad de secciones relevada mediante el Relevamiento Anual del año 2011 de la Dirección de Información y Estadística dependiente de esta Dirección Provincial de Planeamiento. En efecto, el Estatuto del Docente otorga diferentes categorías de escuelas según rangos de la cantidad de secciones registradas y que dichas categorías tienen impacto salarial.

En el segundo paso, se construyó una POF teórica, para cada una de las instituciones educativas, que permita cuantificar la asignación de cargos docentes y administrativos, constituyendo así, las unidades de costeo de base para comenzar el ejercicio de costeo.

Posteriormente, en el tercer paso, se elaboró una grilla de costos salariales laborales de los cargos representativos, con fecha del mes de abril del año 2012, anualizándose los costos unitarios incluyendo el sueldo anual complementario.

El cuarto paso determinó que los criterios de costeo surgen en primer lugar, de la Disposición Conjunta N° 1 de abril del año 2011, en el cual se contempla la organización de la planta orgánica funcional y se define las cantidades de cargos docentes y módulos de cada tipo de puesto laboral. El segundo criterio de costeo, surge de contemplar dicha disposición conjunta y, a la vez, agregándose algunos otros cargos docentes y módulos que desde la Dirección Provincial de Educación Primaria se proponen alcanzar mediante una nueva normativa para el programa de Extensión de la Jornada Escolar en la Provincia.

Para la valorización del total de cargos se consideró una antigüedad de 15 años y, para aquellos que no fuera posible conocer el costo unitario, se utilizó el salario promedio ponderado del cargo que surge de liquidación de haberes del mismo mes y año. En el caso del personal directivo, Director/a y Vicedirector/a, la antigüedad contemplada fue de 20 años debido a que mediante las distribuciones de frecuencia generadas a partir de las liquidaciones de haberes nos proporcionan dicho promedio de antigüedad por tipo de cargo. Asimismo, debido a la complejidad de la estructura salarial docente, se utilizó, en los casos que no fuese posible, la identificación del cargo según tipo de jornada y cantidad de secciones de la institución educativa.

Mediante el quinto paso, se desarrolló el procedimiento de valorización de las POFs teóricas con el objetivo de cuantificar el costo de funcionamiento mínimo de cada una

de las instituciones de jornada simple y la proyección del costo incremental para convertir las mismas con jornada extendida. Para su determinación, en cada caso, se imputaron los costos salariales laborales, tanto en la jornada simple como en el caso de la jornada extendida (doble jornada vigente en la actualidad).

Resulta importante destacar las dificultades que en algunos cargos se presentaron, en especial:

a) El cargo del *Maestro Bibliotecario*, que para la imputación del costo unitario de extensión de jornada, se utilizó el equivalente al maestro de grado con jornada doble, debido a que ambos cargos poseen el mismo número índice de valoración estatutaria;

b) En el caso del *Profesor de Módulos de Educación Física, Artística e Inglés*, corresponden al costo laboral anualizado promedio ponderado que surge de la liquidación de haberes del mes de abril del año 2012.

c) En los cargos de *Director y Vicedirector de 2da* y del *Director de 3ra* se estimaron en base a la elaboración de cálculos propios, a partir de la identificación de las relaciones existentes entre otros cargos representativos, para poder estimar el costo unitario de los cargos según ambos tipos de jornada, simple y extendida.

d) En los cargos de *Preceptor y Encargado de Medios de Apoyo Técnico-Pedagógico* se estimaron en base a la elaboración de cálculos propios, a partir del incremento estipulado por el Estatuto Provincial del Docente para los cargos de jornada completa y/o doble escolaridad que contempla el sueldo básico más el 75% del mismo.

e) Equipo de Orientación Escolar: corresponden al costo laboral anualizado que surge del promedio ponderado de cada uno de los cargos del mes de abril de 2012.

En síntesis, de los costos resultantes, para la extensión de la jornada escolar se necesitaría incrementar la inversión en \$ 159 millones de pesos corrientes, equivalente a un incremento de cargos de 2.329 para el conjunto de las 105 instituciones educativas.

En conclusión, la elaboración de dicha metodología de costeo tiene una significativa importancia debido a que se construye desde la construcción normativa del *gasto teórico asignado vía POFs* que se debería incurrir a futuro. No obstante, según la experiencia empírica de trabajos previos realizados, resulta recurrente encontrar la existencia de desvíos respecto de los parámetros técnicos-normativos que estipulan la asignación de cargos en base a la cantidad de alumnos y secciones que en cada institución educativa declara.

La cuestión de la infraestructura escolar resulta crucial para la implementación de la extensión de la jornada escolar. Respecto de la expansión y adecuación de la

Infraestructura, se requerirían construir 57.814 M² para la extensión de la jornada escolar equivalente a una inversión de \$ 212 millones de pesos corrientes. Valuación a precio de mercado (Marzo/12: \$3.662).

Para la determinación del Mobiliario Escolar, la estimación estándar resulta equivalente al 5% del costo de infraestructura. El costo incremental en concepto de mobiliario escolar ascendería a \$ 10,6 millones de pesos corrientes.

La provisión del Servicio Alimentario Escolar, rondaría alrededor de los \$27,9 millones de pesos corrientes, para 190 días de clase, contemplando las unidades retributivas de alimentación definidas por el SAE hasta diciembre del año 2011.

Por último, otros aspectos a contemplar para determinación del costo total incremental se refiere a: 1) Equipamiento de Cocina; 2) Materiales Didácticos y 3) Útiles Escolares que se deberían incorporar, pero que en la mayoría de los casos, corresponde a gastos a cargo de las familias.

Criterios de selección y relevamiento

Para el cumplimiento de estas metas la DPP –en coordinación con la unidad ministro y la Dirección Provincial de Educación Primaria (DPEP)- comenzó con un proceso de relevamiento de información que posibilitara seleccionar las 105 escuelas a incluir en el primer año así como mantener actualizado un listado de escuelas que aspiraran a ser incorporadas en los años subsiguientes.

Para obtener el primer listado de las 105 escuelas se realizaron diferentes acciones. Se implementó un relevamiento a través de las jefaturas de los distritos del Conurbano bonaerense –correspondientes a las Regiones Educativas 1 a 9-, a los que se sumaron La Plata, Berisso, Ensenada, Brandsen, Punta Indio, Magdalena, Bahía Blanca y General Pueyrredón. Se solicitó a los Jefes Distritales que propusieran 5 escuelas que cumplieran con los siguientes criterios:

- Que atiendan a una población de niños y niñas de nivel socioeconómico bajo.
- Que dispongan de algún espacio físico para incrementar el tiempo de permanencia de los alumnos en la escuela y/o para ampliar el edificio.
- Que cuenten con un liderazgo pedagógico destacable.

La información recibida se cargó en una base de datos y se sistematizó, construyendo un primer listado de 164 escuelas con posibilidad de implementar EJE. Ese listado se

jerarquizó atendiendo a las características de cada institución. Las escuelas fueron ordenadas según la combinación de cinco criterios acordados:

- Escuelas primarias que no comparten edificio, cuentan con aulas disponibles, otros espacios disponibles y espacios interiores y/o exteriores para ampliación edilicia.
- Escuelas primarias que comparten edificio, pero cuentan con aulas disponibles, otros espacios disponibles y espacios interiores y/o exteriores para ampliación edilicia.
- Escuelas que no comparten edificio, no disponen de aulas libres pero disponen de otros espacios escolares libres y espacios interiores y/o exteriores para ampliaciones edilicias.
- Escuelas que comparten edificio, no disponen de aulas libres ni de otros espacios escolares libres pero cuentan con espacios interiores y/o exteriores para ampliaciones edilicias.
- Escuelas primarias que cuentan con aulas libres y/u otros espacios disponibles, pero no tienen espacios para hacer modificaciones.

De este primer relevamiento se obtuvieron 95 escuelas que cumplían con alguno de los criterios indicados. Las restantes 69 escuelas informadas fueron descartadas por no disponer de espacios físicos para ampliar y/o incrementar el tiempo de permanencia de los alumnos.

Posteriormente, y con el objetivo de completar la nómina de 105 escuelas, dado que algunos proyectos de extensión de jornada no resultaban viables por razones edilicias, se realizó una nueva selección tomando varios criterios.

Se utilizó en primera instancia, el indicador IVSg para seleccionar establecimientos ubicados en áreas vulnerables. El IVSg es un indicador ponderado de vulnerabilidad social que contempla aspectos educativos, económicos, habitacionales y de salud de los hogares, ponderando los valores que asume cada hogar en esas dimensiones según el nivel de criticidad de sus déficit y calculando el promedio por área geográfica. Se calculó como promedio por fracción censal y se asignó a cada establecimiento el valor que asume el indicador en la fracción a la que pertenece.

El valor de este índice oscila entre 0 y 1. Cuanto más cercano es el valor a 1 mayores son las condiciones de vulnerabilidad y cuanto más bajo, menos condiciones de vulnerabilidad de los hogares. El valor promedio provincial es 0,328. Se identificaron las escuelas primarias con IVS superior a 0,38.

A este universo de escuelas se les aplicó otra selección. En este caso se buscaron escuelas en las que se aplicara el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), por considerarse que su trayectoria respecto de los proyectos institucionales ayudaría a viabilizar la extensión de la jornada. El Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) es una política que diseña e implementa el Ministerio de Educación de Nación desde el año 2004, con el objetivo de dar respuesta a las problemáticas educativas relacionadas con la fragmentación social y la desigualdad de oportunidades educativas. La selección de las mismas ya imprime un sesgo vinculado también a identificar establecimientos educativos con población vulnerable.

Posteriormente se analizaron las escuelas seleccionadas en relación a los datos proporcionados por el **Censo Nacional de Infraestructura Escolar (CENIE)**. Este Censo brinda información sobre el estado y aprovechamiento de los edificios escolares y las características de su infraestructura. Al momento de realizar la selección se encontraba en etapa de relevamiento por lo que no se contaba con una base de datos que incluyera todas las variables relevadas, ni todos los predios (unidad de análisis censal que corresponde al lote o lotes contiguos, con sus construcciones, donde se desarrollan actividades educativas), que conforman el universo de establecimientos educativos de la provincia de Buenos Aires.

Se realizó un trabajo de análisis de la relación entre infraestructura y ocupación edilicia, viendo qué instituciones educativas compartían o no el predio escolar, ya que cada predio puede albergar más de un establecimiento educativo. Se contó también con información provista por la Dirección Provincial de Infraestructura de la DGCyE sobre edificios recién construidos para escuelas secundarias, que hasta el momento funcionaban con una escuela primaria. Su mudanza proporcionaría espacio libre en el edificio donde funcionaba anteriormente.

Se vinculó la información censal con datos referidos a matrícula y secciones por turno de las escuelas seleccionadas por los anteriores criterios, con el fin de caracterizar las escuelas por su tamaño y características edilicias que permitirían la ampliación de la jornada, como existencia de comedor, cantidad de aulas comunes, espacios exteriores y patios, para posibles ampliaciones.

El tamaño del establecimiento se determinó por la cantidad de secciones por turno. 1 a 6 chicos, 7 a 12 medianos, más de 12 grandes.

La cantidad de secciones por turno en relación a la cantidad de aulas comunes permitió registrar las diferencias entre secciones entre el turno mañana y tarde, y por lo tanto la existencia de espacios libres en relación a las aulas totales del edificio.

Además de completar el número de escuelas seleccionadas, se construyó un listado de 19 escuelas que podían extender la jornada escolar con mayor celeridad, dado que no requerían mayores intervenciones de infraestructura. Estas 19 escuelas se sumaron a las 21 que implementaron la EJE entre 2011 y 2012 para constituir un grupo “piloto” de la nueva propuesta pedagógica.

PARA FINALIZAR

Para el año 2011, según datos de la Dirección de Información y Estadística de la DGCyE, **sólo el 3,8% del total de alumnos/as del Nivel Primario asistieron a algún tipo de jornada extendida**, incluyendo la gestión estatal y privada. Como inicio para la discusión y elaboración de una propuesta integral de extensión de jornada se seleccionaron 105 escuelas en condiciones de media y alta vulnerabilidad social.

A partir de este grupo de instituciones educativas, se estaría contemplando una demanda educativa de alrededor de 25.000 y 26.300 alumnos/as. **Este incremento de la demanda, a nivel provincial, permitiría incrementar al 5,4%**, respecto del año 2011, la participación del total de alumnos/as que asiste a alguna institución educativa cuya extensión de jornada supera la jornada simple.

BIBLIOGRAFÍA

CIPPEC (2006) *Estudio para la implementación de una Política Nacional de Extensión de la Jornada Escolar*, Buenos Aires.

[Gimeno Sacristán, J.](#) (2008) *El valor del tiempo en educación*, Morata, Madrid.

Husti, A. (1992) “Del tiempo escolar uniforme a la planeación móvil del tiempo”, en Revista de Educación N° 298, Secretaría de Estado de Educación Centro de Investigación, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.

Levin, H y Mc Ewan, P. *Cost-Effectiveness ANalysis* 2° edition. Sage Publications Thorusand. Año 2001.

Mitter, W. (1992) “Tiempo escolar y duración de la enseñanza escolar en Alemania: una comparación a nivel europeo”, en Revista de Educación N° 298, Secretaría de Estado de Educación Centro de Investigación, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.

Fernández Enguita, M. (2002) *La jornada escolar*, Ariel, Barcelona.

Morduchowicz, Alejandro. *Asignación de recursos a las escuelas en la provincia de Buenos Aires*. Universidad Pedagógica de Buenos Aires. Año 2011.
<http://unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2011/11/Informe-final-asignacion-de-recursos-MORDUCHOWICZ.pdf>

Tyack, D. y Cuban, L. (1995) *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*, Fondo de Cultura Económica, México.

Vercellino, S. (2013) *La (re)organización del dispositivo escolar en escuelas primarias de la Provincia de Río Negro que implementan un programa de extensión de la jornada escolar*, Universidad Nacional de Río Negro, Viedma.