

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROVINCIA DE MISIONES

Proyecto de asistencia técnica
a la gestión educativa

INFORME FINAL

*CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO*

SEPTIEMBRE 2013

Axel Rivas
Cecilia Veleda
Martín Scasso
Belén Sanchez

Índice

Introducción	4
Cronograma de actividades.....	7
Estructura del documento.....	9
Bases y fundamentos de la asistencia técnica	10
La extensión de la jornada escolar en la provincia de Misiones: nuevos tiempos para la educación misionera.....	11
La gestión de la información educativa desde una perspectiva integral, clave para el buen gobierno de la educación	13
Una instancia de formación para líderes pedagógicos.....	15
Taller de planeamiento “la gestión educativa de cara al futuro”	16
Reporte de actividades realizadas.....	18
La ampliación de la jornada escolar en la provincia de Misiones	19
Apoyo técnico para la gestión integral de la información educativa	22
Taller “La gestión educativa de cara al futuro”	24
Una propuesta para transformar la enseñanza desde adentro	25
Bibliografía citada.....	27
Anexos.....	28
Anexo 1. La extensión de la jornada escolar: comparación de modelos y lecciones para la Argentina. Presentación de Axel Rivas	29
Anexo 2. Síntesis de los modelos de implementación de la extensión de la jornada escolar. Jurisdicciones seleccionadas.....	33
Anexo 3. Problemáticas a resolver para implementar la jornada extendida en la provincia de Misiones.....	35
Anexo 4. Secciones, horas y caja curricular de escuelas incorporadas a la jornada extendida en 2012.....	37
Anexo 5. La ampliación de la jornada escolar en la provincia de Misiones. Diagnóstico y recomendaciones.....	38

Anexo 6. Evaluación del sistema de información educativa de la provincia de Misiones	68
Anexo 7. Dar vuelta la política educativa: nueva gestión de la información para los ministerios de educación	73
Anexo 8. Sugerencias bibliográficas para el concurso para acceder al cargo de director y supervisor	95
Anexo 9. Nota publicada en "6 digital" el 9 de abril de 2013	97
Anexo 10. Transformar la enseñanza desde adentro: una propuesta de formación de directivos para la provincia de Misiones	99

Introducción

Resumen ejecutivo.-

En el marco de este proyecto, se elaboraron tres documentos: un estudio diagnóstico con recomendaciones para la ampliación de la jornada escolar en la provincia de Misiones, un documento de evaluación del sistema de información educativa de la provincia, y una propuesta de formación para directivos escolares.

El primero comienza con el marco de la política nacional en marcha y un breve relato de los casos provinciales e internacionales más salientes de extensión de la jornada. Estas experiencias brindan lecciones relevantes para el caso de la provincia de Misiones. Luego se presenta un sintético diagnóstico de los primeros avances de la ampliación de la jornada escolar en la provincia de Misiones. Partiendo de estas bases, se sugieren recomendaciones para el planeamiento de la política. Se concluye sobre la importancia de formar un equipo de gestión centralizada sólido y operativo, de crear una normativa marco; de revisar las prioridades curriculares y de trabajar sobre la construcción de una identidad pedagógica para la política, entre otras cuestiones.

El segundo realiza un diagnóstico sobre los principales componentes del sistema de información educativa de la provincia. Se concluye que existen dos sistemas paralelos de registro de información educativa cuyo funcionamiento en simultáneo implica altos costos de mantenimiento. Sobre esta base, se ha establecido un plan técnico de avance para establecer un conjunto de líneas de acción que permitan la unificación de los sistemas.

Por último, se ha elaborado una propuesta para la creación de una oferta de formación de directivos escolares que consta de tres componentes: el fortalecimiento de las capacidades de los directores para convertirse en líderes pedagógicos que transforman prácticas docentes, la creación de un proceso colaborativo de mejora escolar, el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Educación Provincial y la incidencia en las políticas de capacitación docente en Argentina y América Latina.

Introducción.-

El proyecto de asistencia técnica a la provincia de Misiones se propuso potenciar las capacidades técnicas del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología para el planeamiento estratégico de la política educativa.

Sobre la base de un diagnóstico informado y compartido por CIPPEC y las autoridades educativas provinciales, se decidió trabajar en los siguientes 4 objetivos:

1. Acompañar el proceso de diseño de una política integral de extensión de la jornada escolar en la provincia
2. Asesorar técnicamente al Ministerio en la gestión integral de la información educativa
3. Desarrollar una propuesta de formación cargos directivos y de supervisión del sistema educativo
4. Desarrollar un taller de planeamiento educativo con eje en los desafíos que presentan los cambios tecnológicos y culturales en la actualidad

Se trata de cuatro componentes centrales para el avance hacia la equidad y calidad de la educación en la provincia de Misiones. Mientras que los componentes 1, 2 y 3 abordan políticas educativas específicas, el componente 4 busca potenciar la implementación de todas ellas incorporando una visión de futuro que atraviesa a toda la política educativa en el contexto actual. A su vez, los cuatro componentes se realimentan entre sí. La necesidad de contar con supervisores y directivos que actúen como líderes pedagógicos para que la extensión de la jornada escolar genere impactos significativos; y la importancia de contar con información educativa sistemática para identificar las escuelas más vulnerables y extender allí la jornada escolar son solo ejemplos del potencial de articulación hacia la mejora educativa que puede identificarse en esta propuesta integral de asistencia técnica.

Cronograma de actividades.-

A continuación, se transcribe el cronograma previsto de actividades, acordado al inicio del proyecto:

TAREAS		15-feb	15-mar	15-abr	15-may	15-jun	15-jul	15-sep
1	Reuniones de trabajo con el Ministro y su equipo para elasesoramiento en distintas alternativas de política educativa: la gestión de la información; el planeamiento estratégico de la educación; la formación, carrera y capacitación docentes; la creación de redes de innovación educativa; el financiamiento educativo, entre otros.							
	Sugerencias para el diseño e implementación de la política de EJE. Se presentarán las políticas de EJE en los países de la región y en las 5 provincias argentinas que más avanzaron en la materia hasta la fecha (Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Río Negro, Córdoba y Mendoza), para reflexionar sobre los distintos modelos posibles y sus efectos.							
2	Taller de sensibilización para supervisores y directivos. Se propone la realización de un taller para supervisores y directivos sobre las posibilidades que abre la extensión de la jornada escolar para la mejora del aprendizaje, la reducción de la repitencia y la diversificación de la experiencia escolar a partir de la apertura de nuevos espacios de expresión para los alumnos. Se propondrá una dinámica de trabajo basada en ejercicios concretos de planificación escolar.							
	Taller de colaboración para la elaboración de un diagnóstico de partida. Un punto de partida clave para el buen diseño de la EJE es la elaboración de un diagnóstico preciso sobre la oferta de nivel primario en las zonas más vulnerables: necesidad de ampliación de la oferta, escuelas existentes, infraestructura disponible, indicadores educativos (repitencia, sobreedad, etc.), características de los directivos, relación con la comunidad, etc. En el marco de este taller, CIPPEC colaborará con el Ministerio de Educación en la concepción de este diagnóstico y en el análisis del mismo una vez relevada la información por el Ministerio.							

<p>Taller de asesoramiento para el diseño del Plan Integral de EJE. En base al diagnóstico de partida, CIPPEC se propone apoyar al Ministerio de Educación en el diseño de un Plan Integral de Extensión de la Jornada Escolar. Esto supone la participación de CIPPEC en la concepción de la estrategia de implementación, con un activo apoyo en el planeamiento de los costos, el diseño de un modelo de selección de las escuelas participantes, el proceso de comunicación de la política, la creación de un documento base normativo con definiciones organizativas, curriculares, comunitarias y laborales docentes y la creación de pautas para la planificación de los proyectos educativos institucionales de las escuelas que ingresen a la EJE.</p>							
<p>Jornada de planeamiento educativo: “La gestión educativa de cara al futuro”. Se propone realizar un taller de una jornada de duración donde se presentarán distintos escenarios de la educación provincial para los próximos años. En base a un ejercicio de discusión de ejes de planeamiento estratégico, se propondrá un debate sobre el rol de la gestión educativa en tiempos de cambios tecnológicos y culturales acelerados. Como parte de la actividad, se presentará el libro multimedia “Viajes al futuro de la educación. Guía reflexiva para Ministerios de Educación”, por su autor, Axel Rivas (pronto a publicarse).</p>	3						
<p>Apoyo técnico para la gestión integral de la información educativa. Reuniones de trabajo con los equipos técnicos específicos a cargo del sistema de información educativa sobre docentes, escuelas y alumnos. En base a este diagnóstico, se elaborará un mapa de opciones para potenciar el sistema provincial de estadísticas educativas, con especial énfasis en el uso de los recursos y en el planeamiento integral para la mejora de la justicia distributiva y la calidad educativa. Incluye un taller específico de trabajo, donde se presentarán alternativas sobre la gestión de la información, como parte de un proceso de colaboración en la temática desarrollado por CIPPEC y el Banco Mundial. Abarca la presentación de un breve documento sobre los casos provinciales más salientes de uso de la información educativa para la gestión. El trabajo estará coordinado por una especialista de amplia trayectoria en la gestión educativa y en el uso de las tecnologías de la información para el planeamiento educativo.</p>	4						

5	<p>Apoyo técnico para la creación de una instancia de formación para directivos y supervisores del sistema educativo. Reuniones de apoyo para analizar y presentar modelos de otras provincias y países en los sistemas de formación y reclutamiento de los directores y supervisores del sistema educativo. Ejercicio de discusión sobre el rol del supervisor en el sistema educativo, que puede concluir con sugerencias específicas para una revisión normativa. Se elaborará un documento base de difusión cerrada e interna con el perfil del supervisor y del director de escuela y un posible plan de estudios y estructura organizativa con una instancia de formación específica para esos cargos.</p>							
6	Conclusiones y recomendaciones							

Estructura del documento.-

El presente informe está dividido en dos secciones. En la primera se aborda, componente por componente, la fundamentación de la propuesta de asistencia técnica. Se atiende a las principales variables de contexto que fundamentan el foco del apoyo en las áreas seleccionadas, así como a la relevancia intrínseca que para el mejoramiento de la calidad y equidad de la educación tiene cada una de las acciones puestas en marcha en el marco del proyecto.

En la segunda sección se realiza una descripción de las actividades realizadas en el marco de cada componente del proyecto de asistencia técnica, detallando las distintas acciones llevadas a cabo, así como sus principales repercusiones y resultados.

Finalmente, se adjuntan, como anexo, los principales productos escritos derivados del trabajo realizado para la provincia.

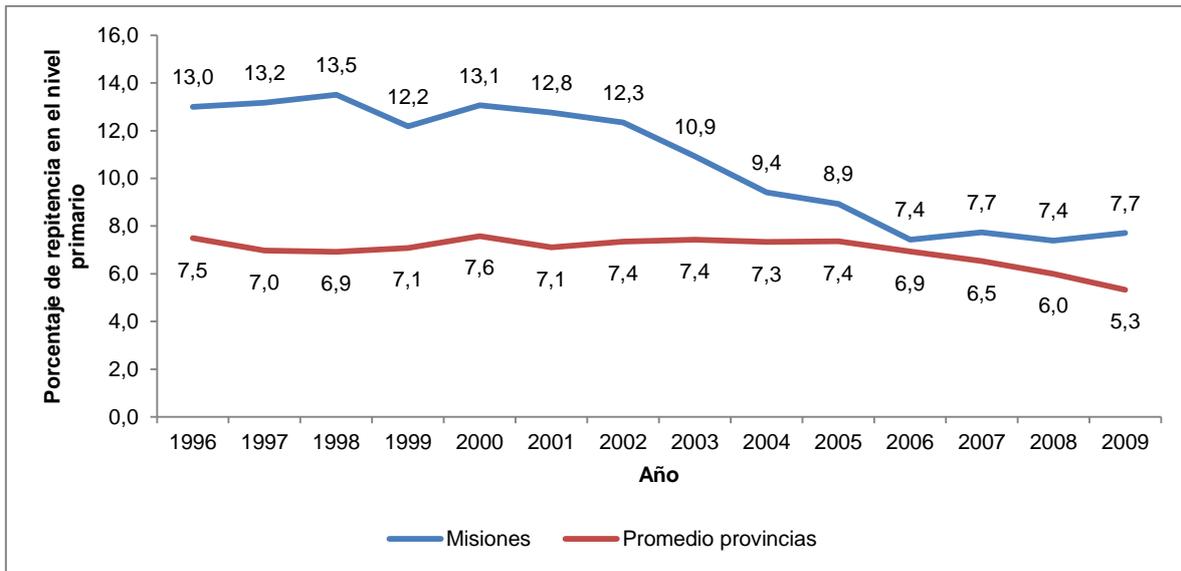
Bases y fundamentos de la asistencia técnica

La extensión de la jornada escolar en la provincia de Misiones: nuevos tiempos para la educación misionera.-

La extensión del tiempo escolar en el nivel primario constituye un eje clave en lo que a condiciones para garantizar una mejor oferta educativa a los sectores desfavorecidos se refiere. Su potencial para contribuir al alcance de mejores aprendizajes de cada vez más conocimientos y capacidades necesarias para construir proyectos de vida dignos y plenos es inmenso. Así lo demuestran no solo estudios internacionales (Pires y Urzúa, 2011; Bellei, 2009, entre otros) sino también la misma experiencia de provincias argentinas que han avanzado en la implementación de esta política hace ya algunos años (como es el caso de Córdoba, la Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, la Provincia de Buenos Aires y Río Negro, provincias que desde CIPPEC hemos analizado en un estudio cuyo producto final está en las etapas previas a la publicación). Claro está que diversas políticas deben articularse para lograr el ambicioso objetivo de la mejora de la calidad y la equidad educativas, pero en particular la extensión de la jornada escolar representa un desafío estructural para avanzar en esta dirección.

El diagnóstico de la situación educativa a nivel nacional muestra señales críticas en lo que respecta a la desigualdad de la oferta y de resultados de aprendizaje entre provincias y también dentro de ellas. En el nivel primario, el flagelo de la repitencia se disminuyó en los años recientes, pero sigue siendo grave y es especialmente marcado en el primer grado y en los sectores más pobres. La provincia de Misiones, a su vez, muestra indicadores todavía más altos que el promedio interprovincial (véase el Gráfico 1). La repitencia es un preanuncio de un posible fracaso posterior: la inmensa mayoría de los alumnos que abandonan la escuela repitieron algún año de su educación primaria (Kit, Labate y España, 2006).

Gráfico 1. Porcentaje de alumnos repitentes en el nivel primario. Provincia de Misiones y promedio entre provincias



La mayoría de los alumnos en Argentina tienen una oferta de 4 horas de clase diarias en el nivel primario. En los tiempos que corren, esta oferta se revela insuficiente para preparar integralmente a los niños y niñas y abrirles verdaderas posibilidades futuras. Apenas el 8,4% de los alumnos del país asiste a escuelas de jornada extendida o completa (DiNIECE, 2010), la mayoría de ellos de sectores sociales favorecidos. Además, por fuera de la escuela los sectores medios y altos acceden a ofertas educativas complementarias diversas y tienen acceso a bienes tecnológicos y culturales en el hogar, lo que les brinda grandes ventajas comparativas para encarar sus estudios posteriores (Tuñón, 2012).

En otros países de la región, la extensión de la jornada escolar es una realidad. Las políticas de extensión de la jornada escolar comenzaron a implementarse en América Latina hacia fines de la década del noventa. Chile fue el pionero, con la creación del régimen de “Jornada Escolar Completa Diurna”, en 1997, y alcanzó a cubrir 7322 escuelas en 2007 (último dato disponible). Un año más tarde, Uruguay implementó el programa “Escuelas de Tiempo Completo” y, en 1999, Venezuela impulsó los programas “Simoncito” y “Escuelas Bolivarianas”. Una década después, se sumaron Cuba con la “Extensión de la Jornada” en 2003, México con el “Programa de Escuelas de Tiempo Completo” (PETC) en 2007.

La Argentina planteó en su Ley de Financiamiento Educativo, sancionada en 2005, que para el año 2010 el 30% de los alumnos de nivel primario debía asistir a escuelas de jornada extendida o completa. En la práctica, la oferta aumentó mínimamente, incumpléndose esta meta de la Ley. Sin embargo, ya desde el año 2011, el Ministerio de Educación de la Nación ha comenzado a poner el foco en esta política, a través de

la definición de ciertas orientaciones marco para las provincias y la previsión de un fondo especial para financiar la necesaria ampliación de la infraestructura escolar en las provincias. Esta iniciativa constituye una oportunidad única tanto para la provincia de Misiones como para la totalidad de las provincias que aún no han extendido su jornada escolar.

En un contexto único donde está planteada la meta, se disponen los recursos y el marco político es el indicado, es clave contar con las herramientas técnicas necesarias para diseñar esta política, sumamente densa y compleja por la multiplicidad de dimensiones que abarca (focalización, infraestructura, currículum, organización institucional, relación con la comunidad, etc.). Se trata de la política educativa más importante -en términos de justicia distributiva e impacto en la calidad- que pueda aplicarse en la Argentina. Es por esto que el proyecto de asesoramiento técnico en el diseño de una política integral de extensión de la jornada escolar encuentra un terreno por demás fértil en la provincia de Misiones.

La gestión de la información educativa desde una perspectiva integral, clave para el buen gobierno de la educación.-

En los años recientes, las Nuevas Tecnologías de la Educación y la Comunicación (TIC) han sido ampliamente incorporadas en el sistema educativo argentino y otros sistemas educativos de la región. Pero, paradójicamente, la incorporación y uso de las TIC para la mejora del gobierno de la educación ocupa un lugar secundario, tanto en el plano de la investigación como de las políticas. De hecho, son escasos los estudios sobre la cuestión, pese a que existen diversas iniciativas interesantes en la región y en el país. Entre otros, cabe mencionar como excepción un estudio de la UNESCO sobre varios casos latinoamericanos¹.

En el plano de las políticas, desde principios de la década del 90, el Programa de Reforma Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) del Ministerio de Educación de la Nación ha intervenido en las provincias con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el planeamiento y control de gestión mediante el uso de sistemas modernos de administración de los recursos humanos, materiales y financieros. Sin embargo, el PREGASE perdió fuerza en la década del dos mil y, por otra parte, estuvo disociado de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y de los

¹ Machado A.L., Desafíos de los sistemas de información educativa: docentes y diseminación de información con foco en la escuela, Santiago de Chile, UNESCO, 2005.

distintos revelamientos estadísticos nacionales, como el Relevamiento Anual, los censos de infraestructura o los censos de docentes. Se generó así una fragmentación de la información que duplica esfuerzos y disminuye el potencial de implementar enfoques integrales para su utilización.

Son pocas las provincias que han logrado avanzar en la modernización de la gestión del sistema educativo. En la mayoría de las provincias persisten sistemas manuales de carga de los datos sobre las escuelas, los alumnos y los docentes; son escasos los casos en los que se ha avanzado de manera significativa e integral en la informatización de estos datos. Incluso la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) aún realiza el Relevamiento Anual de información sobre matrícula, docentes y establecimientos de las 24 jurisdicciones a través de un instrumento en soporte papel de carga manual.

El mayor obstáculo para la informatización de los sistemas de información educativa no parece radicar en la inversión requerida, sino más bien en dificultades técnico-políticas, como la escasez de perfiles con la formación necesaria en los ministerios de educación de las provincias, el infrecuente apoyo de las máximas autoridades provinciales, las resistencias de las escuelas a cargar la información o el bajo uso efectivo de la información una vez sistematizada. En este punto, una instancia de apoyo técnico por parte de consultores especializados en la materia se vuelve una oportunidad interesantísima para la mayoría de los casos provinciales.

No obstante, diversos factores están apuntalando la necesidad de dar pasos más decididos en la materia. Entre ellos cabe destacar los avances alcanzados en el equipamiento y conectividad de las escuelas, que facilitan ampliamente la carga *on line*; la expansión de la oferta educativa en el nivel medio y el nivel inicial, que requiere de una buena planificación de los edificios y los recursos; la necesidad de aliviar la sobrecarga administrativa de las escuelas; o de contar con información precisa, objetiva y oportuna para la toma de las decisiones. Combinados con estas condiciones propicias, el recambio o el relanzamiento de las gestiones provinciales que se inician en 2012 suponen una mayor apertura al cambio en los Ministerios de Educación. En suma, se trata de una coyuntura propicia para la realización del estudio que se propone.

La integración de la escuela, las autoridades intermedias y la administración central en un único sistema de información reduciría los tiempos requeridos para el registro y procesamiento de los datos y la mejora de la calidad e integridad de la información relevada. Más aún, contar con esta información resulta ser de suma relevancia para avanzar en el cumplimiento de importantísimos objetivos: lograr mayores niveles de justicia y eficiencia en la distribución de los recursos y los docentes; enfrentar el fracaso escolar a través del seguimiento personalizado de las trayectorias de los alumnos;

transformar el rol de los supervisores en base a información sistemática sobre sus radios geográficos; o disminuir el ausentismo a partir de una mejor visibilización y particularización de los casos son algunos ejemplos.

Estos breves ejemplos denotan la importancia estratégica de contar con sistemas rigurosos con tecnología de punta, de carga *on line* en las escuelas de toda la información referida a las instituciones, los docentes y los alumnos de cada sistema educativo provincial. Los casos de Mendoza, Santa Fe y La Pampa, que han avanzado sustantivamente en la modernización integral de sus sistemas de información, demuestran el gran potencial de estas políticas, además de indicar que es posible implementarlas.

Una instancia de formación para líderes pedagógicos.-

Existe en la literatura internacional especializada un amplio consenso acerca del fuerte impacto que los directores de escuela tienen sobre los resultados de aprendizaje de los alumnos (Leithwood, 2004). De hecho, los estudios de factores asociados a la calidad educativa identifican el liderazgo del directivo como el factor más determinante del clima escolar, factor a su vez altamente relacionado con los logros educativos en América Latina (OREALC-UNESCO, 2008) y a nivel mundial.

En Argentina, son los directores quienes definen en gran parte el rumbo pedagógico de las escuelas: la oportunidad de formación en servicio por parte de los docentes, el proyecto institucional, la cantidad de docentes por curso, los espacios y tiempos de reunión, el trabajo en equipo y la relación con las familias son tan solo algunas de las variables clave del proceso educativo sobre las que tienen una incidencia medular. Su labor determina fuertemente el clima institucional y, claro está, la calidad de las prácticas de sus docentes.

A su vez, los supervisores, actores intermedios en un sistema político-educativo de carácter federal, tienen el poder de apoyar a las escuelas a su cargo y elevar diagnósticos que definen en buena parte los destinos de esas escuelas.

A estas consideraciones se opone el diagnóstico de que no existen en la provincia instituciones dedicadas especialmente a la formación de los agentes directivos de las escuelas, ni tampoco a nivel nacional, salvo en algunas provincias aisladas y sin tener en cuenta los pocos casos de ofertas estrictamente académicas. Esto, claro está, impacta no solamente en la gestión escolar propiamente dicha, sino en el desarrollo profesional de los docentes que día a día enseñan en las aulas de nuestro sistema educativo, dado que una de las funciones principales del director es la de apoyar y fortalecer el trabajo de los docentes (Davis et al, 2005).

La hipótesis de cambio que subyace a esta propuesta es la convicción de que una formación de excelencia para directores de escuela constituye una condición *sine qua non* para la efectividad de los procesos de desarrollo profesional docente (Elmore, 2000; Hale y Moreman, 2003). En este contexto, la propuesta de implementación de un programa de formación de directivos y de creación de una red colaborativa orientada al fortalecimiento del liderazgo pedagógico de los directores escolares constituye una vía para producir un alto impacto sobre la calidad y equidad de la educación en la provincia de Misiones.

Taller de planeamiento “la gestión educativa de cara al futuro”.-

Los cambios tecnológicos tienen un carácter cada vez más vertiginoso. Los procesos de transmisión de saberes y prácticas entre generaciones están cambiando de forma acelerada e incierta. El sistema educativo, por tanto, está redefiniendo sus límites y sus sentidos. ¿Cómo reflexionar desde la política educativa acerca de estas transformaciones?

El realismo puro en que viven los Ministerios de Educación deja poco espacio para la reflexión sobre el futuro. Gestionar el presente ocupa mucho tiempo y el margen para pensar el futuro es escaso. Las demandas y los derechos vulnerados son desbordantes, y la mayor parte del tiempo de la gestión educativa se escurre en la atención de urgencias cotidianas. Hay que hacer frente a la provisión de insumos para los comedores, a las negociaciones sindicales, atender los nombramientos demorados, enfrentar accidentes, las denuncias judiciales y los casos mediáticos, y tantas otras urgencias. Todo esto consume vorazmente el tiempo reflexivo de la maquinaria del Estado y lo coloca en modo defensivo, reactivo, como si a todo llegase tarde.

En la etapa de desarrollo exponencial de nuevas tecnologías que estamos viviendo, la constante gestión del presente es especialmente peligrosa: los cambios se aceleran y van dejando al Estado las escuelas y los docentes inmóviles y perplejos. Así limitada, la política educativa es un gran riesgo para el futuro de los sistemas educativos. Los más necesitados son quienes más necesidades de cambio educativo y de aprovechamiento de las tecnologías para la ruptura de círculos viciosos de desigualdad y pobreza manifiestan.

Esto implica reconocer los umbrales de actuación del Estado: ¿qué tanto se puede hacer? ¿Qué tanto podemos reconocer de lo que está por venir e incorporarlo en el planeamiento educativo? ¿Qué tanto debemos saber sobre las nuevas tecnologías para hacer de la política educativa una herramienta transformadora?

Son estas algunas de las preguntas que justifican la puesta en marcha de un taller que, destinado a funcionarios ministeriales, abordará las principales discusiones actuales en

materia de política educativa (a nivel nacional e internacional) y buscará abrir un espacio de reflexión –que, por más pequeño que sea, resulta por demás significativo– sobre los desafíos que las nuevas tecnologías presentan a la política educativa.

Reporte de actividades realizadas

La ampliación de la jornada escolar en la provincia de Misiones.-

Se dio inicio a la asistencia técnica a la provincia en materia de implementación de la política de extensión de la jornada escolar a través de un taller inicial realizado por CIPPEC (liderado por Axel Rivas, Investigador Principal del Programa de Educación). Ante más de 100 directivos de las 35 escuelas incorporadas al programa de extensión de la jornada escolar en 2013, se realizó una presentación en la que se compartieron las principales sugerencias para el diseño y la implementación de la política de extensión de la jornada escolar (véase la presentación de diapositivas en el **Anexo 1**). El encuentro, de cuya apertura estuvo a cargo el Ing. Luis Jacobo, Ministro de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología de la provincia; contó con la presencia del Cdr. Adolfo Safrán, Presidente del Consejo General de Educación; Juan Alberto Galarza, Jefe de Gabinete Educativo; y María Luisa Glum, Directora Provincial de Enseñanza Primaria.

El objetivo del taller fue el de motivar y preparar a las escuelas para la extensión de la jornada escolar. CIPPEC expuso sobre los diferentes modelos de jornada extendida de la región y de las cinco provincias argentinas que más habían avanzado en la materia hasta la fecha (Río Negro, Córdoba, Ciudad de Buenos Aires, Mendoza y Provincia de Buenos Aires), a partir de lo cual se motorizó una reflexión sobre los distintos modelos de política posibles y sus distintos efectos (véase la síntesis de los modelos en el **Anexo 2**).

En una segunda instancia, CIPPEC brindó una conferencia masiva ante más de 700 docentes, directores y supervisores acerca de las oportunidades que brindaría la implementación de la jornada extendida en la provincia de Misiones. Este taller de sensibilización (en formato conferencia) también estuvo a cargo de Axel Rivas, quien explicó que, con la implementación de la jornada extendida, se abrirán 7 principales oportunidades para las instituciones educativas:

1. Renovar el proyecto institucional
2. Transformarse en verdaderos centros pedagógicos
3. Profundizar el currículum
4. Atacar el fracaso escolar
5. Diversificar las experiencias de aprendizaje de los alumnos
6. Redefinir el contrato social de la escuela involucrando a las familias
7. Pensar nuevos formatos de enseñanza

La población objetivo de esta conferencia fueron los equipos directivos y docentes de todas las escuelas primarias de la provincia. El objetivo del taller fue el de propiciar mejoras en el uso del tiempo escolar con miras a potenciar al calidad educativa y la reducción de la repitencia. Sin dudas, la presentación cumplió con el objetivo de

generar una profunda reflexión y de inspirar a los directores y supervisores asistentes. Como en la primera instancia, el evento contó con la participación del Ing. Luis Jacobo, el Cdor. Adolfo Safrán y María Luisa Glum, y representantes de todos los sindicatos docentes de la provincia. En la apertura del encuentro, el titular de la cartera educativa declaró: “Axel nos abre la cabeza, nos moviliza, nos entusiasma.”

Por otro lado, se trabajó sobre la elaboración de un diagnóstico de partida necesario para apoyar a la provincia de Misiones en el diseño de un Plan Integral de Extensión de la Jornada Escolar y en la creación de la normativa fundacional correspondiente. Para ello, CIPPEC (*Cecilia Veleda, Directora del Programa de Educación*) mantuvo una reunión con el Ministro de Educación de la provincia, Ing. Luis Jacobo; el Presidente del Consejo General de Educación, Adolfo Safrán, y el Jefe de Gabinete Educativo, Juan Alberto Galarza. Ellos transmitieron el grado de avance de la política y presentaron los principales obstáculos y desafíos identificados. Para este intercambio, se partió de una serie de consultas concretas remitidas por las autoridades educativas provinciales al Programa de Educación de CIPPEC (véase el **Anexo 3**). También se mantuvo una segunda reunión con Juan Alberto Galarza y María Luisa Glum, en que se recabaron datos sobre las escuelas de jornada extendida y se mantuvieron intercambios con las autoridades sobre la situación de las escuelas ya incorporadas y aquellas a incorporar en 2013 y 2014 (ver los datos analizados en **Anexo 4**). Finalmente (pero no por ello menos importante), CIPPEC visitó 10 (diez) escuelas de jornada extendida y mantuvo entrevistas con sus directores y vicedirectores con el fin de indagar sobre los avances logrados y las dificultades halladas a partir de su ingreso al programa de jornada extendida.

Sobre la base del diagnóstico de partida iniciado por CIPPEC (*Cecilia Veleda, Directora del Programa de Educación*), se concretaron nuevas reuniones con las mismas autoridades, referentes centrales de la política educativa de la provincia, en las que estuvieron presente también miembros de distintos equipos técnicos del Ministerio de Educación, a fin de consensuar perspectivas en el interior mismo del organismo de gobierno educativo. En estas nuevas oportunidades, se presentaron sugerencias concretas sobre posibles líneas de continuidad para la política de jornada extendida y también para la experiencia –más extendida en el tiempo– de escuelas de frontera de jornada completa. Esto da cuenta del inicio de una nueva etapa en la asistencia técnica, antes dedicada a la sensibilización de los actores y colectivos clave del sistema educativo y a las reuniones iniciales con fines diagnósticos.

Entre las sugerencias se incluyó la propuesta de crear una instancia específica de formación destinada a los directores de las escuelas de jornada completa. Esta resulta ser una opción de política de sumo interés si se tiene en cuenta que la experiencia no pareciera estar logrando un desarrollo adecuado, algo que se hace evidente en

importantes pérdidas de matrícula sufridas año a año en el último tiempo. El fortalecimiento de los directores de escuela resulta ser crucial para revertir esta situación diagnosticada, dado que la extensión de la jornada escolar no sólo es una política muy compleja que representa una gran responsabilidad y plantea fuertes desafíos para los Ministerios de Educación, sino que también es una política que se materializa en cada una de las escuelas a las que llega, donde los directores y docentes adquieren una responsabilidad ineludible en lo que al logro de los objetivos en juego se refiere.

Esta propuesta va de la mano del componente del proyecto de asesoramiento que propone la creación de una escuela de conducción para directivos y supervisores, dado que ambas sugerencias podrían potenciarse y canalizarse a través de una misma institución que concentre las mejores capacidades técnicas y docentes para la formación de un sólido cuerpo de directores y docentes. Si bien, como se dijo en la sección anterior, la construcción de verdaderos líderes pedagógicos es crucial para la calidad educativa en general y en todo tipo de instituciones escolares, la jornada extendida plantea al rol directivo un desafío adicional: el de reorganizar su escuela y lograr que la adición de horas no sea simplemente más tiempo para lo mismo, si no que verdaderamente logren cambiar el destino de los alumnos de las escuelas.

En lo que respecta a las nuevas escuelas de jornada extendida, se sugirió la creación de una coordinación central, que permita realizar una implementación homogénea – aunque contextualizada– y monitoreada de la extensión de la jornada, una normativa marco, herramienta fundamental para la institucionalización y expansión de la política, y una capacitación específica para actores clave en su implementación y desarrollo, en línea con lo expresado en el párrafo anterior.

Para integrar todas las recomendaciones y el diagnóstico se elaboró un informe integral sobre la jornada extendida en Misiones. El informe cuenta con tres secciones. En la primera se analizan las experiencias de extensión de la jornada escolar en marcha de otros países y provincias que resultan fundamentales para el caso de Misiones. Allí se relatan los casos de Río Negro, Mendoza, Ciudad de Buenos Aires y Córdoba, así como los de Chile, Uruguay, México y Venezuela.

En la segunda parte se desarrolla el diagnóstico de la jornada extendida en Misiones, basado en las entrevistas a funcionarios y directivos de escuelas realizadas. La tercera parte integra todas las recomendaciones surgidas de estas distintas fuentes y del análisis de viabilidad política para su implementación (**Anexo 5**).

Apoyo técnico para la gestión integral de la información educativa.-

Con el objetivo de elaborar un diagnóstico que sirviera como base del proyecto de asesoramiento técnico, CIPPEC (Martín Scasso, consultor del Programa de Educación en materia de sistemas de información educativa) mantuvo 6 (seis) reuniones de trabajo con las autoridades responsables en la provincia: Claudia Zuzaniuk, Directora de Planeamiento y Control de Gestión del Consejo General de Educación; Norma Beatriz Gonzales, Directora de Gestión Informática del Consejo General de Educación; Ada Luz Espínola, Directora de Enseñanza Secundaria del Consejo General de Educación; Patricia Vila Torres, Referente de la Dirección de Programación, Organización y Estadística Educativa del Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología; Pablo Ernesto Giménez, Director de Personal y Recursos Humanos; y Juan Alberto Galarza, Jefe de Gabinete Educativo del Consejo General de Educación.

En estas reuniones, CIPPEC observó que, pese a los significativos avances realizados por la gestión educativa provincial en la materia –materializados en lo referente a la informatización del registro de alumnos y docentes de escuelas públicas, así como de algunos procesos de designación de cargos docentes y otorgamiento de licencias–, persistían aún importantes desafíos de consolidación e integración de la información que evite la duplicación de procesos de alimentación de datos y la consecuente circulación de información divergente. Estas dificultades derivaban en cuestiones tan importantes como la dificultad para la construcción de datos precisos en lo referente a dimensiones básicas del sistema educativo, como el total de alumnos, docentes y establecimientos. A su vez, se había diagnosticado el desaprovechamiento de los datos, subutilizados, y la escueta producción de indicadores de extrema utilidad para el planeamiento orientado hacia la equidad en el sistema educativo.

Sobre esta base, CIPPEC elaboró una serie de recomendaciones para la modernización del sistema educativo, y concretó 3 (tres) reuniones de trabajo con las autoridades a cargo de la temática de la gestión de la información educativa en la provincia (entre las que se encontraban Juan Alberto Galarza; Patricia Vila Torres; y Norma Beatriz Gonzales) para presentarlas. En las primeras dos reuniones, se presentó el diagnóstico y las recomendaciones elaboradas sobre su base para la modernización del sistema de información educativa: la primera fue cerrada y tuvo lugar con el Ministro de Educación (Ing. Luis Jacobo), el presidente del Consejo General de Educación (Cdor. Adolfo Safrán) y el Jefe de Gabinete Educativo (Juan Alberto Galarza); y el segundo encuentro consistió en un evento amplio de

presentación y discusión, del que participaron 20 funcionarios de las direcciones involucradas en la gestión del sistema de información².

En la tercera reunión, a pedido del Ministro, CIPPEC (Martín Scasso) coordinó la elaboración de lineamientos para una nueva Resolución ministerial en la materia, junto con los mencionados funcionarios ministeriales. En el encuentro se identificaron los avances y restricciones de los sistemas de información educativa de la provincia, derivados del diagnóstico inicial realizado como producto de las primeras reuniones. Entre ellos, cabe destacar los siguientes puntos:

- ❖ El Ministerio de Educación de la Provincia cuenta actualmente con un sistema de estadística educativa, con relevamientos consolidados de más de 15 años de sostenimiento, que captan en forma censal información de alumnos, docentes y escuelas de toda la provincia, incluyendo información sobre trayectorias educativas.
- ❖ Se ha consolidado recientemente, desde el Consejo General de Educación, un sistema de registro nominal de alumnos y docentes, de cobertura censal para todas las escuelas públicas de la provincia.
- ❖ La coexistencia de dos sistemas paralelos de registro de información educativa deviene en una superposición de información mediante dos estrategias que arrojan resultados divergentes, involucrando cada una de ellas procesos de alto costo de inversión en recursos humanos para su sostenimiento.

En este contexto, se ha acordado establecer un conjunto de líneas de acción para la unificación de los sistemas de información educativa, con el objeto de consolidar una única base de datos que contenga la información necesaria de escuelas, docentes y alumnos para alimentar los distintos procesos administrativos y pedagógicos que requiere la gestión del sistema educativo provincial.

Esta unificación prevé un proceso de dos etapas: (a) integración de la información basada en el módulo de alumnos para el 2014, y (b) integración de la información de basada en el módulo de docentes para el 2015. La concreción de la unificación de

² César Olivera, Director de Enseñanza Técnica; Marjorie Márquez, Directora de Educación Primaria de Adultos; Mónica Schettini, Coordinadora de Educación Especial; Norma González, Directora de Gestión Informática; Juan Alberto Galarza, Jefe de Gabinete Educativo; Alba Edith Lugo, Técnico de Nivel Inicial; Carlos Enrique León, Dirección de Informática; Sergio García, Técnico de Nivel Secundario; Paola Toledo, Directora de Educación Superior; Javier Gaetano, Director de Asuntos Legales; Laura Carolina Delgado, Secretaria de la Dirección de Educación Técnica; Ivana Graf, Dirección de Educación Técnica; Daniel Segodía, Técnico de la Dirección de Educación Técnica; Patricia Vila Torres, Referente de la Dirección de Programación, Organización y Estadística Educativa; Marcelo Martínez, Técnico de la Dirección de Programación, Organización y Estadística Educativa; María de las Mercedes Llares, Dirección de Personal y Recursos Humanos; John DykNeudeck, Técnico de Educación Primaria de Adultos; Ernesto Campana, Técnico de Educación Primaria de Adultos; Carlos Pfeiffer, Técnico de la Coordinación de Educación Especial; Zullay Acuña Humenny, Técnico de la Dirección de Educación Superior; Lorenzo Antonio Cóceres, Técnico de la Dirección de Informática.

sistemas implicará una reconfiguración de las funciones de ambas dependencias. Este proceso fue plasmado en un plan técnico de avance, que se presenta en el **Anexo 6** del presente informe.

Para la efectiva realización del proceso propuesto, se evaluaron los requerimientos tecnológicos, así como los perfiles técnicos necesarios. Se concluyó que:(a) se requiere de una migración de las bases de datos del LUD, ya prevista por la Dirección de Gestión Informática para el año 2013/2014 (b) se hace necesaria la incorporación de dos especialistas: un analista programador o ingeniero en informática para la Dirección de Gestión Informática, y un especialista en estadística con conocimientos de informática para la Dirección de Programación, Organización y Estadística Educativa. Ambos requerimientos han sido evaluados como indispensables para alcanzar el objetivo propuesto.

Los participantes del encuentro se comprometieron a dar curso al plan técnico de avance en las fechas previstas.

Por otro lado, vale la pena mencionar que el trabajo realizado en la provincia logró ser complementado con el estudio en profundidad de la temática en otros casos provinciales, aprovechando un financiamiento cruzado por parte del Banco Mundial. Este trabajo derivó en la producción de un documento que sienta las bases para una profunda –y muy necesaria– discusión sobre la gestión integral de la información sobre el sector educativo en el país. Puede encontrárselo adjunto en el **Anexo 7**.

Taller “La gestión educativa de cara al futuro”.-

Se realizó el taller “La gestión educativa de cara al futuro”, que contó con la presencia del Ministro de Educación, Ing. Luis Jacobo, y otros 10 funcionarios del cuerpo de asesores directos del Ministro. Allí se presentaron las discusiones actuales en la política educativa internacional y se delinearon algunos de los rumbos fundamentales que la provincia podría adoptar, especialmente en lo que respecta a la formación de directivos y supervisores, al proceso de selección y concursos y al sistema de gestión de la información para la toma de decisiones, con el uso de nuevas tecnologías y la unificación de las bases de datos.

El taller permitió definir prioridades de política educativa para la provincia de Misiones, buscando lograr un proceso de implementación viable, sustantivo e institucionalizado. En esa dirección el gobierno provincial ha decidido priorizar la modernización de su sistema de información educativa y la formación de directores y supervisores de escuela para su uso activo en el planeamiento escolar y en la formulación de planes de mejora.

Una propuesta para transformar la enseñanza desde adentro.-

En la etapa inicial de este componente de la asistencia técnica, se trabajó en la realización de sugerencias al documento normativo que la provincia elaboró para los concursos de acceso a cargos jerárquicos que se realizaron durante 2013. A partir de estas sugerencias, se modificaron y ampliaron las referencias bibliográficas de lectura obligatoria requeridas para los concursantes (véanse las sugerencias en el **Anexo 8**).

Asimismo, se presentó a Axel Rivas, Investigador Principal del Programa de Educación de CIPPEC, como candidato a jurado de concursos. Esta presentación fue realizada por el Ministerio de Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología provincial y fue sometida al voto de los candidatos postulantes (véase la nota en prensa en **Anexo 9**).

Axel Rivas finalmente fue elegido como jurado y participó del concurso para dos cargos de supervisión de escuelas de jornada completa de la provincia de Misiones. En este proceso trabajó junto a los otros dos integrantes del jurado, los profesores Alberto Galarza y Luis Le Gall, para seleccionar a los candidatos a través de análisis de antecedentes, examen escrito, pruebas de oposición con visitas a escuelas y entrevistas. De este proceso se eligieron dos nuevos supervisores por concurso, luego de muchos años de ausencia de esta instancia tan importante para vitalizar la supervisión educativa con criterios meritocráticos.

En una segunda etapa, se mantuvieron reuniones con el Ministro, el Presidente del Consejo General de Educación y el Jefe de Gabinete Educativo de este último, a quienes se les presentaron las opciones de política y una propuesta concreta, cuyo texto completo se adjunta en el **Anexo 10**.

La propuesta gira en torno a tres ejes:

- ✓ el fortalecimiento de las capacidades de los directores de escuela para convertirse en líderes pedagógicos capaces de transformar las prácticas docentes;
- ✓ la creación de un proceso colaborativo de mejora escolar articulado sobre la base de una red de directores de escuela;
- ✓ y el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Educación provincial con el fin de generar capacidades instaladas para la implementación y el desarrollo sustentable de lo propuesto.

Además, incluye un cuarto componente de incidencia en las políticas de capacitación docente a partir de la difusión de la experiencia misionera. Se trabajó arduamente en el establecimiento de líneas de acción para cada uno de los componentes, sobre todo en la confección de un plan de estudios integral y pertinente, sobre la base de los

diagnósticos trabajados por el Programa de Educación de CIPPEC en materia de falencias en la formación de líderes pedagógicos.

La propuesta fue muy bien recibida y se acordó seguir trabajando en su diseño, en especial en lo referente a la creación de un marco lógico, a la selección de posibles docentes y de un coordinador general a nivel provincial. En las próximas instancias, se estudiará el modelo organizacional de la oferta de formación, la cantidad de directivos y supervisores de escuelas que participarían en la primera camada de formación y la articulación con las políticas nacionales en la materia.

A su vez, en los encuentros llevados a cabo, se presentaron distintos modelos internacionales y provinciales y se acordó avanzar en dos posibles modelos: uno de ellos de formación en profundidad para un grupo de 60 directores destacados de escuelas públicas, y el otro de formación más acotada para los aspirantes a cargos de dirección y supervisión escolar que participarán de próximos concursos organizados por la provincia.

Bibliografía citada

Kit, I., Labate, H. y España, S. (2006). *Educación de calidad en tiempo oportuno: realidades y posibilidades para la población de 6 a 14 años en Argentina*. Buenos Aires: Asociación Civil Educación Para Todos.

Pires, T. y Urzúa, S. (2011). *Longer School Days, Better Outcomes?* Mimeo: Northwestern University.

Bellei, C. (2009). Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile. *Economics of Education Review*, 28(5), 629–640.

Leithwood, K. y otros. (2004) *Review of research: How leadership influences student learning*. University of Minnesota, University of Toronto, The Wallace Foundation.

OREALC-UNESCO (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe*, Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. Santiago de Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.

Anexos

ANEXO 1

La extensión de la jornada escolar: Comparación de modelos y lecciones para Argentina. Presentación de Axel Rivas



The slide features the CIPPEC logo at the top right, with the text 'políticas públicas public policies' below it. On the left, the title 'Ejes del diagnóstico' is written in a teal color. To the right, a bulleted list of four points is presented in black text:

- Bajos niveles de calidad educativa, pero leves mejoras recientes.
- Desigualdades sociales amplias y educativas más amplias.
- Fragmentación curricular y de aprendizajes.
- El problema federal-fiscal y los márgenes urbanos: 4 horas no alcanzan.

**Gran
oportunidad,
pero...**

- Política densa, extremadamente compleja.
- Pero además, “política-cebo”: tentación estilo incremental.
- Riesgos:
 - (1) Costo fiscal muy alto por resultados mediocres ante mala implementación.
 - (2) Costo social de mala distribución por facilidad edilicia.

**Fundamental:
aprender de los
antecedentes.
No hay “un”
modelo.**

- CABA: 2 modelos, duplicación de la jornada simple - intensificación en una área del conocimiento.
- PBA: 2 modelos – compensación, mejora de las trayectorias.
- Mendoza: mutación del modelo - compensación y mejora de las trayectorias
- Córdoba: realismo y prescripción pedagógica.
- Caso Río Negro: innovación y notable diseño.

Los efectos

- Los estudios muestran un impacto positivo de la EJE (Pires y Urzua 2011, Bellei 2009, Fuller y Clarke 1994).
- La gran pregunta es cuánto impacto y a qué costo.
- Caso más saliente literatura: Uruguay (Cerdan y Vermeersch 2007).

Pero, ¿qué es realmente la EJE?

- Potencial transformador. Sólo si genera un antes y después.
- Potencial impacto en calidad. Sólo si acopla pedagogía y currículum común.
- Potencial impacto en equidad. Sólo bien distribuida y ampliando esferas de expresión de los alumnos.

Dilemas de la implementación

- Dilema federal: infraestructura Nación, sueldos provincias.
- Dilema tiempos: tentación uso espacios vs. buena planificación.
- Dilema docente: talleristas vs. sistema.
- Dilema contenidos: lo común, lo diferente, lo demandado.
- Dilema distributivo: focalización vs. estigmatización.

Una propuesta para el horizonte más amplio

- Clave 1: gran fondo nacional.
- Clave 2: construcción de escuelas, no sólo ampliación.
- Clave 3: distribución objetiva.
- Clave 4: política de sintonía fina, con contenidos muy claros y opciones concretas.
- Clave 5: modelo de escuela de reconocimiento de los sectores populares. Las esferas de justicia.

ANEXO 2

Síntesis de los modelos de implementación de la extensión de la jornada escolar. Jurisdicciones seleccionadas

Síntesis de los modelos de implementación de la extensión de la jornada escolar en el nivel primario. Jurisdicciones seleccionadas

Provincia	Nombre de las políticas y fecha de inicio	Cantidad de escuelas	Necesidad a la que responde	Criterios de la selección de las escuelas	Capacitación y/o apoyo técnico a las escuelas
Ciudad de Buenos Aires	Escuelas de Jornada Completa (1957)	195	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cuidado infantil por incorporación de la mujer al mercado laboral ▶ Innovación pedagógica 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Demandas de las escuelas 	(Sin información)
	Escuelas intensificadas (2001-2003)*	61	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Diversificación de la oferta educativa de la ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vulnerabilidad social ▶ Demandas de las escuelas ▶ Equidad en la distribución de la oferta en diferentes distritos escolares ▶ Capacidad edilicia ▶ Idoneidad de RRHH en la escuela ▶ Recursos presupuestarios disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Equipos de Asistencia Técnica (asistentes técnicos + coordinadores generales de Intensificación) ▶ Cursos obligatorios para el ingreso a la modalidad ▶ "Capacitación docente permanente" a través de la asistencia técnica ▶ Instancias de evaluación interna contempladas por los Programas
Provincia de Buenos Aires	Doble Escolaridad (1989)	156	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cuidado infantil 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vulnerabilidad social 	Ninguna
	Programa "Instituciones Educativas con Jornada Completa" (1998)	126	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Atención a las dificultades de aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Capacidad edilicia ▶ Conformidad de parte de la escuela 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Seguimiento por parte de supervisores y directores
	Escuelas de Educación Primaria con Extensión de la Jornada Escolar (2011)	23	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mejora de los aprendizajes 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Compromiso del equipo directivo y docente ▶ Capacidad edilicia 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Acompañamiento y seguimiento específico y sistemático (Inspector Jefe Distrital e inspectores) ▶ Seguimiento de los docentes ▶ Seguimiento de los alumnos (acceso, aprendizajes, promoción, egreso)
Córdoba	Microexperiencia de extensión de jornada (2000)	404	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ampliación del horizonte cultural de los alumnos de sectores vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vulnerabilidad social 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ No hubo capacitación
	Jornada Ampliada (2005)		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ampliación del horizonte cultural de los alumnos de sectores vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vulnerabilidad social ▶ Capacidad edilicia ▶ Presentación de proyectos por parte de las escuelas 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Jornadas con docentes de la escuela al inicio del Programa ▶ Seguimiento y monitoreo de la implementación del Programa por parte de la Dirección de Nivel ▶ Evaluación anual del Programa

	Programa Jornada Extendida (2010)		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mejora de los aprendizajes ▶ Dificultades en el tránsito a la escuela media 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vulnerabilidad social ▶ Condiciones necesarias en las escuelas ▶ Conformidad por parte de la escuela 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Capacitación a directores y docentes previa a la implementación ▶ Comisión de Acompañamiento y Monitoreo del Programa de Jornada Extendida. Alcance regional e institucional, a cargo de equipos de supervisión. ▶ Seguimiento de trabajo docente y de trayectorias de alumnos.
Mendoza	Experiencia Piloto de Doble Escolaridad (2000)	(Incluidas en el Programa de DE)	▶ Cuidado infantil: necesidades alimentarias y de protección social de los niños	▶ Vulnerabilidad social	(Sin información)
	Programa de Doble Escolaridad (2004)	308	(Continuación de la Experiencia Piloto)**	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vulnerabilidad social ▶ Capacidad edilicia ▶ Presentación de proyectos por parte de las escuelas 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Monitoreo y acompañamiento pedagógico ▶ Reajuste de proyectos, talleres y coordinaciones ▶ Intercambio de experiencias escolares ▶ Capacitación docente ▶ Evaluación de impacto del programa
Río Negro	Escuelas de Jornada Completa (1960)	8	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cuidado infantil ▶ Formación laboral de los alumnos 	(Sin información)	(Sin información)
	Programa de Jornada Escolar Extendida(2006)	52	▶ Mejora de las trayectorias escolares	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vulnerabilidad social y ruralidad ▶ Indicadores educativos desfavorables ▶ Capacidad edilicia ▶ Escuelas no afectadas por otros programas ▶ Presentación de proyectos por parte de las escuelas 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Capacitación masiva inicial a directivos, supervisores y equipos de apoyo pedagógico ▶ Capacitación en servicio para docentes, directivos y supervisores ▶ Capacitación para Referentes Pedagógicos Regionales
	Programa "Una hora más" (2011)	19	▶ Mejora de los aprendizajes y trayectorias escolares a través de una oferta accesible a todas las escuelas	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Escuelas no afectadas por otros programas ▶ Escuelas que estén desarrollando talleres de inglés ▶ Capacidad edilicia ▶ Acuerdo de la institución, la supervisión y la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dirección de Primaria acompaña al supervisor en la asistencia técnica ▶ Actividades de capacitación ▶ Entrega de recursos didácticos, equipamiento informático e inmobiliario

*Las Escuelas Intensificadas incluyen escuelas bajo los siguientes programas: Escuelas Plurilingües (2001), Proyecto Aulas en Red (2003) y Programa de Escuelas con Intensificación en un Área del Conocimiento (2003)

**La reformulación que sufrió la política en el año 2012 (véase la Circular N° 8 de 2012) dio a los objetivos de la política un tinte más pedagógico.

Nota: La cantidad de escuelas consignada expresa valores actuales.

ANEXO 3

Problemáticas a resolver para implementar la Jornada Extendida en la provincia de Misiones

Aquí se transcriben las consultas remitidas por las autoridades del Ministerio de Educación de Misiones al Programa de Educación de CIPPEC en el mes de febrero respecto de la implementación de la Extensión de la Jornada Escolar:

Son múltiples las dimensiones a abordar, no obstante ello trataremos de sintetizar los principales obstáculos detectados para la implementación de las escuelas de jornada extendida.

Punto de partida:

Coincidimos con la propuesta que le han remitido al Ministro. De todos modos consideramos importante comentarles que en la provincia ya se avanzó en los siguientes aspectos:

- ❖ Se realizó una **primera selección de 35 escuelas** que son las que iniciarán la experiencia de EJE éste año (estaba previsto comenzar en marzo), se han dado instancias de capacitación a supervisores, directores y docentes entre los equipos de nación y provincia.
- ❖ Tanto en la capacitación como en reuniones con supervisores y directores se trabajó en una propuesta de 8 hs. diarias, 7 hs. reloj el alumno y 8 hs. reloj el docente (40 semanales). Lo que espera el Ministro es que busquemos una propuesta de 6 horas diarias y 30 semanales para las EJE.

Principales obstáculos:

- ❖ En la **dimensión del trabajo docente** se nos presentan algunas dificultades que tienen que ver fundamentalmente con las cuestiones laborales docente.
- ❖ La provincia tiene docentes que cobran por 1 cargo de jornada simple de MG, pero a su vez pueden tener hasta dos cargos de acuerdo a la legislación vigente.
- ❖ Es decir que en la escuela nos encontramos con una gran cantidad de MG con doble cargo.
- ❖ En los casos de las escuelas de jornada completa (40 horas semanales) existe un cargo de Maestro de Grado de Jornada Completa, que corresponde a un cargo de MG común más un adicional del 75 % sobre el básico (representa el 80% aprox del doble cargo).

Frente a esta situación la cuestión a resolver es: ¿Qué hacer con el Docente de la escuela seleccionada que tiene 2 cargos? ¿Cómo resolvemos la carga horaria de los docentes cuando las 30 horas didácticas no contemplan la hora de comedor que establece la propuesta?, de incorporársela pasamos a 35 horas. Sería bueno que nos ayudes a pensar algunas alternativas.

- ❖ **Desarrollo Profesional Docente:** sin duda que de las opciones que se tomen tendremos que resolver cómo será la cuestión docente en cuanto a las incompatibilidades y desarrollo profesional de los mismos.
- ❖ La **estimación de costos y presupuesto** estimamos dependerá de las

opciones que vayamos tomando en trabajo docente, comedores, infraestructura, material didáctico entre otras.

- ❖ Respecto al funcionamiento del comedor ya que EJE está destinada en una primera etapa al segundo ciclo ¿Qué hacer con los del Primer Ciclo?, ¿se los incluye a todos en el comedor?
- ❖ En cuanto a la **Dimensión Institucional**: Observamos como una debilidad la articulación entre los equipos de trabajo involucrados: Planeamiento, Dirección de Primaria, Infraestructura, Capacitación, Currículum, Políticas socio-educativas entre otras áreas y/o actores a articular; sería bueno alguna propuesta metodológica de articulación.
- ❖ Gradualidad: ¿es conveniente pensar en una implementación gradual? ¿Cómo?
- ❖ En esta primera instancia también sería importante alguna sugerencia de cómo avanzar en la **implementación del primer ciclo**, ya que la meta al 2021 es que estén todos en la EJE.
- ❖ **Selección de Escuelas**; comenzamos en esta primera etapa con una selección en base a escuelas que ya participaron de otros programas (PIIE) y en la jurisdicción también tomamos a las que tienen a la fecha mejor infraestructura; la pregunta a futuro es cómo determinamos las escuelas y zonas más desfavorables y así llegar a los sectores vulnerables con la propuesta de EJE.

Quedan otros temas importantes en materia de Currículum, trayectorias escolares, infraestructura, formación y capacitación que seguramente lo vamos a poder ir viendo más adelante.

ANEXO 4

Secciones, horas y caja curricular de escuelas incorporadas a la jornada extendida en 2012

Nº Esc.	Depto	Secciones			HORAS ACTUALES POR ESPECIALIDAD (*)										RELACION ACTUAL/CAJA CURRICULAR (Tener en cuenta además las otras horas como Taller, S/Especificar)					Horas 2012
		INICIAL	TOTAL	4º a 7º	EDUCACION ARTISTICA	TECNOLOGIA	EDUC FISICA	INGLES	PORTUGUES	Especial (Psicólogo, etc...)	OTRA (EGB3)	TALLER (*)	NINGUNA	Total general	EDUCACION ARTISTICA (Secciones Primaria x2)	TECNOLOGIA (Secciones Primaria x2)	EDUC FISICA (1 hs 1º Ciclo e Inicial y 2 hs. JE)	IDIOMA (2 hs. JE)		
7	CAPITAL	3	19	12	42	10	48	3		22		39	50	214	-4	28	-14	21		
68	SAN JAVIER	3	10	6	21	16	13					28	15	93	-1	4	6	12		
83	LEANDRO N. ALEM	4	19	10	46	30	32	16		22		3	12	161	-8	8	1	4	38	
114	LDOR. GRAL. SAN MARTIN	2	13	7	56	12	52	12		8	5		2	138	-30	14	-30	2	9	
125	CAPITAL		18	9	67	50	39			6		15		177	-31	-14	-12	18		
126	LDOR. GRAL. SAN MARTIN	2	16	8	68	20	52	16		8		21		185	-36	12	-26	0	61	
214	SAN IGNACIO	4	17	9	31	24	42	6		77	4	23		207	3	10	-12	12		
239	25 DE MAYO		16	9	28	9	29	12	6			7	6	97	4	23	-4	6	31	
241	OBERA		11	6	39	26	13	13				23	24	138	-17	-4	4	-1	26	
300	LDOR. GRAL. SAN MARTIN		12	8	26	6	37	14			9	18		110	-2	18	-17	2	23	
306	OBERA		18	10	38	22	31	10	9			2		112	-2	14	-3	10	20	
346	CAPITAL	2	7	4	18	18	28	3	10		6	13		96	-4	-4	-15	5	12	
380	GUARANI		18	10	45	20	28	18			10	13		134	-9	16	0	2	21	
402	OBERA		17	9	56	30	31	9				6		132	-22	4	-5	9	9	
467	MONTECARLO	2	10	6	18	5	21	12			18	13		87	2	15	-3	0	26	
660	OBERA		13	8	26		30	10				23		89	0	26	-9	6	10	
694	IGUAZU	3	21	10	19	4	36			8	14	13		94	23	38	-2	20		
701	SAN JAVIER		17	10	39	30	31	16				33		149	-5	4	-4	4	28	
711	IGUAZU		8	4	4	4	9							17	12	12	3	8		
719	SAN IGNACIO	3	15	8	30	22	67	6		6	18		38	187	0	8	-41	10		
723	IGUAZU		9	5	19	12	16					13		60	-1	6	-2	10		
728	SAN IGNACIO		15	9	32	13	41	10				13	10	76	-2	17	-17	8	43	
732	CONCEPCION	3	16	9	25	4	32	11				13	15	100	7	28	-4	7	27	
740	GUARANI	3	18	9	9	12	35	3			24	39	20	142	27	24	-5	15	33	
745	ELDORADO		15	8	19	37	23	16						95	11	-7	0	0	39	
793	GRAL. MANUEL BELGRANO		14	6	24	12	24	8						68	4	16	-4	4	18	
802	GRAL. MANUEL BELGRANO		16	8	24	22	24	16				5		91	8	10	0	0	39	
813	CAPITAL	3	7	7	90	33	58		16	13		26		236	-76	-19	-41	14		
816	25 DE MAYO	2	12	6	19	18	16			5				58	5	6	4	12		
824	APOSTOLES		10	7	28	17	19	8						72	-8	3	-2	6	33	
829	ELDORADO		15	8	19	14	13					7		53	11	16	10	16		
837	IGUAZU	2	8	4	14	16	15	9						54	2	0	-1	-1	30	
845	LEANDRO N. ALEM	4	12	6	30	32	18	19		22				121	-6	-8	4	-7		
862	IGUAZU	1	9	4		13	5					10		28	18	5	9	8		
875	IGUAZU	3	18	8	21	42	21						21	105	15	-6	8	16		
	TOTAL		489	267	1.084	634	1.015	265	41	197	108	178	215	3.976					576	

ANEXO 5

La ampliación de la jornada escolar en la provincia de Misiones.
Diagnóstico y recomendaciones

Septiembre 2013

Cecilia Veleda y Axel Rivas



Índice

Introducción	41
1. Experiencias comparadas de extensión de la jornada escolar	42
1.1. La política nacional de extensión de la jornada escolar	42
1.2. Ciudad de Buenos Aires: jornada completa histórica por demanda y reciente política de intensificación por orientaciones	43
1.3. Mendoza: de la autonomía a la regulación para focalizar la política	44
1.4. Río Negro: un ejemplo de planeamiento integral.....	45
1.5. Córdoba: modelo masivo en los grados superiores de la primaria	46
1.6. Chile: jornada completa masiva con refuerzo de los contenidos fundamentales..	48
1.7. Uruguay: tiempo completo focalizado con innovación pedagógica	49
1.8. Venezuela: mayor foco desde la temprana infancia	50
1.9. México: un modelo de aspiración universal en etapa incipiente	51
2. La experiencia de las escuelas de jornada extendida en Misiones.....	52
2.1. El ingreso a la política	52
2.2. La definición de los talleres	53
2.3. La designación y coordinación de los docentes	54
2.4. La revisión de las prácticas pedagógicas	55
2.5. La organización del comedor.....	56
2.6. La motivación y el aprendizaje de los alumnos	57
3. Recomendaciones	59
3.1. Formar un equipo de gestión centralizada sólido y operativo.....	59
3.2. Planificación y evaluación integral de la política de jornada extendida	59
3.3. Comunicar mejor la jornada extendida	60
3.4. Creación de una normativa marco con cuadernillos complementarios.....	61
3.5. Revisar el funcionamiento de los comedores	62
3.6. Definir prioridades curriculares y orientar a las escuelas	62

3.7. Fortalecer la capacitación a directivos y docentes	63
3.8. Crear los Planes de Mejora de Jornada Extendida	63
3.9. La construcción de la identidad pedagógica: una gran oportunidad.....	64

Introducción

La extensión del tiempo escolar es una oportunidad para potenciar la inclusión, la justicia y la calidad educativas. El lanzamiento de una política nacional desde el año 2011 se articula con cada provincia para lograr avanzar en la meta de abarcar a más alumnos del nivel primario en la oferta complementaria de mayor cantidad de horas de clase. En concreto se espera duplicar la cantidad de escuelas de jornada extendida o completa existentes en 2011 para el año 2016.

La experiencia internacional demuestra que la extensión de la jornada escolar tiene un impacto positivo en la calidad educativa, pero en muchos casos leve para el costo fiscal que implica. Esto se traduce en la necesidad de planificar muy bien los ejes pedagógicos y curriculares de la política, para aprovechar a fondo la oportunidad de mejora que implica y la gran responsabilidad que supone el esfuerzo presupuestario realizado por el Estado.

El documento comienza con el marco de la política nacional en marcha y un breve relato de los casos provinciales e internacionales más salientes para ampliar la jornada escolar. Estas experiencias brindan lecciones relevantes para el caso en marcha de la provincia de Misiones. La comparación de casos se basa en una amplia investigación que el Programa de Educación de CIPPEC realizó en 5 provincias (Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Mendoza, Córdoba y Río Negro), sobre los efectos de la extensión de la jornada escolar en las escuelas (Veleda, 2013).

Luego se presenta un sintético diagnóstico de los primeros avances de la ampliación de la jornada escolar en la provincia de Misiones. Este diagnóstico se apoya en la visita a 10 escuelas urbanas y rurales de Posadas y del interior, donde se realizaron entrevistas con los directores de cada escuela para sistematizar sus visiones sobre la política y sus incipientes efectos en distintas dimensiones del funcionamiento institucional. Algunas citas de entrevistas se intercalan en el texto para ilustrar los análisis.

Partiendo de estas bases, se sugieren una serie de recomendaciones para el planeamiento de la política. Estas sugerencias podrían orientar la elaboración de un documento-base donde se establezcan los ejes fundamentales para la ampliación de la jornada escolar. El objetivo es aportar, desde una mirada externa, elementos relevantes para fortalecer los logros alcanzados y señalar los desafíos pendientes.

El presente documento es parte de un proyecto apoyado por el Consejo Federal de Inversiones en convenio con el Ministerio de Educación de la provincia de Misiones. Agradecemos especialmente la colaboración de todos los actores entrevistados, tanto en el Ministerio de Educación como en las escuelas visitadas.

1. Experiencias comparadas de extensión de la jornada escolar

La extensión de la jornada escolar es un desafío en marcha para varios países de la región y se afianza como una de las políticas prioritarias para mejorar la calidad educativa. Incluso, forma parte de las Metas Educativas 2021, establecidas en el año 2008 en un acuerdo global de todos los ministros de educación de la región. En la Meta Específica 14 se propone “ampliar el número de escuelas de tiempo completo en primaria”, con el objetivo de cubrir entre el 20% y el 50% de las escuelas públicas en el año 2021.

Sin embargo, detrás de este significativo acuerdo existen diversos modelos de extensión de la jornada escolar. La mera indicación de la cantidad de horas de clase es solo un criterio para definir una política educativa. Por eso es clave comparar las experiencias en marcha de distintos países de América Latina para captar las diferencias en los modelos de extensión de la jornada escolar y tomar valiosas lecciones para la iniciativa en marcha de la provincia de Misiones.

Primero se relata la política nacional y las experiencias de las provincias en Argentina. Luego, se presentan los casos más significativos de la región: Chile, Uruguay, Venezuela y México³. A continuación se describirán estos modelos para señalar las distintas orientaciones y características que los diferencian.

1.1. La política nacional de extensión de la jornada escolar

Recientemente se estableció la meta de brindar una oferta de jornada extendida o completa para al menos el 30% de los alumnos en el nivel primario (Ley de Financiamiento Educativo de 2005). Esa meta fue propuesta como una tendencia hacia la universalización de la jornada extendida a partir de la Ley de Educación Nacional. En la actualidad la oferta alcanza al 8% de los alumnos, en una diversidad de modelos provinciales.

En el año 2011 el Ministerio de Educación de la Nación lanzó una política para concertar la creación de nuevas escuelas de jornada extendida con las provincias (Dirección de Nivel Primario, 2012a, 2012b; Silberstein, 2012). Esta política en marcha tiene algunos rasgos salientes, que proponen garantizar los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios. Se trata de un modelo que establece como piso para la jornada extendida una carga de 30 horas semanales de clases. Se promueve especialmente la renovación de los formatos de enseñanza tradicionales reinventando los espacios, horarios y agrupamientos.

Un aspecto destacado de esta política es la creación de una serie de cuadernillos para cada área de la enseñanza, donde se postulan propuestas para

³ No son los únicos. Países como Cuba o El Salvador han avanzado en la dirección del aumento de las horas de clase diarias. Véase los trabajos de Tenti, Meo y Gunturiz (2010) y Veleda (2013) para la comparación de diversos modelos de jornada extendida en el mundo.

aprovechar la extensión de la jornada. Estos cuadernillos están disponibles en el portal Educar y son claves para potenciar la estrategia de capacitación docente de cada provincia. En la actualidad hay 14 cuadernillos publicados y están prontos a editarse 16 más.

Otro aspecto que se enfatiza en la política nacional es que se promueve la mezcla de talleres y horas curriculares “tradicionales”. En vez de proponer la división de ambos formatos en el turno mañana y tarde, se sugiere que las escuelas mezclen los espacios para dar vitalidad a todo el proyecto institucional, sin una partición tan marcada por tandas.

La propuesta de Argentina, al igual que la de Chile, se centra en el segundo ciclo de la educación primaria (de 4° a 6° grado), alegando que allí están las mayores necesidades de profundización de los aprendizajes, como puente hacia la escuela secundaria.

Además de esta política nacional, es interesante relevar los casos provinciales para conocer distintos modelos con amplias divergencias entre sí. A continuación se presentan los casos más significativos, aunque no todos los que existen actualmente en la Argentina, ya que otras provincias como Santa Cruz, provincia de Buenos Aires o Entre Ríos han avanzado en otros modelos de extensión de la jornada (véanse Veleda, 2013; Rivas, Cardini, Coria, Mezzadra y Vera, 2006).

1.2. Ciudad de Buenos Aires: jornada completa histórica por demanda y reciente política de intensificación por orientaciones

El caso más extendido en cantidad de escuelas es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Allí existe una amplia cobertura que llega al 35% de los alumnos con una oferta de escuelas estatales de jornada completa.

El caso de la Ciudad de Buenos Aires tiene una larga historia, que se inicia en 1957, no como objeto de una planificación educativa sino como respuesta a una conjunción de cambios sociales. En particular, la creciente salida de la mujer al mercado laboral se conjugó con el pasaje de alumnos de escuelas públicas a privadas. Así, había una demanda social de tener más horas de clase para favorecer el trabajo de los padres y al mismo tiempo existían aulas con pocos alumnos en las escuelas públicas. El gobierno fue definiendo una política de fusión de cursos (la tanda de la mañana con la tanda de la tarde), que duplicó la carga horaria para los alumnos.

De esta manera se amplió la oferta en estrecha correlación con el pasaje de alumnos a escuelas privadas. El resultado fue un modelo de jornada completa que no tuvo un eje en la prioridad social de los sectores más vulnerables. Distintos estudios muestran que la oferta de escuelas de jornada completa favoreció especialmente a los sectores de nivel socioeconómico más alto en esta jurisdicción (ACIJ, 2012; Bezem, 2012).

Otro problema de esta política fue su ausencia de prioridades educativas. La duplicación del tiempo escolar se realizó a través de los docentes existentes, que tomaron el doble de horas con un cargo de jornada completa. Esto significó tener más horas de clase sin una redefinición de la organización institucional o pedagógica de la

enseñanza. En este sentido fue una política de “más de lo mismo”, con baja planificación educativa.

En los años recientes la Ciudad de Buenos Aires realizó distintas acciones para aprovechar mejor esta oferta disponible. Entre ellas se destaca la política de escuelas **intensificadas**⁴, que se distingue de otros casos de extensión de la jornada escolar porque concentra el tiempo de cada escuela en cinco áreas particulares de enseñanza: **artes, educación física, ciencias, lengua extranjera o TIC**. En este modelo se definió una estructura curricular específica para cada orientación, muy pautada, otorgando márgenes menores de autonomía para que las escuelas definan algunos espacios curriculares.

Esto favorece la especialización en la formación de los alumnos y brinda posibilidades de elección diferenciada a las familias. Se trata de un modelo muy interesante, pero cabe resaltar que se corresponde con el contexto de la jurisdicción, que es una ciudad muy densamente poblada, además de no ajustarse al modelo propuesto por los acuerdos federales de extensión de la jornada escolar. Al brindar diversas ofertas en zonas relativamente concentradas geográficamente, las familias pueden optar por distintas orientaciones a su alcance. Aplicar una política similar de escuelas especializadas desde el nivel primario en otros contextos no urbanos puede tener el riesgo de limitar la oferta a una única orientación sin posibilidad de opción. Es una política riesgosa si no es masiva y en contextos densamente poblados, que favorezca la elección de las familias de distintas orientaciones.

Un aspecto valioso de la política de escuelas intensificadas es que se fortalecieron los equipos orientados a cada eje curricular. Todas las escuelas tienen dos horas de trabajo semanal de capacitación en sus ramas específicas (artística, educación física, lenguas extranjeras, ciencias y TIC). Esto incrementó el peso de estas ramas en la función de asistencia directa a las escuelas, cuando tradicionalmente eran equipos marginados en un segundo plano de la supervisión escolar.

1.3. Mendoza: de la autonomía a la regulación para focalizar la política

El caso de Mendoza es interesante porque refleja cambios en la política educativa que afectan el modelo inicial y muestran las posibles variaciones en el tiempo. El programa denominado de Doble Escolaridad (con al menos 3 horas diarias más de clases), nació en el año 2000 con un foco puesto en la asistencia social de los alumnos. Tal es así que inicialmente estaba bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, dada la importancia que tenía el comedor y la asistencia estatal a alumnos de alta vulnerabilidad social encarnada en esta política.

En el año 2004 pasó a depender del Ministerio de Educación, cobrando más foco pedagógico⁵. Un aspecto relevante de los cambios suscitados en Mendoza es que

⁴ Véase el trabajo de Padawer, Di Pietro y Pitton (2007) para un análisis de la experiencia de las escuelas intensificadas.

⁵ Véase el portal: <http://www.dobleescolaridad.mendoza.edu.ar/>

en su primera etapa la doble jornada se dividía con la estructura curricular clásica por la mañana y talleres por la tarde. Los talleres no estaban a cargo de docentes y en una primera instancia no había quedado claro que eran obligatorios para los alumnos. Ante las reiteradas ausencias de los alumnos, esto fue modificado hasta hacer obligatoria la asistencia de los alumnos y comenzar a mezclar las actividades de la mañana y de la tarde.

Otro aspecto destacado de Mendoza es la presentación de proyectos por parte de las escuelas para poder incorporarse en el sistema de Doble escolaridad. Los proyectos definen las prioridades del uso de la jornada extendida con focos pedagógicos y favorecen la planificación escolar. Esto permitió que el Estado favorezca amplias cuotas de autonomía.

La dinámica de presentación de proyectos fue evaluada de forma positiva pero no así las amplias cuotas de autonomía curricular que tenía el modelo originalmente. En los años recientes, ante los bajos resultados de las escuelas de Doble Escolaridad en las evaluaciones provinciales, se decidió incrementar la intervención estatal. Se establecieron pautas curriculares más claras, especialmente en la definición de los talleres, buscando concentrar el trabajo en aquellos que tenían mayor impacto y evaluaciones positivas.

Mendoza se destaca como caso por haber evaluado los efectos de su política y realizado correcciones basadas en sus resultados. Además de una mayor intervención curricular estatal, se decidió focalizar más los talleres para articularlos con el nivel secundario; promover nuevos agrupamientos de los alumnos; establecer claramente las funciones de los directores y supervisores de las escuelas de Doble Escolaridad; y fortalecer la dimensión pedagógica por sobre la función de asistencia social como eje central de la política.

1.4. Río Negro: un ejemplo de planeamiento integral

El caso de Río Negro es más reciente y se desarrolló desde el año 2006 en 52 escuelas con el título de “Jornada Extendida”, con cuatro horas más de clases por día⁶. Este modelo se implementó priorizando a los sectores sociales más vulnerables de la provincia y fue apoyado técnica y financieramente por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Este caso es un ejemplo de planificación de la jornada extendida, con un diseño sólido, bien comunicado y muy cuidado en su implementación⁷. Con instancias de capacitación y evaluación, es una política modelo en muchos sentidos, aunque se trata

⁶ Véase el análisis de Vercellino (2012) sobre el caso de Río Negro y la propuesta del Ministerio de Educación de Río Negro (2011).

⁷ Véase el portal, que evidencia la importancia comunicacional de esta política:
<http://www3.educacion.rionegro.gov.ar/jornadaextendida/>

de una provincia con pocos habitantes donde la escala global de impacto todavía es pequeña.

Se destaca la creación de acuerdos con las escuelas seleccionadas y la comunidad de padres y la capacitación a los docentes y directivos de las instituciones en un proceso de dos años de formación en servicio. También se equipó a las escuelas con recursos tecnológicos y didácticos y se construyeron edificios ejemplares en términos de arquitectura educativa. Estas acciones se dieron en el marco de una clara planificación previa, con una normativa, documentos específicos y la organización de un Congreso de Jornada Extendida donde se presentaron experiencias de las escuelas provinciales y de otros países. A su vez, se estableció una línea de base con un grupo control de escuelas para poder realizar una evaluación longitudinal de impacto.

La suma de estas instancias creó un fuerte sentido de pertenencia, claridad en las metas y un foco pedagógico específico para aprovechar el tiempo escolar extra. Uno de los rasgos más comentados de esta experiencia fue el énfasis en la formulación del proyecto de cada escuela para poder adherir a la jornada extendida. Esto implicó un profundo trabajo de revisión institucional para demostrar el compromiso y las capacidades educativas para hacerse cargo de la oferta extra que promovía el Estado. A su vez, favoreció el uso con sentido de la extensión de la jornada, con una planificación de cada escuela aprobada por el Estado.

En cuanto a las prioridades curriculares, en este modelo se distinguió por ciclos. En el primer ciclo se profundizó el tiempo dedicado a la alfabetización inicial y las matemáticas, mientras en el segundo ciclo se amplió el tiempo dedicado a la alfabetización científica y el inglés.

En Río Negro y Mendoza (en la primera etapa) hubo una amplia autonomía escolar para elegir espacios curriculares (que después se moderó, como aprendizaje sobre la marcha), a diferencia del caso de la Ciudad de Buenos Aires, con un plan de estudios predefinido para cada orientación de las escuelas intensificadas.

El caso de Río Negro se distingue además por haber asignado una gran cantidad de horas a los talleres, con la llegada de nuevos perfiles docentes a las escuelas. Esto generó una ola de recambio, con muchos profesionales, artistas y trabajadores sin formación docente específica en las escuelas públicas. Si bien existen ciertas tensiones en las escuelas, entre los talleristas y los docentes, la evaluación de la experiencia indica que se ha ganado más en interés y participación por parte de los alumnos. Esta experiencia es una apuesta a la renovación de la escuela primaria, más que a su continuidad con más horas de clase.

1.5. Córdoba: modelo masivo en los grados superiores de la primaria

Córdoba, la segunda provincia más poblada de Argentina, apostó a un modelo específico de jornada extendida, concentrado en el segundo ciclo del nivel primario (de

cuarto a sexto grado)⁸. Dada la falta de espacios en las escuelas y la imposibilidad presupuestaria de construir nuevas escuelas para esta política, se apostó a una reforma parcial que cubriese primero a aquellas escuelas ubicadas en sectores más pobres y que tuviesen espacios disponibles.

Luego la política se masificó rápidamente y en la actualidad la provincia apuesta a llegar a la universalización de la oferta para algunos grados superiores de cada escuela primaria. Este esfuerzo en marcha involucró un fuerte trabajo de articulación local con la reubicación de alumnos y docentes aprovechando todos los espacios disponibles de las escuelas y construyendo aulas específicas donde fuese posible.

Un ejemplo de la aceleración de la implementación del modelo de Córdoba es su adaptación para la enseñanza del inglés, una de las áreas curriculares priorizadas por la política de jornada extendida. Para hacer frente a las carencias de cantidad de personal capacitado para la enseñanza del inglés, se creó un postítulo de un año para docentes que no tenían título habilitante para enseñar inglés pero contaban con trayectoria previa en el idioma.

En cuanto a su estructura curricular, el caso de Córdoba también es interesante. Se establecieron **cinco campos de conocimiento** y cada escuela tuvo libertad para definir un taller dentro de esos campos: **literatura y TIC, ciencias, expresiones artístico-culturales, inglés y actividades corporales y ludomotrices**. De esta manera se combinó una pauta curricular centralizada bien clara con autonomía escolar para definir con qué taller cubrirla.

Un aspecto muy remarcable de los casos de Córdoba y Río Negro es que ambos acentuaron la búsqueda de nuevos formatos de enseñanza. En los documentos y capacitaciones del Estado se promovieron usos innovadores de los espacios, agrupamientos y tiempos. Se favoreció el trabajo en taller, la formulación de proyectos, las salidas fuera de la escuela, los agrupamientos flexibles no necesariamente basados en la edad, la orientación hacia producciones concretas y el fomento de la reflexión y acción autónoma de los alumnos.

Otro aspecto significativo del caso de Córdoba es que se intentó avanzar en la definición de un cargo específico de maestro de jornada extendida, avalado por el sindicato docente. Este cargo, de seis horas diarias, es un intermedio entre el cargo simple de cuatro horas diarias y el doble cargo de 8 horas diarias (en la misma o en más de una escuela). El cargo simple para muchos es insuficiente en términos salariales y el cargo doble (que existe en la mayoría de las provincias, aunque no en Córdoba) es demasiado exigente en términos de jornada laboral frente a alumnos. Por lo tanto, el nuevo cargo cubre a una franja de docentes que quieren tener un sueldo y una dedicación intermedia de seis horas diarias.

En cuanto a la gestión de la política, Córdoba es un caso donde se puede ver los efectos de una masificación acelerada de la jornada extendida. Para lograr impacto masivo se creó una Comisión de Acompañamiento y Monitoreo del Programa, con base

⁸ Véanse los documentos oficiales del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba (2011; 2012).

regional e institucional, un aspecto clave para lograr la implementación adecuada. La cantidad de obras de infraestructura y los cambios de horarios, espacios y agrupamientos en las escuelas fueron fuente de tensiones, confusiones y dudas, que solo pueden ser abordadas con equipos de base territorial y una buena política global de comunicación a la sociedad.

Córdoba definió también una creciente cantidad de sugerencias curriculares y pedagógicas para las escuelas. Esto se repite en todas las provincias analizadas (Mendoza, Río Negro, Ciudad de Buenos Aires), donde se observa que a medida que se evalúa el impacto de la extensión de la jornada, se detectan debilidades, dispersión del tiempo y se deciden distintos formatos de apoyo estatal con mayor prescripción curricular.

A diferencia de esta convergencia, las provincias analizadas han seguido distintos modelos de acreditación de los talleres. En algunos casos los talleres no son obligatorios para la promoción de los alumnos, como en Córdoba, en Mendoza y en la provincia de Buenos Aires. Esto permite mantener el espíritu de flexibilidad e innovación pretendido. En otras provincias los talleres sí son de acreditación obligatoria, como en Río Negro. Esto favorece la no partición de la escuela en una fase formal y otra informal. En esta última dirección se ha inclinado la política nacional reciente.

1.6. Chile: jornada completa masiva con refuerzo de los contenidos fundamentales

El caso de Chile es el más importante por su proporción de escuelas incorporadas al régimen de Jornada Completa, que comenzó en el año 1997 (Ley 19.532)⁹. El modelo chileno es casi universal y beneficia a los alumnos desde el tercer grado del nivel primario hasta el cuarto y último año del nivel secundario. En total casi 7.500 escuelas en Chile son de Jornada Completa, abarcando tanto a escuelas municipales estatales como particulares subvencionadas por el Estado. Representan al 95% de las escuelas del país.

Cabe destacar que la política se había planteado alcanzar la meta de la universalización en el año 2002, pero este plazo resultó imposible de cumplir en términos presupuestarios y por el ritmo de cambios implicados. La meta se fue alargando el tiempo demorando 7 años más de lo previsto alcanzar casi el 100% de las escuelas (García-Huidobro y Concha, 2009).

La política comenzó beneficiando a las escuelas con más bajos resultados en las pruebas nacionales de aprendizaje, para masificarse posteriormente entre fines de los años 1990 y mediados de los años 2000. La extensión de la jornada incrementó en 3,6 horas la oferta del nivel primario (desde el segundo ciclo) y en 4,5 horas la del nivel secundario.

⁹ Véase para un buen resumen del caso chileno García Huidobro y Concha (2009).

Este modelo se caracteriza por el refuerzo de las áreas curriculares principales, en particular de lenguaje y matemática. Por eso quienes se hicieron cargo de las nuevas horas de clase fueron los propios docentes, reforzando el tiempo de enseñanza dedicado a los aprendizajes fundamentales obligatorios. Esto se complementó con un acento puesto en las mediciones de los aprendizajes por medio de las pruebas SIMCE, que ponen mucha responsabilidad en las escuelas por sus resultados en estas áreas, al hacer públicos sus logros de aprendizaje.

Las escuelas cuentan con un tiempo de libre disposición de ocho a doce horas semanales para definir talleres y una oferta autónoma. Sin embargo, con la presión de los resultados medidos por las pruebas, muchas de las nuevas horas se dedicaron a reforzar la enseñanza de lengua y matemática. Este problema fue señalado en distintas investigaciones y caracterizado como un “estrechamiento curricular” (Observatorio Chileno de Políticas Educativas, 2006; Tenti Fanfani, Meo y Gunturiz, 2010).

Uno de los problemas centrales que trajo aparejado el modelo chileno es la saturación de alumnos y docentes. Este fue uno de los motivos que generaron distintas protestas de los estudiantes en el nivel secundario y de muchos docentes que expresaron agotamiento ante la repetición de un formato de enseñanza tradicional en doble turno. Esta advertencia es importante, porque el mero aumento de las horas de clase puede tener efectos pedagógicos perjudiciales si no tiene aspectos de recreación, innovación y cambio de los ambientes de aprendizaje.

1.7. Uruguay: tiempo completo focalizado con innovación pedagógica

El segundo caso de análisis es el de Uruguay, que comenzó su Programa “Escuelas de Tiempo Completo” en 1999¹⁰. En este caso se trató inicialmente de una política focalizada en los sectores más vulnerables de la población. En la actualidad unas 170 escuelas primarias participan del programa, las cuales representan el 6,6% del nivel primario.

Las escuelas seleccionadas debían estar localizadas en zonas de bajos recursos y se trató de escuelas chicas, con menos de 250 alumnos. La expansión horaria fue de tres horas diarias para todo el nivel primario (de primero a sexto grado).

Las prioridades curriculares fueron más diversas que en el caso chileno. Se fortaleció la enseñanza de lenguas extranjeras, la educación física, y se incorporaron actividades culturales y talleres definidos por las escuelas, con maestros talleristas específicos contratados para ese fin.

El modelo de Uruguay es ejemplar en varios sentidos. Se trata de una política con muy clara planificación y constantemente monitoreada desde el nivel estatal, que ha contado con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial. Su implementación fue diseñada para fomentar una revisión profunda de las prácticas de enseñanza y evitar que se dieran más horas de clase repitiendo los problemas tradicionales de la oferta corriente.

¹⁰ El documento original de la ANEP (1997) es la base de la política posterior.

Para ello se elaboró una propuesta pedagógica específica con participación de las escuelas (Administración Nacional de Educación Pública, 1997). Desde esta propuesta se impulsó en particular el formato de taller, el trabajo por proyectos, la modificación de los espacios, agrupamientos y horarios, con mayor participación de los alumnos y nuevas prácticas de evaluación más orientada a procesos que a resultados. Esto se combinó con una visión más amplia de expansión de los horizontes culturales de los alumnos facilitando la innovación pedagógica.

A diferencia del modelo masivo chileno, el caso uruguayo se define por ser una política focalizada, lo cual favorece una planificación más detallada con apoyo a cada escuela. Esto se combinó con objetivos más centrados en el cambio institucional que en su expansión a través de las nuevas horas de clase. La distinción de ambos modelos, como casos en cierto sentido antagónicos en la región, es fundamental para definir la amplia variedad de criterios para extender la jornada escolar.

Otro aspecto muy interesante del caso de Uruguay es la innovación en la infraestructura escolar, apropiada para repensar el espacio en relación con el tiempo. La planificación arquitectónica de los edificios que se construyen para escuelas de jornada extendida es una oportunidad para repensar integralmente el sistema de enseñanza en la educación primaria¹¹.

1.8. Venezuela: mayor foco desde la temprana infancia

Las escuelas de jornada extendida en Venezuela se inician en 1999 con dos programas, llamados “Simoncito” y “Escuelas Bolivarianas”, que extendieron cuatro horas diarias el tiempo de clases¹². Para mediados de la década siguiente la cobertura había llegado a 4.644 escuelas de nivel primario, incluyendo el último año del nivel inicial (esta expansión de la política tuvo el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo). La prioridad para la selección de los beneficiarios fue llegar a los sectores más vulnerables en contextos sociales críticos.

Al igual que en el caso de Chile, la mayor parte de las nuevas horas de clase se destinaron a los aprendizajes fundamentales del currículum tradicional. Sin embargo, si bien quedó poco espacio para los talleres, resulta especialmente interesante en Venezuela la especificidad y amplia cantidad de espacios curriculares alternativos definidos por el Estado. Entre ellos algunos originales como “espacio para la paz”, “espacio para la comunicación alternativa” o “espacio para la producción y productividad” (Ministerio de Educación y Deportes, 2004a, 2004b).

Al igual que en Uruguay, la autonomía para que las escuelas decidan los espacios curriculares nuevos es baja y, como en México, la cantidad de horas semanales de trabajo institucional de los docentes es alta (cinco horas).

¹¹ Véase la siguiente página web con un libro y videos sobre la arquitectura escolar de la jornada completa en Uruguay:

http://www.mecaep.edu.uy/?pag=novedades_ampliada&id=c17f75a692c58fd2e2bae6256514141e

¹² Véase el documento oficial de la política venezolana de extensión de la jornada escolar: Ministerio de Educación y Deportes (2004).

La organización global de los tiempos se divide en 25 horas semanales de contenidos curriculares clásicos (lengua, matemática, ciencias naturales y sociales), más 5 horas dedicadas a artes, deportes, etc. y 10 horas semanales (2 diarias) para la alimentación. En el nivel preescolar la carga horaria es similar con una hora más de descanso diario.

El programa tuvo un apoyo especial en el financiamiento de equipamiento para las escuelas, como instrumentos musicales, computadoras, bibliotecas y materiales didácticos. Además contó con una capacitación específica para los docentes, especialmente centrada en su rol integral como promotores de la inclusión educativa en contextos vulnerables.

1.9. México: un modelo de aspiración universal en etapa incipiente

La extensión de la jornada escolar se inició en el año 2007 con el “Programa de Escuelas de Tiempo Completo”¹³. Se trata de una política muy ambiciosa que aspira llegar a una cobertura universal para el nivel inicial (desde los cuatro años de edad), primario y secundario (salvo en los últimos tres años). En el año 2012 la cobertura alcanzaba al 5% de las escuelas (4.733 sobre un total de 99.319).

La cantidad de horas que se sumaron a las escuelas varía entre 2 y 4 horas diarias. La prioridad en la selección inicial fueron las escuelas con bajos resultados de calidad. Se enfatizaron los contenidos curriculares vinculados con lenguas extranjeras (la enseñanza del inglés), educación física, arte y cultura y el uso de las nuevas tecnologías. Las escuelas cuentan con una autonomía parcial para definir algunos espacios curriculares. Sin embargo, el rol del Estado fue activo en la sugerencia de propuestas pedagógicas para la enseñanza (véase Secretaría de Educación Pública, 2009).

Un aspecto destacado del caso de México es que los docentes (al igual que en Venezuela) cuentan con cinco horas semanales de trabajo institucional. Es decir que la jornada laboral incluye tiempo pago sustantivo para reuniones entre docentes, preparación de clases, evaluación de los alumnos y tutorías.

¹³ Véase el documento oficial de la política mexicana: Secretaría de Educación Pública (2009).

2. La experiencia de las escuelas de jornada extendida en Misiones

A continuación se describe un análisis de la política en marcha de escuelas de jornada extendida en la provincia de Misiones. Esta política se suma a una experiencia ya histórica de 43 escuelas de frontera de jornada completa (Le Gall, Piriz y Nelli, 2012), que es un antecedente fundamental en la provincia. Las nuevas escuelas se han sumado a partir del año 2012, en el marco de una política nacional con acuerdos en cada provincia.

El análisis se basa en entrevistas con funcionarios del Ministerio de Educación y del Consejo Provincial de Educación, así como en 10 visitas a escuelas de jornada ampliada en la provincia. Se cita a algunos directivos entrevistados, manteniendo su anonimato para los fines del presente estudio.

2.1. El ingreso a la política

Siguiendo el modelo de la política nacional de ampliación de la jornada escolar iniciada en 2011, la provincia de Misiones se plantea el objetivo de incorporar para 2015 los segundos ciclos de 80 escuelas de nivel primario. Hasta el momento de la realización de este estudio (febrero de 2013), se habían incorporado 35 escuelas, y la intención era sumar 20 escuelas más a lo largo del año.

Para la **selección de las escuelas** se contemplaron los criterios nacionales (que fuesen escuelas que participan del Programa Integral por la Igualdad Educativa, con menos de 400 alumnos), la disponibilidad de espacios y, en algunos casos, los pedidos de las propias escuelas o de los intendentes. De acuerdo con estos criterios, no todas las escuelas incorporadas son escuelas vulnerables y este constituye un desafío para lograr en el futuro la mayor inclusión de alumnos de sectores de máxima vulnerabilidad en la jornada extendida.

Por otro lado, la prioridad otorgada a las escuelas PIIE genera un efecto acumulativo, dado que a los recursos recibidos en el marco de este programa se suman los nuevos recursos que el Ministerio de Educación de la Nación distribuye a las escuelas de jornada extendida. Así, en los contextos locales, estas escuelas disponen de una gran cantidad de insumos, mientras que en ciertos casos el resto puede carecer de recursos básicos.

Así lo señalaba una directora entrevistada: *El ministerio vino a proponernos el ingreso a la EJE. Teníamos la infraestructura disponible, teníamos cocina, sala de informática, SUM, huerta, carpintería. Porque éramos escuela PIIE. Pero nos faltaban aulas.*

Los criterios de selección no resultan del todo claros para los directores: mientras que algunos dicen no saber por qué la institución fue elegida, otros afirman que fue gracias a la disponibilidad de espacios. Este origen hace que algunas escuelas vivan la ampliación de la jornada con cierta ajenidad, que dificulta el necesario liderazgo pedagógico que el cambio requiere. En algunos casos, los directores comentan que ellos mismos solicitaron la extensión ante las autoridades provinciales. Los siguientes testimonios así lo indican:

La escuela fue seleccionada, nos dijeron que vino de La Nación. Es una de las escuelas más nuevas. Nos sorprendió. No tenemos cocina, ni comedor, ni patio cubierto.

En 2008 presentamos un proyecto de doble escolaridad al Consejo. Porque la realidad social de los alumnos nos planteaba eso. Son chicos de la calle, muy marginales, que trabajan (en comercios o vendedores ambulantes). Muchos chicos vivían en la calle. Madres prostitutas y padres presos. La idea era ver cómo los sacábamos de la calle. Entonces hicimos un proyecto casero. Pero quedó dormido. En 2010 la supervisora se interesó. Ella había ido a reuniones de EJE en el Chaco y se acordó de nuestro proyecto.

¿Otro aspecto poco claro del proceso de implementación es la llegada de la política a las escuelas. En varios casos no parece haber habido una buena comunicación ni preparación para el cambio. Algunos directores plantearon como un obstáculo el hecho de haber iniciado la extensión de la jornada en medio del ciclo lectivo, lo cual dificulta las adaptaciones necesarias en la escuela y en las familias, que deben modificar sus rutinas. Otros directores objetaron la falta de capacitación y los retrasos en las obras de infraestructura, en el equipamiento, o en la asignación de las horas cátedra para los talleres.

¿Por ejemplo, una directora señalaba: *Al principio no nos gustó la noticia porque era algo nuevo y porque no teníamos los espacios. Las docentes se resistieron. Todas teníamos miedo, estábamos temerosas. Recién empezamos en septiembre de 2012. Tuvimos que reorganizar toda nuestra vida a mitad de año. El horario fue difícilísimo, todavía lo estamos corrigiendo. Después con las capacitaciones empezamos a aceptarlo. Las capacitaciones de Nación fueron muy buenas. Ahí recién nos abrieron el panorama. Necesitaríamos más capacitación.*

2.2. La definición de los talleres

Las escuelas tuvieron amplios márgenes de autonomía para la definición de los talleres a adoptar. En muchos casos las propuestas parecen haber sido elaboradas individualmente por los docentes y concebidas en función del perfil del personal disponible. La autoevaluación institucional, el diagnóstico de las necesidades de aprendizaje de los alumnos, la participación de los directores o la revisión del PEI como parte de la planificación de los talleres parecen ser más excepción que regla.

Por ejemplo, una directora señalaba: *Tenemos talleres de guitarra, canto, ajedrez, danzas e inglés. Los definimos en función del personal que tenía. A mí no me crearon ninguna hora de nada. Como empezamos recién en noviembre 2012 toda esa primera etapa fue de organización.*

En la mayoría de las escuelas los docentes se apoyaron en los cuadernillos nacionales para planificar los talleres. Estos cuadernillos han resultado muy útiles para concebir las actividades y propiciar innovaciones. Una directora indicó: *Trabajamos mucho con los cuadernillos, son muy prácticos. Tienen las actividades. Ponés el cuadernillo en tu carpeta y las vas implementando. Los NAP son como un libro que tenés que leer, los cuadernillos te dicen directamente qué hacer.*

La oferta de talleres pareciera ser muy dispar entre las escuelas. Algunas no ofrecen espacios que se suponen relevantes, como podría ser el caso de la enseñanza del inglés, que no está presente en varias escuelas. Varios directores señalaron la necesidad de que se les asignen más horas cátedra en estos espacios.

También varía la distribución de los talleres a lo largo de la jornada: mientras que en algunos casos se dictan a lo largo de todo el día, en otros se concentran por la tarde, con el argumento de que en este horario el calor es agobiante y que los alumnos están más cansados. Este punto debería ser evaluado en el tiempo comparando las estrategias, dado que la política nacional recomienda que se mezclen los espacios taller con los tradicionales bloques curriculares, para no fraccionar la escuela en dos partes.

Sin embargo, esto no es fácil de aplicar. Como indica el testimonio de una directora: *La mayoría de los talleres están a la tarde, porque a la mañana están las horas especiales. A la tarde no es conveniente dar las áreas básicas porque hace mucho calor y están cansados. En cambio si les proponés de salir a leer cuentos debajo del árbol se re-enganchan.*

2.3. La designación y coordinación de los docentes

Con la incorporación de nuevos espacios curriculares y docentes para las horas adicionales, la extensión de la jornada escolar exige reacomodar la composición de los equipos y puede ocasionar nuevas dinámicas de trabajo. La designación de los docentes para las horas suplementarias parece haberse realizado sin mayores inconvenientes en las escuelas.

La jornada extendida tiene un interés que podría denominarse “económico” para los docentes. Esta motivación emergió en la mayoría de las entrevistas. Como señaló una directora: *A algunos docentes les entusiasma tomar talleres, a otros no. Asumen las horas por un interés económico. No es lo mismo hacer por ganas que hacer por necesidad, uno se da cuenta inmediatamente.*

La prioridad otorgada a los docentes que ya tenían doble cargo restringió las posibilidades de designar a los docentes por sus proyectos o por vías meritocráticas. Pero a su vez esta modalidad cuenta con la ventaja de que los docentes tienen mucho tiempo sin alumnos a cargo para intercambiar, planificar, corregir, etc.

Un aspecto subrayado por varios directores es el **valor del tiempo disponible para organizar reuniones docentes**. Este aparece como un cambio significativo, que ha permitido mejorar el intercambio entre los maestros.

Una directora indicaba: *Las horas de reunión fueron de mucho provecho para nosotros. Antes costaba mucho graduar los contenidos, pensar las prácticas, etc. En las reuniones surgió que nosotros fallábamos en la evaluación. Muchas veces la evaluación está desconectada de lo que se hizo antes. Pudimos darnos cuenta de cosas que antes no veíamos.*

También **aparece como ventaja la motivación de los docentes**, que mejoró gracias a los cambios acarreados por la extensión de la jornada. Varios testimonios manifestaron un renovado entusiasmo por la enseñanza y una nueva mirada sobre las

capacidades y la motivación de los alumnos. En efecto, pareciera que en muchos casos la relación con los alumnos también mejora gracias al hecho de pasar más tiempo (más “relajado” y flexible”) con ellos. Dos testimonios dan cuenta de este punto:

La jornada extendida nos movilizó, estábamos medio quietos. Esto movilizó, generó mucho entusiasmo. No te da tiempo a detenerte. Desde los docentes, pasando por los alumnos a los padres.

Hubo cambios en la relación entre los docentes y los chicos. Mejoró la convivencia porque pasan más tiempo juntos, se familiarizan. También entre los chicos. El compartir un almuerzo, te observan cómo comés, qué comés. Se sorprendían de que comiéramos lo mismo. Además hablábamos de temas más personales, se generó más diálogo y más confianza.

En contrapartida, ciertos directores se muestran preocupados por el ausentismo de los maestros especiales y otros plantean la queja de que el vice-director no sea designado para la jornada extendida. Sin dudas, es necesario relevar estas situaciones escuela por escuela para potenciar los equipos docentes y aprovechar el nuevo formato de jornada extendida.

2.4. La revisión de las prácticas pedagógicas

Uno de los objetivos de la ampliación de la jornada escolar es el de propiciar la renovación de las prácticas pedagógicas. Sin embargo, la simple adición de horas y espacios de enseñanza no basta para generar la innovación: es fundamental orientar y apoyar a las escuelas en este proceso.

Al respecto, los directores elogian fuertemente la capacitación nacional, que les resultó sumamente esclarecedora y útil para transitar el cambio. Sin embargo, todos los directores entrevistados reclaman más instancias de formación y acompañamiento para repensar los talleres, el proyecto y las prácticas de enseñanza. Un ejemplo así lo señala: *Las capacitaciones de Nación fueron espectaculares, el nivel de los profesores fue increíble. Ahí nos dimos cuenta de que íbamos a mejorar el nivel de los chicos. Nos trajeron proyectos innovadores que nosotros no conocíamos: plástica, teatro, juegos matemáticos.*

Algunas escuelas han contado con una gran colaboración de los supervisores en el cambio y lo valoran mucho. Esto señala la importancia de capacitar a los supervisores en las distintas dimensiones involucradas en la extensión de la jornada, especialmente en la pedagógica.

Aunque la implementación de la política es aún incipiente para cotejar sus efectos, se perciben ensayos de prácticas novedosas, como la modificación de los agrupamientos de alumnos, el trabajo fuera del aula o las parejas pedagógicas.

También se han puesto en práctica actividades poco frecuentes, como los juegos matemáticos, la radio escolar, o el teatro. Sin embargo, los cambios son aún leves y difícilmente logran transferirse a la jornada habitual. Por otro lado, la mayoría de los directores plantea la necesidad de recibir más recursos didácticos para potenciar las nuevas prácticas. Los siguientes testimonios resumen estas tendencias:

Empezamos por ocupar los distintos espacios: biblioteca, comedor, sala de informática. Esto implicó romper con los grupos por grado.

Mejóro mucho la metodología de enseñanza: vieron que hay mejores maneras de enseñar. Una maestra trajo distintos collares de colores para que se juntaran todos los del mismo color. Así modificó los grupos. Se hace más motivador. También cansa más, pero vale la pena.

Cuesta mucho cambiar las estrategias de enseñanza. El maestro está acostumbrado a trabajar de una manera y le cuesta. Trabajan con planificación, actividades que involucran a todos los alumnos, mucho uso del pizarrón, mucha copia. Ahora se propone variar los grupos de aprendizaje, trabajar con materiales concretos. Esto está cambiando la escuela. 1º ciclo sale mucho al patio a trabajar. La jornada extendida exige salir del aula porque si no, se cansan. Como tuvimos que cambiar el proyecto los otros docentes tuvieron que adaptarse. Hay algunos cambios en las prácticas, pero cuesta. Sería bueno tener más capacitación.

2.5. La organización del comedor

La política de extensión de la jornada escolar exige la inclusión del servicio de comedor escolar en las escuelas que hasta entonces no lo ofrecían. En este plano, los testimonios de los directores dejan entrever muchas dificultades por atender: la insuficiencia del financiamiento, el retraso en los pagos, la ausencia de una normativa orientadora, la falta de personal rentado y capacitado, o la carencia de utensilios y muebles son algunas de ellas.

En este contexto, la organización de las comidas exige mucha iniciativa de los directores, los docentes y los padres. Por ejemplo, son las madres de la comunidad quienes suelen ocuparse ad-honorem de la preparación de las comidas y el lavado de los platos. Aunque en principio el pago de los salarios de los cocineros debería estar a cargo de los municipios, según los directores esta retribución no se cumplía.

El siguiente testimonio es un ejemplo de esta modalidad de organización: *No teníamos cocina. Tuvimos que buscar una cocinera. Antes teníamos una que preparaba la leche. Consultamos con las madres y una de ellas se propuso. No recibimos asesoramiento sobre nutrición escolar. Nosotros compramos la mercadería. Una docente me ayuda a contabilizar la mercadería. Tuvimos que comprar ollas, tazas, recipientes, platos. Los chicos no traen nada. Para eso tuvimos un presupuesto de Nación.*

En cuanto a la definición de los menús, ante la falta de prescripciones oficiales los directores deciden las comidas diarias. De las entrevistas realizadas se desprende una predominancia de guisos y escasez de verduras y frutas. Pareciera entonces que estos almuerzos replican las falencias de la alimentación familiar. Los siguientes testimonios señalan esta falencia:

No hay indicaciones sobre los menús. Como nosotros conocemos su dieta, les damos lo más parecido a lo que comían en su casa. Son muy limitados los importes que nos dan para la comida.

Cuando me hice cargo de la dirección en 2004 conseguimos 2 cocineras y les damos un sueldo en base a eventos que organizamos. Son madres y son excelentes. Se las rebuscaron sobre la práctica. No han recibido capacitación. Nosotros pensamos los menús. Hacemos guiso de fideos, polenta, arroz con pollo. Los lunes comen fruta de postre.

En contrapartida a los bajos montos otorgados para los almuerzos, varios directores se mostraron críticos frente al nuevo servicio de desayuno y colación tercerizado por sus altos costos. Este es un punto muy delicado a atender.

Las dificultades económicas se evidencian en el testimonio de una de las directoras entrevistadas: *Todavía no nos llegó el dinero para el comedor de noviembre del año pasado. Los comercios locales nos fían, pero la inflación nos mata. Este programa de desayuno es carísimo, me trajeron la mercadería para 10 días y yo firmé un remito que ni te cuento.*

Más allá de la calidad del servicio, los directores valoran el espacio del almuerzo como un momento que permite un mayor acercamiento con los alumnos. El hecho de compartir un espacio relajado donde se consumen los mismos alimentos genera empatía y proximidad entre docentes y alumnos. Este es un elemento que pareciera contribuir con la mejora del clima escolar.

Así lo indica una directora: *Hubo cambios en la relación entre los docentes y los chicos. Mejoró la convivencia porque pasan más tiempo juntos, se familiarizan. Por ejemplo, el momento del almuerzo es muy agradable. Te observan cómo comés, qué comés. Se sorprendían de que comiéramos lo mismo. Además hablábamos de temas más personales, se generó más diálogo y más confianza.*

2.6. La motivación y el aprendizaje de los alumnos

Como objetivo último de la política, es clave identificar los efectos de la extensión de la jornada escolar sobre los alumnos, tanto en lo referido a su motivación como a su desempeño. Todos los directores entrevistados comentaron que los alumnos se muestran muy entusiasmados con el cambio. Este es el aspecto global más positivo de la política en marcha.

Una directora señaló: *Les gusta comer en la escuela, conocer a los chicos del otro turno. Les encanta el inglés, la informática. Más horas en la escuela los beneficia. Muchos chicos no tienen el cuidado de su familia, muchas veces están solos. Acá están controlados, estudiando, haciendo cosas que les gustan.*

Las nuevas actividades les resultan muy atractivas y esto se manifiesta, entre otros indicadores, en la reducción del ausentismo de los alumnos, que para algunas escuelas era un problema preocupante. Según los directores las propuestas preferidas por los chicos son los talleres artísticos, los deportes y el inglés. De la mano de la motivación, el clima escolar parece haber mejorado también: se redujo el conflicto y se facilitó la convivencia entre los propios alumnos y con los docentes.

Una directora lo ejemplifica: *Como yo daba plástica ellos estaban chochos. Se pintaban la cara, me pintaban la cara. El taller es un espacio más relajado. Los chicos*

se soltaron y disfrutaron. En teatro se sueltan de una manera... había chicos tímidos y fueron los primeros en engancharse.

En lo referido a los efectos sobre el aprendizaje, en algunos casos los directores manifiestan mejoras en ciertas capacidades y en las calificaciones. Sin embargo, más allá de la extensión de la jornada, la mayoría de los directores se muestran preocupados por la tendencia que se mantiene en relación con los bajos resultados de aprendizaje, sobre todo en lecto-escritura. Los siguientes testimonios grafican la situación:

Los juegos les ayudan un montón para agilizar la mente. Como el chico está compitiendo no se da cuenta de que aprende, mejoraron un montón las multiplicaciones. Los chicos cambiaron muchísimo, todos son actores.

Mejóro la conducta y la convivencia. La escuela estaba mucho más tranquila. Todos quieren hacer y están ocupados. Antes el tiempo no alcanzaba a la mañana, porque había que cumplir con la planificación. Se empezaron a usar los juegos de PIIE y todos los otros materiales.

Antes teníamos el problema de que los chicos no hacían la tarea en la casa. Los chicos están solos en la casa. Los mayores cuidan a los menores. Ahora hacen la tarea en la hora de acompañamiento al estudio. Eso refuerza mucho. Gracias al apoyo al estudio logramos una atención personalizada de los chicos con mayores dificultades. No les prohibimos la hora de educación física, pero sí encontramos el momento de darles ese refuerzo. Ahora la repitencia tiene que bajar a nada, pero con aprendizaje.

Estos efectos positivos en los alumnos también son acompañados por cambios en los padres, que comienzan a demostrar mayor compromiso con la escuela. Así, por ejemplo, aumentó sustantivamente la participación en las reuniones de padres. La propuesta de la jornada extendida resulta muy interesante incluso para las familias que aún no asisten a la escuela. Esto se percibe en el aumento significativo de las demandas de inscripción.

Una directora entrevistada señaló: *Los padres estaban muy contentos con el proyecto. Muchos chicos que se habían ido volvieron. Ha habido aumento de demanda de inscripciones desde los primeros grados, para asegurarse la vacante.*

En suma, pese a que aún es muy pronto para evaluar los efectos de la extensión de la jornada escolar, **ya se vislumbran varios efectos positivos**. Los alumnos se quieren quedar más horas, los padres participan más, hay más foco en los alumnos con dificultades, los alumnos aprenden nuevas habilidades y el currículum tiene más tiempo para ser enseñado.

3. Recomendaciones

A partir del diagnóstico y retomando aprendizajes de las experiencias provinciales e internacionales en marcha, se sugieren cursos de acción para desarrollar una política integral de extensión de la jornada escolar en Misiones. Estas recomendaciones forman parte de un diálogo con las autoridades provinciales y se enmarcan en el proyecto en curso desarrollado por el Ministerio de Educación de la Nación y el Ministerio y Consejo Provincial de Educación.

3.1. Formar un equipo de gestión centralizada sólido y operativo

Es fundamental dar acompañamiento a las escuelas, como lo indican todas las experiencias internacionales y provinciales de jornada extendida. De otra forma, las escuelas en marcha pierden foco y pueden desaprovechar la oportunidad para cambiar las prácticas de enseñanza y lograr proyectos de inclusión pedagógica integrales.

Además, la masificación de la política requiere de un equipo de gestión central que sea capaz de administrar y potenciar lo que ocurre en cada escuela. Se sugiere crear un equipo específico de jornada extendida, con un coordinador, al menos dos especialistas pedagógicos y un apoyo administrativo. Esto debería complementarse con una coordinación específica con las distintas áreas de gestión: el Consejo Provincial de Educación, las áreas de Planeamiento, Educación Primaria, Infraestructura, Currículum y Capacitación Docente y con el cuerpo de supervisores.

El equipo de jornada extendida, que debería depender del nivel primario u otra área definida por el Ministerio de Educación, debe reflejar la prioridad asignada a esta política. Esto implica contar con un presupuesto, capacidades administrativas y estabilidad en el tiempo para lograr instalar una cultura de la mejora en las escuelas. Las mejores experiencias provinciales e internacionales de jornada extendida (como se analiza especialmente en los casos de Uruguay y Río Negro) dieron especial énfasis a la construcción de un fuerte liderazgo pedagógico desde el Estado, con sólidos equipos de gestión, planificación y ejecución de políticas.

3.2. Planificación y evaluación integral de la política de jornada extendida

Se recomienda elaborar un estudio de costeo de la evolución actual y futuro de la jornada extendida. Esto es vital dado que la política es muy costosa y se ha establecido una meta de aumentar progresivamente la oferta, idealmente alcanzando la universalización en el futuro. La viabilidad fiscal es un primer factor definitorio de esta política. En este sentido se realizan cuatro sugerencias específicas:

-*Costeo y planificación*: como parte de la planificación se recomienda crear un modelo de escenarios alternativos de implementación. Esto implica realizar costeos y asumir diversos obstáculos en la planificación para que éstos no tomen por sorpresa el avance de la política. Algunos obstáculos claves pueden ser la falta de recursos, la demora de la infraestructura, la falta de condiciones

para desarrollar proyectos de mejora que aprovechen la jornada extendida, entre otros.

-Escuelas de jornada completa: es importante coordinar la nueva etapa de la jornada extendida con las 43 escuelas existentes en la provincia de jornada completa¹⁴. Se recomienda unificar el equipo de gestión centralizada (punto anterior), definir una etapa de transición donde se acumulen los aprendizajes existentes y potenciar la integración de las experiencias en marcha con las nuevas escuelas.

-Criterios para priorizar a los sectores más vulnerables: es clave tener un claro mapa de la distribución planificada de escuelas de jornada extendida, especialmente en relación con el nivel socioeconómico de los alumnos (por ejemplo, utilizando un mapa georreferenciado por municipios). Así se podrá determinar los niveles de equidad en la distribución de la oferta planificada y ser más concretos en lograr la meta de llegar primero a los más vulnerables.

-Monitoreo y evaluación: se sugiere realizar un seguimiento del impacto de la Jornada Extendida, utilizando indicadores de trayectoria y calidad educativa. Para ello se recomienda aprovechar los indicadores del sistema de información educativa y observar escuela por escuela sus cambios en las tasas de repitencia, promoción, abandono y sobreedad de los alumnos.

No solo se debería medir el impacto a través de estas evaluaciones, sino mediante un cuestionario complementario a escuelas de jornada ampliada, e incluso comparando con escuelas similares de jornada simple. Este cuestionario debería medir el nivel de satisfacción de los alumnos y familias en distintas áreas de aprendizaje e interés en distintos temas educativos. Así se podría tener un panorama cuanti y cualitativo de los efectos de la jornada extendida y evaluar cambios y adaptaciones en la política en marcha.

3.3. Comunicar mejor la jornada extendida

Siguiendo varias de las sugerencias mencionadas hasta aquí, la experiencia comparada de políticas de jornada extendida en América Latina y en las provincias indica que existe un gran riesgo de mala incorporación y posterior bajo impacto y “acomodación” de las escuelas. Para evitar esta oportunidad perdida de mejora e innovación, es clave crear una política con fuerte identidad, una verdadera “marca” que ponga mucha presión positiva y apoyo en las escuelas de jornada extendida. Algunas estrategias recomendadas para lograrlo son las siguientes:

-Definir un proceso pautado de incorporación de las escuelas a la jornada extendida, con una clara comunicación que limite las falsas expectativas,

¹⁴ Véase la publicación que recopila las 43 experiencias históricas de escuelas de frontera de jornada completa, un antecedente fundamental en la provincia para las actuales escuelas de jornada ampliada (Le Gall, Piriz y Nelli 2012).

sensaciones de injusticia en las escuelas que no son de jornada extendida, así como los apuros y la improvisación en las que sí pasan a formar parte.

-Crear un movimiento favorable en la comunidad donde se lanza cada nueva escuela de jornada extendida, preparando a las autoridades y docentes, realizando reuniones previas con padres y alumnos, brindando un mensaje alentador y planificado.

-Incorporar a las escuelas al inicio del ciclo lectivo, no en otro momento, para favorecer un momento de cambio ordenado, que permita ajustar las expectativas y potenciar el plan anual de mejora en torno de la jornada extendida.

-A nivel global de la política, es clave potenciar su comunicación, tener un espacio en el sitio web, un material de base de difusión, un claro título con una bajada que genere una identidad y una señal de la importancia de esta estrategia.

-Realizar un congreso o encuentro anual de escuelas de jornada ampliada, que favorezca el intercambio horizontal, dé visibilidad a los logros de las escuelas y potencie la evaluación de los avances.

-Hacer seguimiento del impacto para realizar mejoras constantes y no dejar quieta la política en un estado de inercia endógena.

3.4. Creación de una normativa marco con cuadernillos complementarios

Se recomienda crear un marco normativo que establezca las regulaciones fundamentales para la organización y gestión de las escuelas de jornada extendida. Allí deberían definirse tres aspectos cruciales: 1-las cuestiones organizativas, 2-las definiciones curriculares fundamentales, 3-la organización laboral del puesto de trabajo docente.

Entre las cuestiones organizativas, es importante establecer claramente los mecanismos de inscripción de los alumnos, los horarios y usos de los espacios, el servicio de alimentación, entre otras dimensiones centrales.

El marco normativo podría incluir como anexos al menos dos cuadernillos complementarios:

-*Cuadernillo de tutorías y talleres*: se recomienda establecer un listado de talleres con pautas de definición curricular. Es especialmente importante que los talleres tengan un claro vínculo con el currículum formal para reforzar contenidos de lengua, matemáticas ciencias sociales y naturales. El listado podría integrar 10 talleres prioritarios y otros 20 talleres secundarios. Además se podría permitir que cada escuela proponga otro taller no listado, pero debería justificarlo adecuadamente para que sea aprobado. También se podrían definir pautas y sugerencias para las tutorías y formatos más específicos de enseñanza para enfrentar las dificultades de los alumnos y atacar el problema del fracaso escolar con soluciones pedagógicas. El cuadernillo podría incorporar posibles dinámicas de organización de las tutorías, sus objetivos y las principales modalidades recomendadas.

-Cuadernillo de experiencias de jornada extendida: aquí se podría adaptar los resultados del relevamiento realizado en el presente estudio sumado a un relevamiento más específico de todas las escuelas actuales de jornada extendida (a través de una encuesta o una sistematización de los supervisores). El objetivo de este relevamiento es traducirlo en una serie de consejos muy prácticos, sencillos y operativos para las nuevas escuelas de jornada extendida. Estos incluyen: cómo organizar el comedor, cómo organizar los horarios, cómo aprovechar y diversificar los espacios, cómo lograr que haya reuniones institucionales de docentes, cómo paliar problemas edilicios. Se trataría de una guía de lecciones y sugerencias especialmente para la etapa de transición hacia la expansión de la jornada extendida.

3.5. Revisar el funcionamiento de los comedores

La situación de los comedores aparece como una cuestión crítica en el diagnóstico realizado, ante la limitación de recursos y las dificultades de gestión que conllevan los comedores. Por eso se sugiere crear una normativa específica con prescripciones nutricionales, lograr una mejora presupuestaria para aumentar los montos correspondientes a las raciones y capacitar a los equipos de las escuelas para lograr una mejora sustantiva en el servicio del comedor.

Es clave aprender de las buenas prácticas de las escuelas en marcha, que pueden señalar opciones para mejorar la calidad nutritiva de los alimentos, variar los menús y mejorar la organización y la oferta, incluso con la limitación existente en términos presupuestarios. A su vez, es importante aceptar la articulación con los municipios, para mejorar su contribución en el nombramiento de personal y en la asistencia directa a las escuelas.

3.6. Definir prioridades curriculares y orientar a las escuelas

Una de las definiciones más profundas y cruciales de la jornada extendida es su estructura curricular. Se trata de una oportunidad única para priorizar las áreas curriculares y los talleres que se consideren ejes vertebrales de la educación que necesita la provincia para el futuro.

El uso del tiempo de los talleres especialmente es un campo de profundización curricular. Se recomienda definir una estructura orientativa de caja horaria para las escuelas, con opciones para que elijan pero previamente definidas por el nivel central. A su vez, se sugiere crear una lista de 10 talleres prioritarios según el proyecto de desarrollo de la provincia. Es clave apuntar a talleres desafiantes, aunque después sea difícil cubrirlos con docentes. Por ejemplo: programación de software, experimentos científicos, micro-emprendimientos grupales, etc. En segundo lugar se podrían definir otros 20 talleres de segunda prioridad, quizás incluso por regiones de la provincia.

Definir este perfil de talleres debería ir de la mano de una política de convocatoria abierta de docentes y personas con capacidades profesionales destacadas capaces de tomar estos cursos como un compromiso con el sistema educativo de la provincia. Es una gran oportunidad para atraer a la docencia a personas muy capaces, artistas, especialistas en software, profesionales de distintas

áreas. Se recomienda promover una política de amplia difusión masiva para lograr un efecto de prestigio del trabajo docente y una mirada renovadora de la enseñanza en los talleres. Estos cargos deberían ser acordados con los sindicatos, tener una inducción pedagógica y estar supervisados por docentes titulados.

Una de las cuestiones que deben ser definidas dentro de este marco curricular general es el espacio y formato de enseñanza del inglés y de las nuevas tecnologías. La falta de docentes de inglés requiere promover acciones de formación sistémica de docentes (véase la experiencia de Córdoba al respecto) y la creación de alternativas para favorecer en el mediano plazo la incorporación de más horas de clase destinadas a este espacio, una vez logrado un proceso de formación previa de los docentes.

La incorporación de las TIC en la jornada extendida debería ser parte de una visión integral de mejora sistémica a través de los medios digitales. La extensión del tiempo permite aprovechar más recursos digitales y las escuelas podrían ser un laboratorio de innovación para otros desarrollos en las escuelas de jornada simple con el uso de nuevas tecnologías.

3.7. Fortalecer la capacitación a directivos y docentes

La capacitación de los equipos docentes y directivos de las escuelas de jornada extendida en Misiones ha estado concentrada mayormente en la oferta del Ministerio de Educación de la Nación. Esta oferta ha sido muy elogiada por los directivos entrevistados. Es clave continuar con estas instancias de capacitación y fortalecerlas con la oferta provincial.

Es clave brindar capacitación a los directivos de las escuelas de jornada extendida, porque su rol es definitorio en la conformación de un proyecto renovado de inclusión y justicia pedagógica. Para ello, se recomienda aprovechar los aprendizajes de las propias escuelas en marcha e incluso sumar en distintos procesos de capacitación y aprendizaje horizontal a los directivos y docentes de estas escuelas, que se destaquen por su capacidad de aprovechar la jornada extendida y lograr mejoras en los aprendizajes e innovaciones interesantes para relatar.

Incluso como instancia integradora y superadora, se podría crear un Congreso Anual de Escuelas de Jornada Extendida. Esta instancia debería favorecer la generación de una mística, identidad y pertenencia de las escuelas. A su vez, debería fomentar que las escuelas presenten sus proyectos, generando una cultura colaborativa de mejora constante.

La propuesta de fondo es que las escuelas de jornada extendida formen una comunidad de aprendizaje horizontal, que creen conocimiento y lo compartan, aprovechando su tiempo extra para tareas de reflexión constante sobre la práctica. El tener mayor tiempo es también una responsabilidad extra frente al resto de las escuelas de una sola tanda, que debería ser utilizado para aprovechar sus aprendizajes y volcarlos a todo el sistema.

3.8. Crear los Planes de Mejora de Jornada Extendida

Las escuelas de Jornada Extendida tienen muchas oportunidades y, por lo tanto, responsabilidades. Un ejemplo concreto es la ausencia de cultura de la mejora que tienen las escuelas en general. Son culturas de repetición, cíclicas, que hacen siempre algo similar a lo realizado el año anterior. Esta cultura debe ser revisada para potenciar la justicia pedagógica. Las escuelas deben ser ambientes de reflexión y mejora constante. En las escuelas de jornada extendida es posible avanzar en esta dirección como un laboratorio para el resto del sistema educativo.

Por eso se recomienda trabajar desde el primer momento con Planes de Mejora, incluso como requisito para cada escuela que postula ingresar en la jornada extendida. Esta metodología no es sencilla de aplicar, porque requiere equipos coordinadores con una guía de trabajo muy clara y constante, para no volver formal la apuesta a la mejora. Para ello es clave contar con cuatro elementos:

- Una guía obligatoria de aplicación de los Planes de Mejora, con al menos 3 hitos al año: 1-Evaluación diagnóstica inicial a todos los alumnos y estrategias de mejora en base a esos resultados, 2-Evaluación de medio término y revisión de las estrategias en marcha, 3-Evaluación de fin de año y mirada integral de logros.

- Un apoyo técnico inicial intensivo para formar las capacidades y convencer a los directivos acerca de la importancia de la aplicación de los planes de mejora.

- Una retroalimentación que permita dar visibilidad a las escuelas que mayores avances concretos logren. Por ejemplo, las mejores escuelas podrían exponer en un congreso anual o tener como premio su exposición en la página web o ser filmadas para mostrar sus logros.

- Los Planes de Mejora deberían estar basados en información interna y externa. La información interna son pruebas diagnósticas a los alumnos e información cualitativa sobre clima escolar. La información externa debe ser suministrada por el Ministerio a través del sistema de información educativa y las visitas de supervisión.

3.9. La construcción de la identidad pedagógica: una gran oportunidad

El eje central de la extensión de la jornada escolar es su posibilidad de transformar la identidad de las escuelas y generar más justicia educativa. Por lo analizado en el diagnóstico, los logros de las primeras escuelas son prometedores pero requiere mucho más apoyo.

Entre los logros observados se observa una conjunción de factores: la escuela ahora tiene más tiempo para atender las necesidades de los alumnos, cuidarlos mejor y brindarles el servicio de alimentación. La escuela abrió sus puertas y creó talleres que tienen la capacidad de apelar al trabajo práctico, a la visibilidad de los logros, a la posibilidad de optar. Esto rompe con la genética de la escuela obligatoria, que era incuestionable, rígida y excesivamente memorística y académica. Al romper con esa lógica se abren muchas nuevas puertas para repensar el rol de la escuela en los tiempos presentes.

Por eso se recomienda aprovechar este potencial para hacer de la jornada extendida una oportunidad de revisión de las prácticas de enseñanza en el nivel primario. Cuatro ejes son centrales para lograr avanzar en esta dirección con las nuevas escuelas de jornada ampliada:

Eje 1: Hacer del cambio de modelo un antes y un después en cada escuela.

Se recomienda no incorporar a las escuelas gradualmente (algunos años/grados primero y luego otros), ni en una situación edilicia inadaptada para no tapan la oportunidad de crear un momento fundacional que permita discutir el proyecto institucional. Esto se vería potenciado en el caso de crear escuelas primarias integrales nuevas de jornada extendida (una posibilidad que debería analizarse en la planificación a futuro).

Eje 2: Tener una sólida y comprometida conducción centralizada de la jornada extendida, que extienda su mística y vaya creando el sentido de identidad y pertenencia. Es clave potenciar el equipo de gestión y darle un espacio de definición en la agenda provincial, con liderazgo y capacidad de llegada a las escuelas para su apoyo permanente.

Eje 3: Llenar de sustancia pedagógica la innovación de la jornada extendida, con los proyectos de mejora, la definición de pautas claras para los talleres y tutorías y otras recomendaciones presentadas aquí.

Eje 4: Seleccionar a los mejores directivos para las nuevas escuelas que se abran: con compromiso, liderazgo pedagógico y capacidad de adaptación e innovación ante el cambio.

Estos cuatro ejes son determinantes, son los conductores de la mejora a través de la jornada extendida. Si se logra apoyar la política en ellos se podrá construir un proceso de cambio y de mejora escolar sustantivo. En particular, es clave conjugar estos factores para mejorar el clima de trabajo de las escuelas, la variable que más impacto tiene en los aprendizajes de los alumnos en América Latina (LLECE-UNESCO, 2010). Con el apoyo en estos ejes, a visión de la jornada extendida como una experiencia transformadora debe pensar en la escuela como:

-Un espacio constante de mejora, no de repetición cíclica de un programa.

-Un lugar público, donde se pide la participación de las familias y se abren diversas instancias de colaboración comunitaria.

-Un espacio de inclusión y justicia pedagógica, que no deja a nadie atrás y que elimina la repitencia con enseñanza para lograr los aprendizajes, no con promoción automática.

-Un centro de innovación pedagógica, que genera diálogo y revisión de las prácticas en el colectivo docente, que expresa un clima constante de intercambio y renovación de proyectos.

-Un motor de formación de distintas capacidades, fomentando la especialización de los alumnos en distintos recorridos para ampliar sus posibilidades y reconocer su diversidad.

Bibliografía

- ACIJ. (2012). La distribución discriminatoria de la educación primaria de jornada completa en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: ACIJ.
- Administración Nacional de Educación Pública. (1997). Propuesta pedagógica para escuelas de tiempo completo Uruguay. Montevideo: ANEP.
- Bezem, P. (2012). Equidad en la distribución social de la oferta de educación pública en la Argentina. *Documento de Trabajo Nro. 91*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Dirección de Nivel Primario. (2012a). Criterios para pensar la propuesta pedagógica de una escuela que amplía su jornada. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Dirección de Nivel Primario. (2012b). Documento de apoyo para los equipos técnicos que acompañan a la escuela. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- García-Huidobro, J. E. y Concha, C. (2009). Jornada Escolar Completa: la Experiencia Chilena. Documento en elaboración.
- Gobierno de la Provincia de Córdoba. Ministerio de Educación. Secretaría de Educación. Subsecretaría de Promoción para la Igualdad y Calidad de la Educación. Dirección General de Nivel Inicial y Primario. (2011). Jornada extendida. Propuesta pedagógica. Córdoba: Autor.
- Le Gall, L., Piriz, M. y Nelli, L. (2012). *Escuelas de frontera de jornada completa. Misiones, Argentina*. Posadas: Editorial Universitaria.
- LLECE-UNESCO. (2010). Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: UNESCO.
- Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba. (2012). Jornada extendida nivel primario. Periodo 2010. Córdoba: Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba.
- Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro. (2011). Jornada Extendida. 2006/2011. Gobierno de Río Negro. Viedma: Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro.
- Ministerio de Educación y Deportes. (2004a). Proyecto Simoncito. Caracas: Ministerio de Educación y Deportes de Venezuela.
- Ministerio de Educación y Deportes. (2004b). Escuelas bolivarianas. Análisis cualitativo del proyecto. Caracas: Ministerio de Educación y Deportes de Venezuela.
- Observatorio Chileno de Políticas Educativas. (2006). Jornada Escolar Completa: La Divina Tragedia de la educación chilena. *Documentos de Trabajo de OPECH*.

Santiago de Chile: Consejo Ejecutivo del Observatorio Chileno de Políticas Educativas.

- Padawer, A., Di Pietro, S. y Pitton, E. (2007). Escuelas primarias con intensificación. Diversificación de la propuesta formativa en el Nivel Primario en Establecimientos de Jornada Completa en la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Rivas, A., Cardini, A., Coria, J., Mezzadra, F. y Vera, A. (2006). Estudio para la implementación de una Política Nacional de Extensión de la Jornada Escolar. *Documento de Asistencia Técnica para el Ministerio de Educación de la Nación*. Buenos Aires: CIPPEC (inédito).
- Secretaría de Educación Pública. (2009). Programa Escuelas de Tiempo Completo. México D.F.: Gobierno Federal de México.
- Silberstein, S. (2012). Acompañamiento al estudio. *Política Nacional de Ampliación de la Jornada Escolar en el Nivel Primario*. Buenos Aires: Dirección de Nivel Primario.
- Tenti Fanfani, E., Meo, A. y Gunturiz, A. (2010). *Estado del arte: escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional. Estudio de casos en Europa y América Latina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires.
- Veleda, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF (en prensa).
- Vercellino, S. (2012). *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*. Tesis de Maestría en Sociedad e Instituciones. Facultad de Ciencias Económico-Sociales. Universidad de San Luis.

ANEXO 6

Evaluación del sistema de información educativa de la Provincia de Misiones.-

(Documento presentado ante los referentes provinciales)

A partir de las acciones de análisis técnico y asesoría a la Provincia de Misiones en materia de sistemas de información educativa, se realizó un diagnóstico cuyos principales puntos son los siguientes:

Sistema de indicadores educativos.-

El Ministerio de Educación de la Provincia cuenta actualmente con un sistema de estadística educativa, con relevamientos consolidados de más de 15 años de sostenimiento, que captan en forma censal información de alumnos, docentes y escuelas de toda la provincia, incluyendo información sobre trayectorias educativas.

Este relevamiento es realizado en forma anual, y está a cargo de la Dirección de Programación, Organización y Estadística Educativa (DPOyEE), dependiente de la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación de la Provincia.

A partir de este relevamiento se produce en forma estandarizada un conjunto de indicadores básicos sobre el sistema educativo provincial, con una metodología compatible con las orientaciones federales elaboradas por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación (DiNIECE-ME).

Los datos recolectados a través de este relevamiento permiten construir indicadores de recursos (indicadores vinculados a unidades educativas, docentes por tipo y cargo, secciones, alumnos), de proceso (indicadores de cobertura, promoción, repitencia, abandono, sobreedad), y de resultados (indicadores de egreso y eficiencia interna), tal como lo establecen las definiciones de la DiNIECE para todas las jurisdicciones de la Argentina¹⁵.

¹⁵Las mismas se plasman en el documento DiNIECE-ME (2003): "Sistema Nacional de Indicadores Educativos". En:

http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/estadisticas/doc_metodologicos/indicadores_educativos.pdf

El relevamiento de datos se basa en un registro manual en formularios, que luego se digitalizan en forma centralizada en el Ministerio. Este dispositivo manifiesta ciertas limitaciones en su diseño, que provocan un retraso en la publicación de los datos y es susceptible de errores: los alumnos y docentes se captan por cantidades, lo que restringe la realización de controles básicos (registro duplicado de estudiantes y docentes, sobre declaración de matrícula). Como consecuencia, el ministerio maneja datos que tienen un retraso de uno o dos años.

Sistema de registro individual de estudiantes y docentes.-

Se ha consolidado recientemente, desde el Consejo General de Educación, un sistema de registro nominal de alumnos (Legajo Único de Alumnos – LUA) y docentes (Legajo Único de Docentes – LUD). Este relevamiento es realizado por la Dirección de Gestión Informática (DGI), dependiente del Consejo General de Educación.

El relevamiento alcanza una cobertura censal para todas las escuelas públicas de la provincia (es decir, quedan excluidas las escuelas de gestión privada), con una modalidad de carga mixta: algunas escuelas digitalizan sus datos en una plataforma online, otras cargan en planillas digitales offline que luego son enviadas a la DGI.

Este sistema ha sido concebido bajo los lineamientos del Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE), con el objeto de mejorar los procesos administrativos de movimientos de cargos docentes y liquidación de haberes.

Este sistema posee datos actualizados de todo el universo de cobertura, pero no es utilizado para la construcción de indicadores, sino exclusivamente para fines administrativos.

Diagnóstico y sugerencias.-

En la provincia existen actualmente dos sistemas paralelos de registro de información educativa, que requieren un alto costo de inversión para su sostenimiento. Al no estar integrados, implican altos niveles de ineficiencia: supone una doble demanda de datos a las escuelas, la duplicación de costos para el procesamiento de consistencia y corrección de errores de dos bases de datos diferentes, y deviene en una superposición de información que arroja resultados divergentes para un mismo dato.

A partir de las acciones realizadas en la provincia, se ha sugerido la unificación de los dos sistemas en una única fuente de datos, que contenga la información necesaria de escuelas, docentes y alumnos para alimentar los distintos procesos administrativos y pedagógicos que requiere la gestión del sistema educativo provincial.

En este contexto, se ha realizado un apoyo técnico para establecer un conjunto de líneas de acción que permitan la unificación de los sistemas, que se prevé realizar en

dos etapas: (A) Integrar la información basada en el módulo de alumnos para el 2014, y (B) Integrar la información de basada en el módulo de docentes para el 2015.

La concreción de la unificación de sistemas implica una reconfiguración de las funciones de ambas dependencias. La DGI toma a su cargo la responsabilidad de sostener el sistema de información educativa, garantizando la calidad de los datos captados y el funcionamiento de la plataforma informática. Será la responsable de proveer las bases de datos requeridas para la administración de personal docente. Por su parte, la DPOyEE asumirá la responsabilidad de fomentar el uso de información educativa en las distintas áreas de la gestión, tanto a nivel central como en forma descentralizada (incluso a nivel de escuela) elaborando publicaciones de indicadores, coordinando talleres de capacitación en el uso de información, y atendiendo a las solicitudes de datos provenientes del Ministerio y del Consejo.

De esta forma, se espera que, a partir de la unificación de relevamientos, la provincia esté en condiciones de producir una base de datos única que permita:

- 1) Elaborar los indicadores de recursos, de procesos y de resultados en forma compatible con los criterios establecidos federalmente por la DiNIECE, que puedan producirse para analizar el año lectivo en curso.
- 2) Alimentar los procesos administrativos de liquidación de haberes y movimientos docentes
- 3) Ampliar la cantidad de indicadores disponibles a partir de la disponibilidad de bases de datos con el seguimiento nominal de estudiantes y docentes.

En relación con el último punto, se espera que el desarrollo de una base de datos censal de alumnos y docentes permita ampliar los usos posibles de la información educativa a partir de la generación de un conjunto nuevo de indicadores, entre los cuales se puede mencionar:

- ✓ Indicadores de eficiencia interna basados en el seguimiento individual de estudiantes, que posean mayor precisión para dar cuenta de los procesos de promoción, reprobación, repitencia y abandono.
- ✓ La elaboración de análisis basados en cohortes reales de estudiantes.
- ✓ Análisis de segregación educativa, a partir del estudio de los movimientos de estudiantes entre escuelas.
- ✓ Indicadores de la población docente en actividad, que no dependan de la realización de los censos decenales nacionales que realiza el Ministerio de Educación.

Plan técnico de avance.-

Con la asesoría técnica del CIPPEC, los referentes técnicos del Ministerio de Educación de la provincia han elaborado un plan técnico de avance para la unificación de los sistemas de información educativa, que consta de los siguientes pasos:

1. Evaluar la información recolectada por la DPOyEE, para identificar las variables que deben ser incorporadas al Legajo Único de Alumno (LUA) y al Legajo Único de Docente (LUD), a fin de mantener (i) los criterios requeridos por el sistema nacional de estadística, tal como es regulado por la DiNIECE, (ii) la comparabilidad interanual de los datos recolectados. La DPOyEE debe elaborar un dictamen con las especificaciones técnicas para dar cumplimiento a estos requisitos, indicando las variables que deben ser incorporadas o modificadas, con sus definiciones técnicas precisas y sus categorías.
2. Evaluar los requerimientos técnicos para ampliar la plataforma informática actualmente en funcionamiento para el LUA y el LUD, en función de garantizar su funcionamiento para un conjunto ampliado de información, esto es:
 - a. la incorporación de las escuelas de gestión privada, a efectivizarse en el inicio del 2014
 - b. la incorporación de las variables adicionales establecidas por el dictamen de la DPOyEE, tal como se detalla en el punto 1, en un esquema progresivo 2014 - 2015.

Se debe desarrollar una evaluación técnica para establecer el motor de datos adecuado para sustentar el nuevo sistema, considerando los requerimientos de seguridad.

3. Efectuar los desarrollos informáticos para modificar el módulo de alumnos actualmente en funcionamiento, que permita la incorporación de los datos establecidas por el dictamen de la DPOyEE (punto 1), para implementarse a inicio de 2014. El sistema debe prever la progresiva carga online en las escuelas, pero anticipando una carga centralizada para aquellas que no tienen conectividad. Asimismo, debe incluir funcionalidades de consulta de datos, con niveles de restricción en el acceso adecuado a los distintos perfiles de usuarios, y sistema de gestión de datos para generar consultas sobre la base.
4. Planificar un dispositivo de captación de datos a través del nuevo sistema, que articule con instancias de capacitación a los agentes escolares en su llenado correcto. Para ello, se elaborará un plan operativo de captación con metas y fechas precisas. En el plan operativo se debe definir la cantidad de tomas de datos que tendrá el sistema durante el ciclo lectivo.
5. Efectuar los desarrollos informáticos para modificar el módulo de docentes actualmente en funcionamiento, que permita la incorporación de los datos

establecidas por el dictamen de la DPOyEE (punto 1), para implementarse a inicio de 2015. El sistema debe mantener los criterios establecidos en el punto 3. En el inicio del ciclo lectivo 2014 se desarrollará una prueba piloto del nuevo módulo de alumnos en un conjunto de escuelas a definir, que incluya un grupo de escuelas privadas. Se realizará en forma paralela el Relevamiento Anual a través de los cuadernillos de estadística, para evaluar la confiabilidad del nuevo sistema. Sobre esta prueba piloto se realizarán los ajustes necesarios para instalar el funcionamiento del nuevo sistema en el 2015.

Durante el 2013 y 2014 se desarrollará la migración de las bases de datos de docentes a un motor de datos actualizado. Una vez efectuado este proceso, se procederá a desarrollar el módulo de docentes con el mismo criterio.

ANEXO 7

Dar vuelta la política educativa:

Nueva gestión de la información para los Ministerios de Educación¹⁶

(documento realizado con financiamiento cruzado del Banco Mundial | incluye otras provincias en el análisis)

Introducción: el nuevo paradigma.-

La política educativa ha extendido su rango de acción en su evolución histórica. La creación de nuevas escuelas y la atención de nuevas y complejas problemáticas ha sido una **constante presión para el Estado** (a nivel nacional y provincial). Esto obliga a multiplicar sus acciones y ampliar su oferta. En tiempos de crecimiento de los recursos estatales, como ocurrió en la Argentina durante la última década, florece la oferta de nuevos servicios, cargos y bienes educativos. Pero el **ritmo incrementalista también oculta los problemas de fondo y ocupa enormes porciones de tiempo en atender la ejecución programada de acciones.**

Tanto en el caso de la restricción de los recursos -que obliga a constantes negociaciones y limitaciones de planificación- como en los contextos expansivos -que amplían la oferta- la política educativa actúa en gran medida de forma inercial. **Poco se logra controlar la dimensión de gestión del sistema y poco se sabe de los resultados que generan las acciones**, no sólo en términos de aprendizajes de los alumnos, sino en sus efectos de recepción. ¿Eran esas acciones las que necesitaba cada provincia, localidad, escuela, docente y alumno? ¿Cómo fueron apropiadas, qué sentido adquirieron? ¿Cambiaron prácticas pedagógicas, crearon nuevos ambientes de aprendizaje?

Estas preguntas quedan generalmente en el margen de la política educativa. Hay poco tiempo para pensar en ellas en medio de las urgencias. Este documento propone sugerencias para dar vuelta esa perspectiva dominante en nuestros países y en particular en el contexto de las provincias argentinas.

¹⁶ Por Axel Rivas, Martín Scasso y Cecilia Veleda.

¿Cómo? A través del planteo de **la necesidad de un cambio de paradigma de la política educativa.**

¿Cuál es el paradigma propuesto? Es un paradigma que propone revertir la acción expansiva opaca por un modelo de **evaluación permanente de necesidades, demandas y derechos de los actores educativos.** Un modelo que propone un Estado que toma más fuerza en el control del sistema educativo, sistematizando sus dimensiones, sus problemas, sus contextos y utilizando la información y las nuevas tecnologías para apoyar este rol de manera integral.

¿Qué quiere decir esto? Implica **concebir a los docentes, alumnos y padres como sujetos de derechos.** Como sujetos que pueden entender y hablar en nombre de sus necesidades. Que pueden no sólo reclamar sino hacer sentido de su trabajo y de sus contextos de enseñanza y aprendizaje.

¿Cómo se traduce esto en la política educativa? Se traduce cuando se planifica escuchando las voces de los sujetos, cuando se los convierte en verdaderos protagonistas, no en meros receptores de políticas diseñadas por expertos o por quienes tienen el poder de ejecutarlas y los recursos. Especialmente en el caso de los docentes, que tienen un conocimiento directo de sus contextos y pueden crear una información valiosa para que el Estado genere respuestas acordes a las necesidades. Se traduce cuando se diseñan mecanismos institucionales para garantizar la participación constante de los actores, la disminución de la carga de trabajo administrativo y la transparencia en la gestión pública. Se traduce cuando se logra gestionar toda la información a tiempo para lograr un uso eficiente de los recursos y mayor una capacidad estatal de planificación integral del destino del presupuesto educativo. Se traduce cuando se institucionalizan mecanismos de apoyo pedagógico a las escuelas y cuando se distribuyen recursos con criterios medibles de justicia social.

¿Qué implica en concreto este cambio de perspectiva? **Implica la necesidad de crear mecanismos para analizar lo que ocurre en las escuelas y para canalizar acciones en base a necesidades basadas en los contextos concretos.** En los Ministerios a veces hay tanto ruido que no se puede escuchar a las escuelas. Se sabe mucho de lo que pasa en ellas, pero poco específico: rumores, quejas, voces alternadas, desordenadas. Poco de lo que ocurre en las aulas, escuelas y comunidades se procesa, se sistematiza y se dispone para que haga mella en la acción de la política educativa.

Por ejemplo, no sabemos sistemáticamente si una política es bienvenida o no, si esos recursos son más necesarios que otros. No sabemos si ciertas acciones tienen prioridades en los sectores de nivel socioeconómico más desfavorecido, porque no lo medimos. No sabemos si ciertos libros de texto son usados, cómo, qué efectos

pedagógicos producen. No sabemos qué de todo lo que ofrece, financia y regula el Estado es un motivador de cambios en la enseñanza, de innovaciones, de experiencias más plenas de aprendizaje. Y además, en muchos casos, el Estado ni siquiera sabe cosas mucho más básicas, como la cantidad de docentes, los días y horas reales de clases o el destino de los chicos que abandonan la escuela.

¿Cómo se puede cambiar el paradigma? Se requieren **tres factores** que exploraremos en el presente documento.

El primer factor es la decisión y vocación política, para buscar el cambio de paradigma. Esto es lo central. El presente documento intenta dar pistas para favorecer ese cambio de concepción, que implica mirar al sistema como un organismo vivo de sujetos y necesidades, de valores y capacidades, para encontrar mecanismos que permitan aprovechar esas experiencias y usarlas para la toma de decisiones.

Vivimos un cambio de época. Las nuevas tecnologías han desplegado la potencial de las redes sociales, las comunidades de aprendizaje, el trabajo colaborativo a distancia. La política educativa debe aprovechar la potencia de estos cambios y resguardarse de sus riesgos. Una potencia es la posibilidad de construir sistemas de gestión que aprovechen el saber que se genera dentro del sistema, con captación de datos útiles para planificar la política educativa. Un riesgo es la dispersión y la falta de sentido compartido de la información.

El segundo factor es crear capacidades técnicas para ejecutar el cambio de paradigma. Este punto es vital, tal como lo demuestran las experiencias analizadas. Es clave ampliar la base profesional de los Ministerios de Educación, capacitar funcionarios y supervisores para usar la información. Y también hacer este trabajo de cambio cultural en las escuelas, no como un shock, sino aprovechando todo su sentido en las prácticas de enseñanza y en la gestión de la dirección y supervisión escolar.

Para lograrlo es fundamental transmitir un claro mensaje de los sentidos del cambio. La capacitación técnica funciona cuando hace partícipes a los actores de un proceso de mejora y no amenaza su identidad sino que refuerza sus capacidades.

El tercer factor son las herramientas tecnológicas y los nuevos sistemas de gestión de la información. Sobre este tercer eje contamos con nuevas evidencias. Hay varios países y provincias que han dado grandes pasos para transformar sus sistemas de gestión de la información educativa. El objetivo de este documento es relatar esos casos, extraer lecciones de ellos y sugerir pasos para hacer posible el cambio de paradigma.

Este documento se propone alimentar el debate sobre las opciones de política para la modernización de los sistemas de información educativa en la Argentina. En la primera sección se describen los avances recientes y luego, en el segundo apartado, los dos

casos latinoamericanos salientes: Brasil y Chile. En la tercera sección se sitúan los avances, desafíos pendientes y oportunidades de la Argentina en la materia. En la cuarta sección se analizan los principales logros y ejes problemáticos de tres provincias destacadas: La Pampa, Santa Fe y Mendoza. A partir de este análisis, en la quinta sección se extraen las lecciones centrales para avanzar en la construcción de un sistema integral de información educativa en la Argentina.

Los avances recientes.-

La temática de la información educativa tiene un amplio desarrollo conceptual y empírico. El campo se ha denominado EMIS por sus siglas en inglés (*Education Management InformationSystem*), que refiere a los **sistemas de gestión de la información educativa**. Organismos como la UNESCO y el Banco Mundial con la iniciativa SABER, han desarrollado amplias líneas de investigación y acción (Banco Mundial 2011).

Pero no sólo de estas iniciativas robustas y bien conocidas en los ámbitos educativos vienen los cambios. La aceleración de las transformaciones tecnológicas ha visto el crecimiento de nuevos campos de investigación muy recientes. En particular la **analítica del aprendizaje** (*learninganalytics*) es uno de los desarrollos más prominentes del futuro de la gestión educativa (véase Long y Siemens 2011, Departamento de Educación 2012).

La analítica del aprendizaje tiene estrecha relación con el uso de una gran cantidad de datos. La posibilidad de realizar encuestas permanentes (por ejemplo referidas al uso cotidiano, apropiación y opinión sobre diversas intervenciones estatales) permitirá cruzar la información para analizar qué políticas tienen más sentido, incluso por tipos de escuelas, localidades y contextos.

De igual forma, la posibilidad de evaluar a los alumnos de forma procesual, con evaluaciones breves y continuas, no necesariamente invasivas ni distractoras de la enseñanza, permitirán recolectar información clave nunca antes procesada. Será posible entender mucho mejor en qué materias, tipos de ejercicios y contextos se logran mayores y menores desarrollos cognitivos. Se podrá actuar en respuesta a necesidades muy concretas de capacitación y fortalecimiento docente, por escuela, por localidad.

La analítica del aprendizaje requiere de un piso tecnológico básico que está en pleno proceso de desarrollo. La base fundamental es la conectividad masiva de los alumnos y docentes a internet en cada escuela. Esto es hoy una limitación en casi todas las provincias del país. Pero está en marcha la expansión de la conectividad y el impulso logrado por Conectar Igualdad en el nivel secundario y por distintos programas

provinciales en el nivel primario, ha logrado ampliar inmensamente ese piso tecnológico.

La conectividad a internet continúa bajando su costo y seguramente en pocos años se logrará el acceso universal en cada escuela. Esta será la base para la transformación de los sistemas de gestión de la información y el uso extendido y cuidadoso de la analítica del aprendizaje. Este documento se propone abrir el debate de ese contexto ahora mismo. Es necesario empezar cuanto antes a preparar las condiciones para un cambio estructural, que advierta los riesgos y las oportunidades en juego.

Muchos países y provincias ya lo están haciendo. El principal mensaje que aquí se intenta destacar es que **hay una dimensión paradigmática en el cambio**. Y que esa dimensión no puede ser transformada si el ritmo de cambio es demasiado lento. Es necesario un cambio de concepciones, de capacidades y de infraestructura tecnológica. Esos tres planos deben ir en concordancia, no basta con uno y ni siquiera con dos de ellos. Aquí se explora especialmente el tercero: la necesidad de diseñar una nueva estructura de gestión de la información educativa, pero no aislada sino estrechamente vinculada con la decisión de transformar la política educativa.

La complejidad creciente del gobierno de los sistemas educativos y las innovaciones de la informática y de la comunicación digital, han motorizado en la última década el desarrollo de herramientas más modernas de información para la toma de decisiones. En la región latinoamericana, un conjunto creciente de países ha optado por transformar de raíz sus sistemas de información y gestión educativa.

En la Argentina se han trazado lineamientos para la construcción de un sistema nacional integral de información educativa, y algunas provincias han alcanzado logros destacados en la materia. Sin embargo, restan importantes desafíos para consolidar esta herramienta de política, indispensable para avanzar hacia un sistema educativo más justo, más transparente y de mayor calidad.

Los nuevos sistemas de información educativa suponen la transformación del modo en que se registran, procesan y utilizan los datos educativos. Implica superar el modo vigente en la mayoría de los países de la región, basado en la captación descentralizada en papel y la digitalización centralizada en los ministerios de escasa información y que incluso de esa baja cantidad de información hace un uso muy parcial de ella.

Con diversos avances u opciones, estos nuevos sistemas de gestión de la información se ha desarrollado en América Latina a través de tres dispositivos:

-El registro digital de información individualizada sobre las escuelas, los alumnos y los docentes a través de internet¹⁷;

-Herramientas informáticas *on line* de acceso a los datos educativos, que permiten consultas personalizadas por el usuario con diversos niveles (desde el total nacional hasta cada escuela);

-Sistemas avanzados de evaluación de la calidad, que además de las pruebas estandarizadas a los alumnos incorporan otras dimensiones, como las trayectorias escolares o la evaluación de los docentes.

Estos cambios permiten **mejorar la cantidad, calidad, actualización y disponibilidad de los datos**, por lo que pueden impactar positivamente en la gestión del sistema educativo tanto en el plano administrativo, como en el presupuestario y en el pedagógico. La disponibilidad de datos clave en tiempo oportuno permite “mapear” el territorio escolar, y facilitar la toma de decisiones tanto en el nivel central, como en el intermedio y en las escuelas. Desde esta perspectiva, se trata de una herramienta clave en el camino hacia una mayor justicia educativa, que transparenta las necesidades materiales y pedagógicas de las escuelas, indicando las situaciones de mayor urgencia (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2011).

Dos experiencias latinoamericanas para mirar.-

En la última década, **varios países latinoamericanos han modernizado sus sistemas de estadística educativa**. Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador y Guatemala cuentan con desarrollos novedosos en lo que respecta al registro, acceso y uso de la información. En la mayoría de los casos el cambio radicó en la implementación de sistemas de registro digital individualizado de alumnos y docentes, pero también se existen experiencias interesantes en materia de información sobre el desempeño de alumnos y docentes, y en cuanto a herramientas de acceso a los datos. Entre estas experiencias, se destacan los casos de **Brasil** y de Chile.

En el año 2006, el Ministerio de Educación brasilero implementó una modificación en la captación de datos a través del **Educacenso**¹⁸, un sistema de **registro individual de alumnos y docentes**. Esta mejora permitió una asignación más eficiente de recursos a las escuelas y una mayor articulación con las políticas sociales. El caso más significativo es el de Bolsa Escola, un programa de transferencias condicionadas a

¹⁷ Esta información individualizada comprende, entre otros, datos sobre los cargos, antigüedad, puntaje, licencias e inasistencias de los docentes; y nombre y apellido, escuelas a las que asisten o asistieron, e identificación individual del abandono de los alumnos.

¹⁸ <http://www.educacenso.inep.gov.br>

familias, cuya inclusión en las bases de estadísticas educativas permitió un seguimiento individualizado de la asistencia escolar de los beneficiarios.

En el plano del seguimiento pedagógico de las escuelas, se creó un novedoso dispositivo de medición de la calidad educativa: el **Índice de Desenvolvimento em Educação Básica (IDEB)**¹⁹, que articula información sobre **los resultados en las evaluaciones nacionales**²⁰ y **las trayectorias escolares de los alumnos**. A partir del IDEB se establecen metas e intervenciones diferenciadas para las escuelas: las que tienen mejores resultados reciben beneficios (como mayores fondos del programa *Dinheiro Direto na Escola*), mientras que aquellas con más dificultades reciben apoyo técnico por parte del Ministerio de Educación. El IDEB es de fácil comprensión para los docentes, lo que contribuye a su uso en la gestión escolar (Fernandez, 2007), y tiene la ventaja de ser un indicador que expresa la dirección de la política educativa brasilera (Fundación CEPP, 2011).

Otra de las reformas a observar en la región es la de **Chile**. El Ministerio de Educación ha implementado en la última década un sistema complejo y multidimensional de evaluación de docentes y alumnos. Los resultados en las evaluaciones nacionales, el **Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SiMCE)**²¹ son publicados en la web, con acceso a nivel de la escuela, y se utilizan como uno de los principales criterios para la Subvención Escolar Preferencial (SEP), una transferencia adicional de recursos para las escuelas mejor posicionadas.

En forma complementaria, el **Sistema de Información General de Estudiantes (SIGE)**, un sistema registro único de alumnos, permite identificar a la población escolar en condición de mayor vulnerabilidad para orientar subvenciones específicas a las escuelas más desfavorecidas y articular con los registros de beneficiarios de planes de protección social y salud.

Por último, el **Sistema de Evaluación del Desempeño Profesional Docente** consiste en una evaluación censal obligatoria que articula cuatro instancias: el desempeño pedagógico (a través del análisis de expertos sobre clases filmadas), la autoevaluación, entrevistas personales y la evaluación de superiores. La información resultante puede conducir al incremento salarial, la participación en capacitaciones específicas, o la pérdida del puesto laboral.

¹⁹ <http://ideb.inep.gov.br/>

²⁰ Las evaluaciones de portugués y matemática se aplican anualmente en forma censal a todas las escuelas públicas urbanas de más de 20 en tres grados clave (4° y 8° grado de educación básica, último grado del secundario).

²¹ El SiMCE se aplica en forma anual y censal a alumnos de 4° básico, 8° básico y 2° medio, en las áreas de lenguaje, matemática, ciencias naturales y sociales.

En síntesis, las políticas de ambos países revelan los cambios posibles gracias a la modernización de los sistemas de información. Aunque algunas orientaciones son cuestionables, como la difusión de los resultados por escuela que puede estigmatizarlas o los estímulos económicos a escuelas y docentes en función de sus logros, que pueden mercantilizar la relación educativa. En cambio, otras resultan inspiradoras. Tal es el caso de la distribución más transparente de los recursos materiales en función del nivel socioeconómico de los alumnos o el apoyo pedagógico a partir de evaluaciones censales periódicas a las escuelas. En ambos planos, la Argentina todavía tiene un camino por recorrer.

Avances, desafíos pendientes y oportunidades de la Argentina.-

A lo largo de los últimos 20 años, la Argentina ha dado pasos significativos hacia la construcción de un sistema federal de información educativa. Sin embargo, se trata de un recorrido con importantes desafíos pendientes.

Durante la **década del noventa**, junto con la redefinición de las atribuciones de los Ministerios de Educación de la Nación y de las Provincias, y la transferencia de los servicios educativos a las jurisdicciones, se establecieron ciertos pilares centrales: **el ministerio nacional, ya sin escuelas a cargo, asumió la responsabilidad de conducir un sistema de información estadística y de evaluación de la calidad.**

En este contexto, se creó en **1993 la Red Federal de Información Educativa (RedFIE)**, que en forma articulada con las 24 unidades de estadística educativa jurisdiccionales, implementó un Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos (1994), un Censo Nacional de Infraestructura (1998), y desde 1996 desarrolló los Relevamientos Anuales de Matrícula y Cargos. Estos consisten en el registro de una serie de datos sobre el establecimiento, los docentes y los alumnos²², que se realizan en las escuelas a través de formularios, que luego son digitalizados en cada oficina provincial de estadística.

Posteriormente, la RedFIE se fusionó con el Programa de Evaluación de la Calidad, para formar primero el Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa, que se reconvirtió luego de unos años en la **Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)**. Desde 1996, con diversos cambios

²²A través de los Relevamientos Anuales se recoge información básica sobre las características institucionales de los establecimientos, las características sociodemográficas de la matrícula, los cargos docentes y no docentes, las trayectorias educativas de los alumnos, la oferta educativa, la organización del servicio educativo, los servicios de alimentación, la infraestructura y el equipamiento.

en la metodología y la periodicidad²³, el Operativo Nacional de Evaluación (ONE), examina a alumnos de nivel primario (3er y 6to grado) y de nivel secundario (2° o 3° año y último año).

En 1996 se creó también el **Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE)**, cuyo objetivo fue mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa de los ministerios provinciales a través de un sistema de registro digital de docentes bajo un legajo único²⁴. A partir de 2002, el PREGASE comenzó a recabar también datos sobre alumnos e infraestructura mediante el **Sistema de Administración de la Gestión Educativa (SAGE)**²⁵.

Pese a haber permitido avances importantes, **la información producida por la DINIECE y el PREGASE presenta hoy ciertas limitaciones:**

1. **Relevamientos anuales engorrosos y susceptibles de errores:** los alumnos y docentes se captan por cantidades, lo que restringe la realización de controles básicos (registro duplicado de estudiantes y docentes, sobre declaración de matrícula). El registro de los datos en papel, que luego se traslada al ministerio y se digitaliza, provoca demoras significativas, cuya consecuencia principal es la desactualización de la información. Como consecuencia, los ministerios manejan datos que tienen un retraso de uno o dos años.

2. **Implementación parcial y desigual del PREGASE en las jurisdicciones:** pese a que establecieron las bases técnicas y tecnológicas para la modernización de los sistemas de información, su adopción fue más bien limitada. Obstáculos políticos, presupuestarios y/o tecnológicos impidieron en la mayoría de las provincias cubrir a todas las escuelas o reemplazar el registro en papel. Por lo tanto, existen sistemas que captan datos individuales cargados por las escuelas, pero al ser incompletos pierden su potencial de uso.

²³El ONE tuvo una aplicación anual ininterrumpida entre 1996 y 2000, posteriormente se realizó en forma esporádica (2003, 2005, 2007, 2010). En la mayoría de los relevamientos el diseño fue muestral, aunque existieron experiencias de aplicación censal (para 6° grado de la primaria en el 2000, y para el último año del secundario en el 2000 y 2010).

²⁴Este sistema logró unificar y ordenar a los docentes y los cargos que desempeñaban en las escuelas. Incluía información individual de cada docente, su vinculación con los cargos (tipo de cargo, institución de referencia, condición de actividad, etc.), además de su historial previo (antigüedad, licencias, puntaje y capacitaciones recibidas). Esta información permitía no sólo liquidar los haberes, sino también reconstruir las plantas funcionales de las escuelas

²⁵ El diseño del SAGE contempló cuatro módulos: al Legajo Único de Personal, que ya había sido desarrollado en forma previa, se incorporó el Legajo Único de Alumnos (nombre y apellido, DNI, sexo, fecha de nacimiento, nacionalidad, domicilio, identificación de la escuela, el grado y la sección a la que asistía, movimientos entre escuelas, y datos de los padres), el Legajo Único Institucional (identificación de unidades educativas, niveles y grados que ofrece, sector de gestión, dirección, entre otros, y su vinculación con el legajo de docentes y alumnos), y el Legajo Edificio (identificación de edificios que administran los ministerios de educación, las reformas que se les realizan a cada uno de ellos y los servicios con que cuentan).

3. **Bajo uso de los ONE, pese a las mejoras recientes:** en sus sucesivas aplicaciones, los cambios realizados en el diseño de las pruebas afectan la comparabilidad en el tiempo. Salvo en el último año de la educación secundaria, los ONE son muestrales, lo que impide diagnosticar la situación de cada escuela y tomar decisiones a nivel central e institucional en función de esos diagnósticos. Pese a las mejoras recientes, especialmente a partir de la devolución de los resultados por escuela para la evaluación censal del año 2010, todavía resta un amplio camino por potenciar el uso pedagógico de los ONE. La falta de evaluaciones censales se reproduce en las provincias, donde se han realizado varios operativos locales pero en ningún caso lograron institucionalizarse en el tiempo.

4. **Desarticulación de las distintas fuentes de información:** existen dos registros de escuelas, estudiantes y docentes, no compatibles. Mientras el registro individual del PREGASE ofrece valores actualizados de estudiantes y docentes, el relevamiento de la DiNIECE incluye una mayor cantidad de variables. Si bien la normativa vigente sitúa a la DiNIECE como fuente oficial de información estadística²⁶, la desactualización de estos datos predispone al uso de datos del PREGASE, o de otras fuentes. Esta superposición es producto de la coexistencia de sistemas creados para objetivos diferentes que registran información similar, y genera un doble esfuerzo humano y presupuestario. A los ministerios les cuesta construir datos generales, como totales de alumnos, docentes y escuelas, o tienen dos datos diferentes y no pueden discernir con claridad cuál es el más preciso.

Durante la última década se han generado en la Argentina condiciones favorables para enfrentar estos desafíos y dar pasos más decididos hacia la modernización de los sistemas de información. Por un lado, diversas políticas nacionales y provinciales han expandido y actualizado el parque informático y el acceso a Internet de las escuelas²⁷. Por otro lado, el Ministerio de Educación de la Nación ha impulsado y consensuado en el seno del Consejo Federal de Educación la **creación de un Sistema Integral de Información Digital Educativa (SInIDE) y de una plataforma de acceso virtual a datos (InfoEDU)**²⁸, que aún no han tomado forma concreta. En este marco, el

²⁶ Se hace referencia explícita al rol de la DiNIECE como responsable de la elaboración de estadísticas oficiales en la Ley de Financiamiento Educativo, y en la Resolución del Consejo Federal de Educación n° 92/09.

²⁷ La principal política en esta dirección ha sido el Programa Conectar Igualdad. Orientada a la inclusión digital, esta política tiene el objetivo de proporcionar una computadora a cada alumno y docente de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente, así como capacitar a los docentes en su uso. A la fecha (abril de 2013), han sido entregadas 2.380.440 computadoras.

²⁸ La Resolución del Consejo Federal de Educación (N°1041/12) plantea la creación de un Sistema Integral de Información Digital Educativa (SInIDE), de alcance nacional, que integre información individual de docentes y alumnos, así como una plataforma virtual de acceso a información educativa (InfoEDU). En forma complementaria, el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012–2016 (Resolución del CFE N° 188/12) establece metas para la modernización de los sistemas de información: la implementación del Sistema Integral de

liderazgo nacional constituye un pilar fundamental para la modernización e integración de los sistemas provinciales de información educativa.

Fortaleciendo estas oportunidades locales, el avance de las TIC's y de la comunicación digital permite un intercambio dinámico y seguro de información, en el que las escuelas pueden funcionar como centros de carga y consulta de datos. Esta es una condición indispensable para la nueva gestión del sistema de información, tal como se plantea en este documento, que no estaba dada hace diez años.

En suma, la producción de información lograda lo largo de las últimas dos décadas, el equipamiento alcanzado en los últimos años y las bases legales establecidas recientemente conforman un escenario sumamente favorable para la construcción de un sistema moderno e integral de información educativa en la Argentina. La experiencia previa de ciertas provincias destacadas en la materia –analizada en el siguiente apartado- puede resultar de interés a la hora de resolver los obstáculos que se presentarán en este camino.

Logros y ejes problemáticos de tres casos provinciales destacados.-

Las provincias de Santa Fe, La Pampa y Misiones han realizado significativos avances en el desarrollo de dispositivos de información para mejorar los procesos administrativos y el planeamiento educativo en los años recientes. En los tres casos, el PREGASE sirvió de base para creación de sistemas con componentes propios.

En la **provincia de Santa Fe**, la preocupación política por el ordenamiento del sistema se remonta a la década del noventa, bajo las gobernaciones de Carlos Reuteman, cuando la implementación del PREGASE contó con un fuerte apoyo desde las más altas esferas del poder ejecutivo (Veleda, 2003). Gracias a la incorporación de plataformas *online* desde el año 2008, la gobernación socialista de Hermes Binner impulsó dos sistemas informáticos para optimizar las gestiones administrativas: el **Sistema de Administración de Recursos Humanos(SARH)**, y el **Sistema de Gestión Administrativa Escolar (SIGAE)**. Un aspecto clave en esta transición fue el cambio de foco de la política, que pasó de centrarse en el control del gasto a la **reducción de la carga burocrática de las escuelas y la distribución más transparente y justa de los recursos**²⁹.

Información Digital Educativa; la construcción de información estadística actualizada para el seguimiento de las trayectorias escolares; y el desarrollo de un sistema nacional integrado de evaluación.

²⁹ Al respecto, Fernando Fontanarrosa, Director Provincial de Tecnologías Educativas del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, afirmaba que “en el año 2008 se produjo un cambio de paradigma, ya no pensando en términos de eficiencia, sino en cómo apoyar a las escuelas”.

Mientras que el SARH contribuyó a la optimización de los procesos administrativos, al reducir el tiempo requerido para informar las novedades de movimientos docentes, el SIGAE permitió contar con un registro censal actualizado de alumnos y con ciertas herramientas de gestión escolar (impresión de formularios de inscripción, acceso a partidas de nacimiento digitalizadas, solicitud de emisión de títulos, gestión de boleto estudiantil). Un aspecto clave de este proceso fue la unificación de los datos en una misma fuente: Santa Fe es la única jurisdicción que construye sus estadísticas oficiales a partir del registro individual de estudiantes y docentes.

Uno de los principales objetivos de la gestión socialista encabezada por Hermes Binner desde el año 2011 fue estar a la escucha de los docentes. Partiendo del diagnóstico de que en el sistema educativo santafesino imperaba un profundo malestar docente, el nuevo equipo ministerial liderado por Elida Rasino fue puesto al servicio de las escuelas, con la intención de atender sus necesidades y apoyar su tarea cotidiana. Según las autoridades educativas, esto implicó una suerte de inversión en el funcionamiento del ministerio, acostumbrado a solicitar información o “bajar” directivas al sistema.

La informatización de los datos sobre las escuelas, los docentes y alumnos fue una de las políticas desarrolladas con este objetivo. La intención fue doble: agilizar los trámites administrativos, que absorbían buena parte del tiempo de las escuelas en detrimento de las tareas pedagógicas y afectaban las condiciones de trabajo de los docentes; y tender a un planeamiento más transparente y justo de los recursos al “cuestionar la cultura del poder en la distribución de cargos, becas y recursos y comenzar a tomar decisiones en base a información consistente”, como lo planteara la propia ministra.

El proceso de modernización de la **provincia de La Pampa** se propuso como objetivo principal **transparentar las plantas funcionales de las escuelas y los movimientos docentes**. Aquí el PREGASE también tuvo un fuerte protagonismo desde fines de los '90, con la creación temprana del legajo único de docentes. Desde el año 2004 se avanzó en la implementación del **Sistema de Administración de la Gestión Educativa (SAGE)** para integrar en una única plataforma el legajo único de alumnos y docentes, y el registro de instituciones y edificios escolares.

El SAGE permite articular, entre otras funciones, los movimientos docentes, la liquidación de haberes, el registro de altas y bajas de alumnos, la asignación de becas y la identificación de beneficiarios de programas estatales. Las restricciones para generalizar la conectividad obligaron a desarrollar un sistema mixto de registro, que combina la carga online con el registro en papel. Actualmente se encuentra en proceso el tendido de fibra óptica a toda la provincia, que brindará un soporte de conectividad de alta tecnología.

En el **caso de Mendoza** también se reconoce una preocupación por la consolidación de sistemas de información integrados, con una orientación más focalizada en el **seguimiento pedagógico de las escuelas**. Desde principios de los '90 se instala el **Sistema Provincial de Evaluación de la Calidad de la Educación (SIPECE)**, pionero en el país, y se inicia una experiencia innovadora de utilización de los datos de trayectorias para el acompañamiento pedagógico a las escuelas³⁰.

Partiendo de esta base, en el año 2003, con la gestión de ministra Cunietti, se avanzó en el desarrollo del Sistema de Información para la Gestión Administrativa (SIGA), basado en el legajo único del docente, a través del cual se informaban y gestionaban los movimientos y licencias de los docentes para la ejecución de los haberes. Si bien se alcanzó un desarrollo técnico avanzado, la implementación quedó interrumpida por el cambio de gestión. Sin embargo, sentó las bases para el desarrollo y consolidación posterior.

Actualmente, la provincia cuenta con un sistema web de intranet de comunicación permanente con las escuelas, y una versión renovada del SIGA. El enfoque puesto en el seguimiento pedagógico se plasmó en un soporte de indicadores, de consulta desagregada a nivel de escuela, que articula información de trayectorias, evaluaciones, recursos humanos y de contexto.

El estudio de las tres experiencias provinciales de modernización de los sistemas de estadística educativa permite reconocer las barreras que pueden obstaculizar los procesos bajo análisis, a veces como **condiciones a asegurar** o como **ejes problemáticos a superar**:

1. Decisión política

En las tres jurisdicciones los avances logrados partieron de una clara decisión política de las máximas autoridades ministeriales fuertemente apoyada por los gobernadores e imprescindible para asegurar: (i) el **financiamiento para el equipamiento**; (ii) la **reestructuración de las áreas de administración y planeamiento** del ministerio (con incorporación y jerarquización de los perfiles de información); y (iii) **modificaciones en**

³⁰ Según el testimonio de Livia Sandez, Directora Provincial de Planeamiento Educativo de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza: "nosotros teníamos una concepción del supervisor como un agente de la transformación (...). La idea era apropiarse de los datos y generar una metodología con el sistema educativo para el análisis de esos datos. La escuela tenía que elaborar un diagnóstico incorporando los datos estadísticos de trayectorias y calidad".

la gestión del sistema educativo, tanto a nivel central como en instancias descentralizadas.

Este apoyo se fundó en una **motivación central**, que definió las prioridades y modelos a adoptar, a veces más ligados a lo administrativo o presupuestario (como en La Pampa o Santa Fe) y otras a lo pedagógico (como en Mendoza). Dado que la transformación de los sistemas de información requirió en las tres provincias de varios años de trabajo, fue clave que la decisión política se mantuviera a través de las gestiones, más allá de la impronta de cada una de ellas.

2. Integración de la información

Un diagnóstico inicial compartido por las tres provincias fue la superposición de datos de diferentes fuentes (DiNIECE, PREGASE y otros elaborados para políticas específicas), cuya incompatibilidad conducía a valores ambiguos o diversos para un mismo dato³¹. Así, el desarrollo de las mejoras en los sistemas de información se orientó en parte a resolver esta problemática, con resultados diversos.

La provincia de Santa Fe es la única que integró los distintos relevamientos de datos en una única fuente. Esta reconversión requiere de un complejo proceso técnico para incorporar al sistema de registro individual del alumno todas las variables requeridas por la DiNIECE para la construcción de las estadísticas nacionales. A esta articulación se suma el desafío de garantizar el registro correcto de datos en la totalidad de las escuelas de la provincia.

En las provincias de La Pampa y Mendoza aún coexisten las estadísticas producidas bajo el modelo manual por totales de la DiNIECE con las producidas bajo el sistema de registro individual *on line*. Si bien algunos indicadores son propios de cada fuente—como los de trayectoria, que surgen únicamente de los relevamientos estadísticos—, un conjunto de datos básicos pueden ser producidos por ambos sistemas -como el total de estudiantes, cargos docentes y escuelas-. Como consecuencia, no siempre existe una definición ministerial clara, transversal a todas las áreas, acerca de qué información corresponde utilizar para cada finalidad³².

³¹ Estas superposiciones se explican por la falta de información en tiempo oportuno: frente a las demoras en la obtención de cifras oficiales, las distintas áreas del ministerio realizan relevamientos ad hoc para planificar acciones. Otras veces, se produce información en el marco de políticas y programas específicos, para el conjunto de escuelas beneficiarias, que no se articula con la información oficial.

³² Al respecto, Mónica Dell'acqua, Subsecretaria de Coordinación del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de La Pampa, afirmaba que "la relación entre la estadística y el legajo único es compleja (...) Ante pedidos específicos se vinculan los datos de ambas fuentes (...) Siempre fue contra demanda (...) Aunque se observan diferencias, principalmente en la declaración de alumno (...) Se han hecho visitas personales a las escuelas para corregir estas diferencias".

Frente a este problema, **en Mendoza se optó por integrar la información en las instancias de uso y no en la fase de registro**, lo que implica un complejo desafío técnico para compatibilizar datos de diversas fuentes. Para ello, se elaboró una plataforma de acceso a indicadores multidimensionales, disponible para las escuelas a través de intranet, que se alimenta de diferentes fuentes (relevamientos anuales, operativos de evaluación, legajo único del docente, dirección de costos, e incluso de otras áreas de gobierno, como salud y desarrollo social). Cabe destacar que de los casos analizados Mendoza es el único que ha logrado integrar información de las evaluaciones de calidad.

3. Equipamiento y conectividad

Otro elemento compartido por las tres provincias ha sido el objetivo de **descentralizar el registro de datos en las escuelas a través de una plataforma online**. La comunicación digital mediante internet no sólo facilita la carga descentralizada, sino también es una vía de comunicación entre la gestión central y las escuelas, que permite otros procesos, como los trámites de docentes, la gestión de becas, la recepción las comunicaciones oficiales del ministerio, la emisión de los títulos de alumnos, o la disponibilidad de indicadores de la escuela en tiempo oportuno.

Pero digitalizar la información supone garantizar el acceso generalizado al equipamiento y la conectividad estable a internet en las escuelas. Esta es una meta costosa, especialmente para integrar a las escuelas más alejadas de los grandes centros urbanos, que la mayoría de las jurisdicciones aún no ha alcanzado. En las tres jurisdicciones el gobierno asumió el compromiso de invertir recursos propios para lograr este piso informático, con distinto éxito. Mientras que en Santa Fe se logró cubrir a una gran mayoría de las escuelas, Mendoza y La Pampa todavía estaban lejos de la universalización.

4. Capacidades y recursos técnicos

Otro de los elementos destacables de las experiencias provinciales es el conjunto de desafíos técnicos que han tenido que resolver en la implementación de estas políticas:

✓ *La reingeniería de los procesos administrativos*: las tres provincias lograron agilizar y transparentar la administración de personal a través del legajo único. Este cambio requiere que los distintos agentes del sistema educativo (desde los responsables del área de personal docente hasta los supervisores y directores) modifiquen sustancialmente las prácticas habituales de trabajo. La reingeniería de los procesos administrativos se implementó de forma progresiva, con capacitaciones que facilitaran el proceso. En este punto fue importante la contribución del PREGASE.

✓ *La incorporación de técnicos especializados*: la creación de los nuevos sistemas *software* para la carga y el acceso a los datos de exige la incorporación de analistas informáticos, programadores web y gestores de bases de datos. La designación de

estos perfiles técnicos en condiciones estables y con posibilidades de desarrollo profesional competitivas es un factor clave para el éxito de la modernización de los sistemas de información.

✓ *La formación de los docentes:* la implementación de nuevos recursos de información exigió capacitar a docentes y directivos para la carga de datos. En las tres provincias este objetivo aún está en marcha: es diagnóstico compartido que se requiere de un trabajo permanente de acompañamiento para el uso adecuado del software. Un buen ejemplo de soportes de asistencia a las escuelas es la Mesa de Orientación y Servicios del Ministerio de Educación de Santa Fe, conformada en cada delegación regional para resolver las consultas de las escuelas sobre el funcionamiento del SIGAE Web y del SARH.

5. El uso de la información

No es lo mismo producir información que lograr que ésta sea utilizada. **Uno de los desafíos culturales más complejos de estas experiencias es revertir la subutilización de la información educativa**, tendencia inercial de la gestión pública tanto a nivel central como en las escuelas.

Las provincias de Santa Fe y Mendoza evidencian avances en este punto, con plataformas de acceso a los datos que promueven su utilización en las escuelas. Estos avances muestran una concepción novedosa de la información, donde la escuela no es solo productora sino usuaria de los datos³³. Mientras que en Santa Fe el uso de los datos se centró en la simplificación de los trámites escolares, en Mendoza el foco estuvo puesto en apoyar los procesos pedagógicos.

De hecho, **cabe destacar a Mendoza en el uso de los resultados de las evaluaciones provinciales de la calidad para el acompañamiento pedagógico a las escuelas.** En esta jurisdicción los resultados se usan para orientar la formación docente desde un esquema participativo: el Ministerio elabora informes de resultados que distribuye a las escuelas y los utiliza para las capacitaciones. Pero a su vez las pruebas son corregidas por los docentes en jornadas institucionales, para identificar dificultades y necesidades de capacitación.

A pesar de estos avances, en los tres casos analizados la subutilización de la información disponible fue mencionada como una de las restricciones más difíciles de

³³Al respecto, Patricia Cosolito, la Coordinadora Técnica de la Dirección Provincial de Estadísticas Educativas de la Provincia de Santa Fe, afirmaba que “el ministerio y las escuelas son corresponsables de la gestión educativa basada en información, tanto en su construcción como en su uso”.

remove. Más aún, este obstáculo pareciera ser más fuerte para la modificación de los procesos pedagógicos que en los administrativos³⁴.

Lecciones y desafíos a futuro.-

Es posible cambiar la política educativa para escuchar las voces del sistema y actuar en concordancia. Es posible mejorar los circuitos administrativos para ocupar más tiempo en lo pedagógico y hacer más eficiente y justo el uso de los recursos. Es posible dejar atrás un modelo de oferta expansiva que no reconoce necesidades, prioridades, usos y efectos, que no evalúa porque no tiene tiempo y luego se sorprende de las resistencias y distancias que existen en su relación con los actores. Es posible hacer de la política educativa un modelo integral de garantía de derechos.

Hay mucho para aprender de los nuevos desarrollos tecnológicos. Y también de los viejos y recientes EMIS, los sistemas de gestión de la información que en distintos contextos han mostrado que el camino es posible. Distintos países y provincias, como los analizados aquí, demuestran que se puede lograr un esquema de cambio sustentable, que logra instalarse sistémicamente.

Las tres provincias analizadas, Santa Fe, La Pampa y Mendoza, demuestran que es posible lograr cambios integrales en los sistemas de gestión de la información. Los tres casos también demuestran la importancia de la articulación de tres factores que requieren actuar articuladamente: la decisión política, la formación de capacidades técnicas y el uso de nuevas herramientas tecnológicas.

Y también hay mucho para aprender de las empresas privadas que miden una y otra vez los efectos en sus audiencias y clientes. Que hacen estudios de panel, focusgroup, controles diversos de la recepción y uso de sus productos porque de otra manera no podrían aumentar sus ventas.

Una experiencia privada es reveladora al respecto. La serie Plaza Sésamo fue el mayor éxito mundial de un programa educativo para niños. Su clave de éxito era que se mostraban las pruebas de cada episodio ante grupos de niños para ver sus reacciones. Miraban segundo tras segundo los efectos y modificaban todo lo que no captaba su atención. Así lograron una audiencia masiva, sin perder nunca de vista que su producto y su impacto eran educativos (véase Gladwell 2002 para un relato de esta experiencia).

³⁴ Según afirma Esther Sánchez de Concatti, Asesora en evaluación de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza, respecto de los resultados de las evaluaciones: "cabe reconocer que el uso de los resultados, en toda su potencialidad, es uno de los puntos más difíciles de instalar en el colectivo docente. La utilización de la información presenta mucha disparidad entre instituciones educativas (algunas trabajan muy bien con el material ofrecido y en otras hay poco uso). Estos aspectos dependen mucho de las decisiones de la gestión central y de las iniciativas del grupo de supervisores o directivos que tienen las escuelas".

Eso mismo puede hacer un Ministerio de Educación. Tiene el poder y los recursos para implementarlo. Podemos saber qué opina los docentes de cada política. Y podemos saber como nunca antes qué impacto tiene cada política y el conjunto de ellas en las prácticas de enseñanza y aprendizaje. Pero es necesario un cambio de paradigma para aprovechar las ventajas tecnológicas que nos abren los brazos en el presente.

Para dar pasos en esta dirección y en base a las experiencias analizadas, las siguientes son algunas de las lecciones clave para avanzar en el cambio de paradigma de la política educativa.

- 1. Unificar tres dimensiones de cambio: decisión política, capacidades técnicas y recursos tecnológicos.** Esto implica garantizar que las tres dimensiones estén presentes y vayan de la mano. Los grandes líderes políticos –gobernadores y ministros- tienen esta misión: comprometerse personalmente con el cambio, capacitar agentes técnicos y darles vuelo profesional por encima de la lealtad política de corto plazo; y crear un nuevo sistema de gestión con una fuerte inversión tecnológica inicial.
- 2. Sustentabilidad política:** la transformación que nos ocupa requiere de varios años de trabajo sostenido, tanto para el diseño de las herramientas como para su implementación en las escuelas. No sólo es necesario resolver el desafío técnico del *software*, el *hardware* y conectividad. También es necesario traccionar las tendencias inerciales de un sistema vasto que tiene una gran demanda de trabajo diario. La falta de continuidad en la conducción política puede redundar en procesos trancos, en la construcción de sistemas inadecuados a las necesidades, o condenados al desuso. Deben preverse desde un inicio las estrategias que contribuyan a la sustentabilidad del cambio, como la sanción de marcos normativos que establezcan inversiones, lineamientos generales, responsabilidades, metas y plazos; la creación de áreas específicas en los ministerios; y la consolidación de acuerdos con los distintos sectores, como se mencionó en el punto anterior.
- 3. Integración de la información:** es necesario orientar los sistemas de información educativa hacia la conformación de un sistema integral, esto es, una base de datos única que alimente las necesidades administrativas, presupuestarias y pedagógicas, y permita la vinculación entre diversos indicadores estratégicos (entre otros, cantidad de alumnos, contexto socioeconómico, recursos erogados, cargos docentes, trayectorias escolares, licencias y suplencias, o participación en programas de apoyo).
- 4. Potenciar la justicia educativa:** el cruce de la información de nivel socioeconómico con la oferta que recibe cada escuela debería ser una piedra fundamental del cambio de paradigma. Como han demostrado varias investigaciones previas, la oferta estatal que reciben los alumnos en muchos casos es regresiva, es decir que

aumenta las desigualdades sociales (Bezem 2012, Rivas et al 2004, Llach 2006). Crear un sistema de medición de la oferta, procesos y resultados según NSE de los alumnos es una tarea fundamental para garantizar la justicia educativa (Rivas, Veleda y Vera 2009).

5. **Foco pedagógico:** es clave no dejarse tentar por la dimensión administrativa únicamente y mantener el foco en lo pedagógico. Los sistemas de información deben ser aprovechados para crear una interacción continua con el sistema: conocer qué opinan los docentes, alumnos y padres sobre distintas políticas y acciones, ver sus resultados, analizar tendencias, etc. Esto implica un cambio de paradigma para lograr que el Estado acuda con la ayuda y apoyo necesario a cada escuela según sus necesidades específicas. Para lograr avanzar en esta dirección es clave potenciar **la creación de una evaluación censal de los aprendizajes**. Lograr hacer foco en lo pedagógico requiere una pata central: la creación de una evaluación integral de los aprendizajes o la prolongación de la actual evaluación nacional (censal para el último año de la secundaria). Una evaluación censal brinda información clave por escuela y permite la transformación más acelerada del sistema de gestión. Permite por ejemplo que toda la supervisión de las escuelas comience a funcionar mucho más basada en proyectos de mejora de los resultados concretos de cada escuela y facilita la circulación de una gran cantidad de información orientada a garantizar derechos de aprendizajes. Esa información conlleva riesgos, como la posible estigmatización de las escuelas con bajos resultados. Por eso se recomienda que la información no sea pública por escuela, sino que se maneje con el exclusivo fin de mejorar a través de las autoridades estatales a cargo de la gestión del sistema (la Ley de Educación Nacional, además, prohíbe explícitamente la publicación de los resultados por escuela).
6. **Mejoras en la eficiencia, transparencia y agilidad administrativa:** un eje central del cambio de paradigma es facilitarle el tiempo a todos los actores involucrados. El desgaste que conlleva la administración de la información en las escuelas es enorme. También en la gestión central. El cambio sistémico requiere un tiempo de transición, pero la carga on line automatiza el proceso, quita fases intermedias de carga y permite la organización de esa información por medio de programas específicos que ahorran una gran cantidad de tiempo a las personas, para aprovecharlo en el uso de esa información y en el tiempo destinado a lo pedagógico. A su vez, esto permite mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y la transparencia de la gestión pública.
7. **Potenciar el uso de la información:** se necesita desarrollar estrategias para la construcción de puentes entre los productores y usuarios de información, que superen el uso exclusivamente administrativo. Esta dimensión forma parte de las diversas interacciones entre el mundo de la política y del saber técnico, y requiere

de un perfil específico y poco frecuente, que opere como “traductor” entre ambos. Adicionalmente, es necesario introducir espacios periódicos de discusión sobre los resultados (análisis de indicadores, monitoreo de impacto de políticas, elaboración de metas cuantitativas) que trasciendan las oficinas de planeamiento (entre las diferentes áreas de los ministerios, con los supervisores, en las escuelas).

La consolidación de un sistema de información sustentado en el registro único de estudiantes y docentes con base en la escuela habilita un salto cualitativo en la gestión educativa, y construye las herramientas para un cambio de modelo de gestión: un Estado que acompaña con recursos y apoyo especializado a quién más lo necesita, y aprende del que tiene más logros para transferirlo al resto. Un Estado que escucha, que hace partícipes de la política educativa a los actores del sistema. Un Estado que se propone llegar hasta el final del camino y garantizar no sólo el derecho al acceso a la educación, sino a los aprendizajes. De esta forma, la información toma cobra un nuevo sentido: avanzar en la construcción de la justicia educativa.

Entrevistas realizadas.-

1. Adriana Fiorucci, Responsable de la Coordinación General de Área Informática. Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de La Pampa.
2. Mónica Dell'Acqua, Subsecretaria de Coordinación. Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de La Pampa.
3. Livia Sáñez, Directora Provincial de Planeamiento Educativo, Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza.
4. Esther Sánchez de Concatti, Asesora en evaluación de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza.
5. Patricia Cosolito, Coordinadora Técnica de la Dirección Provincial de Estadísticas Educativas, Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.
6. Fernando Fontanarrosa, Director Provincial de Tecnologías Educativas, Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.
7. Nicolás Caliva, ex referente del Programa de Reforma de la Gestión Administrativa del Sistema Educativo del Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de La Pampa.
8. Luis Rigal, Responsable del Departamento de Mejoramiento de Gestiones Administrativas Provinciales, Dirección Nacional de Planeamiento Educativo. Ministerio de Educación de la Nación.

Bibliografía.-

- Banco Mundial (2011). *Improving Information Systems for Planning and Policy Dialogue: The SABER EMIS Assessment Tool*, Washington: Banco Mundial.
- Bezem, P. (2012), *Equidad en la distribución de la oferta de educación pública en la Argentina*. Documento de trabajo N 91, Julio de 2012. Buenos Aires: CIPPEC.
- Blutman, G. y Roisecco, J. C. (2001). De la Reforma del Estado a las Reformas Administrativas. La experiencia del PREGASE. *V Congreso Nacional de Ciencia Política*. Río Cuarto: Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Cardini, A. y Veleza, C. (2002). Proyecto "Las provincias educativas". Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas. Informe jurisdiccional N° 2: Provincia de Santa Fe. Buenos Aires: CIPPEC.
- Departamento de Educación (2012), *Enhancing Teaching and Learning Through Education Data Mining and Learning Analytics: An Issue Brief*, Washington D.C.: Office of Educational Technology, Estados Unidos.
- Dirección General Red Federal de Información Educativa. (1995). *Contenidos del Sistema de Información para la Gestión Educativa*. Argentina, Ministerio de Cultura y Educación.

- Fernandes, R. (2007). Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).
- Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP). (2011). La política educativa en el nuevo milenio: los casos de Brasil, Colombia y Ecuador. *Seminario “La política educativa en el nuevo milenio: los casos de Brasil, Colombia y Ecuador”*. Buenos Aires: Fundación CEPP.
- Gladwell, M. (2002). *The Tipping Point. How Little Things Can Make a Big Difference*, Back Bay.
- Llach, J. (2006), *El desafío de la equidad educativa*. Buenos Aires: Granica-Coll. Nuevas Perspectivas en Educación.
- Long, P. y Siemens, G. (2011). Penetrating the Fog: Analytics in Learning and Education, Educause Review.
- Oiberman, I. (2000). La creación de un sistema de información educativa para la gestión. *Seminario Permanente de Investigación de la Maestría en Educación de la Universidad de San Andrés*. Victoria: Universidad de San Andrés.
- Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE). (2008). *Balance de las misiones de diagnóstico de los sistemas de información educativa*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Resolución del Consejo Federal de Educación 1041/12.
- Resolución del Consejo Federal de Educación 188/12.
- Resolución del Consejo Federal de Educación 92/09.
- Rigal, L. I. y Barberis, O. L. (2009). Articulación e integración en el sector público. Una experiencia federal en el ámbito del sector educativo. *V Congreso Argentino de Administración Pública*. San Juan: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
- Rivas et. Al (2004), “Los estados provinciales frente a las brechas socioeducativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas”, en: Cueto, S. (ed.)(2004), Educación y brechas de equidad en América Latina, Tomo I, Fondo de Investigaciones Educativas- PREAL.
- Rivas, A., Vera, A. y Veleda, C. (2009), Mayor justicia en la oferta educativa. Documento de Política Pública, Recomendación N 64, Junio de 2009, disponible en: www.cippec.org
- Veleda, C., Rivas, A. y Mezzadra, F. (2011). *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF y Embajada de Finlandia.

ANEXO 8

Sugerencias bibliográficas para el concurso para acceder al cargo de director y supervisor

❖ Bibliografía sobre supervisión educativa:

Gvirtz, S. y Podestá, M. E. (2010). [El rol del supervisor en la mejora escolar](#). Buenos Aires: Aique.

Terigi, F. (2010). [Los sistemas nacionales de inspección y la supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos](#). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

IIPE-UNESCO. (2007). [Reforming school supervision for quality improvement](#). Módulos 1 a 8. París: IIPE-UNESCO.

IIPE-UNESCO. [Selección de literatura especializada sobre supervisión escolar](#).

Carron, G. y De Grawe, A. (2003). [Cuestiones de actualidad en supervisión: una revisión de la literatura](#). París: IIPE-UNESCO.

❖ Bibliografía sobre gestión y dirección escolar:

Gvirtz, S. y Podestá, M. E. (2007). [Mejorar la gestión directiva en la escuela](#). Buenos Aires: Granica.

Secretaría de Educación Básica de México. (2003). [Antología de gestión escolar. Programa Nacional de Carrera Magisterial](#). México D.F.: Autor.

Murillo Torrecilla, J. (2006). [Una dirección escolar para el cambio: del liderazgo transformacional al liderazgo distribuido](#). Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación, vol. 4, nro. 4e.

❖ Bibliografía general:

Dubet, F. (2005), *La Escuela de las oportunidades: ¿qué es una escuela justa?*, Gedisa, Barcelona.

Kaplan, C. (2008). *Talentos, dones e inteligencias: el fracaso escolar no es un destino*. Buenos Aires: Colihue.

Lugo, M. T., y Kelly, V. (2011). [El modelo 1 a 1: un compromiso por la calidad y la igualdad educativas](#). Buenos Aires: IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires; Educar S.E.

Perrenoud, P. (2004). *Diez nuevas competencias para enseñar*. México: Graó/Secretaría de Educación Pública.

- Rivas, A., Batiuk, V., Composto, C., Mezzadra, F., Scasso, M., Veleda, C., y Vera, A. (2007). [El desafío del derecho a la educación en la Argentina: un dispositivo analítico para la acción](#). Buenos Aires: CIPPEC.
- Rivas, A., Vera, A., y Bezem, P. (2010). [Radiografía de la educación argentina](#). Buenos Aires: CIPPEC, Fundación ARCOR, Fundación Noble.
- Rivas, A. (2012), [Viajes al futuro de la educación. Guía reflexiva para el planeamiento educativo](#), CIPPEC e Intel, Buenos Aires.
- Veleda C., Rivas A. y Mezzadra F. (2011) [La construcción de la justicia educativa](#), Buenos Aires, CIPPEC-UNICEF-Embajada de Finlandia. Introducción y capítulo 2.

ANEXO 9

Nota publicada en "6 digital" el 9 de abril de 2013 (transcripción)

Este año llamarán a concurso docente para cubrir cargos jerárquicos y de base

El Consejo General de Educación brindó detalles sobre el proceso de los Concursos Docentes que comenzarán a desarrollarse para todos los niveles del escalafón docente. El presidente del organismo, Adolfo Safrán, destacó que luego de casi catorce años se retoma la modalidad de concurso de Antecedentes y Oposición, "con esto se busca jerarquizar la carrera docente". En ese sentido, explicó que en esta primera instancia se llama a concurso para cubrir cargos de Supervisores donde además de tomar en cuenta sus antecedentes, los aspirantes concursarán con sus puntajes obtenidos durante su carrera.

Además los postulantes deben presentarse a 2 instancias de evaluación donde deben demostrar sus capacidades en conocimientos teóricos y prácticos, este último sería el concurso de oposición.

El titular del CGE explicó que este es un trabajo que se viene realizando desde el año pasado en conjunto con la Junta de Clasificación y Disciplina de las ramas Primaria y Secundaria y donde se buscó a los mejores referentes para integrar el jurado evaluador. Para ello se convocó a la Universidad Nacional de Misiones a través de la Facultad de Humanidades y la Facultad de Naturales Químicas y Ciencias Exactas, quienes han brindado una lista de destacados educadores e investigadores para conformar el jurado.

*También por intermedio del Ministerio de Educación de la provincia y de la Nación se convocó al **Dr. Axel Rivas**, responsable de importantes investigaciones del sector educativo y analista de carácter internacional. Se explicó que los integrantes del Jurado son elegidos por consenso de los postulantes y un solo integrante del jurado es nombrado por la Junta de Clasificación y Disciplina, que en este caso será el Presidente de las Mesas Evaluativas, cargo que será ocupado por el Jefe de Gabinete Educativo Prof. Alberto Galarza.*

Safrán informó que luego de culminada esta primer convocatoria que es para cubrir cargos de Supervisores en el nivel primario, se lanzarán las convocatorias a concurso para cubrir cargos de Supervisores en los Niveles Secundario y Superior, Educación Inicial, Institutos de Formación Docente y Escuelas de Educación Técnica. Un anuncio que también es el llamado a concurso para ocupar "Cargos de Base", donde participarán todos aquellos docentes que aspiran a cubrir cargos de maestro, maestro especial, docente de nivel medio, superior y las demás modalidades.

El presidente del Consejo además recordó que fueron varios los motivos por los cuales durante muchos años no se llamaba a concurso dentro del sistema educativo, nombrando algunos como los permanentes cambios del sistema educativo nacional, la modificación de la ley federal de educación y los permanentes cambios que se produjeron en las provincias, todo esto hizo que no se tenga un solo mecanismo y que cada provincia se adapte a las necesidades que tenía.

El Jefe de Gabinete Educativo, Alberto Galarza, destacó que los índices mundiales ubican al personal docente como eje fundamental del clima que se vive en las escuelas, donde estas acciones de jerarquizar el nivel docente son fundamentales para mejorar la calidad de la educación.

"En la medida que nosotros podamos elegir a los más aptos y a los más competentes para cada uno de los cargos, creo que vamos a estar brindando, lo que hoy nos reclama la sociedad, que es una mejora en la calidad educativa", expresaba Galarza. Además explicó que en este concurso de Supervisores pueden participar todos aquellos Directores que cuenten con no menos de 10 años de antigüedad, que puedan acreditar 5 años de antigüedad en cargos directivos y que cuenten con 2 años ininterrumpidos de ejercicio en el cargo directivo.

En la reunión de este martes estuvieron presentes las autoridades de las Juntas de Clasificación y Disciplina de ambas ramas y todo el Gabinete del Consejo General de Educación.

www.noticiasdel6.com

Misiones

ANEXO 10

Transformar la enseñanza desde adentro: una propuesta de formación de directivos para la provincia de Misiones.-

(Documento presentado ante los referentes provinciales)

Fundamentación.-

Distintas investigaciones demuestran que los directores de escuela impactan fuertemente en los resultados de aprendizaje de los alumnos (Leithwood, 2004). En los estudios de factores asociados a los logros de calidad educativa en América Latina, la variable educativa más determinante es el clima escolar, que se relaciona fuertemente con las condiciones de formación y liderazgo del directivo (OREALC-UNESCO, 2008). Una explicación de los bajos resultados de la calidad en la región está estrechamente ligada con la falta de ofertas de formación orientadas a preparar a los docentes para el ejercicio del cargo de director de escuela. El liderazgo pedagógico es una cuenta pendiente en América Latina (Vaillant, 2011).

En Argentina, el rumbo pedagógico de la escuela depende en gran medida de los directores. Son ellos quienes definen la oportunidad de los docentes de formarse en servicio, el proyecto institucional; determinan los horarios, tiempos, espacios y la cantidad de docentes por cursos, entre otras variables clave del proceso educativo. Sin embargo, no existen instituciones dedicadas específicamente a la formación de los agentes directivos de las escuelas, salvo en algunas provincias aisladas o algunas ofertas estrictamente académicas. Esto impacta no solamente en la gestión escolar propiamente dicha, sino en el desarrollo profesional de los docentes, ya que una de las principales funciones de un buen director es apoyar y fortalecer el trabajo de los docentes (Davis et al 2005).

Esta propuesta se propone combinar la formación especializada de los directores de escuela con la implementación de capacitaciones contextualizadas a docentes y con la creación de una red de colaboración e intercambio de experiencias. Se propone trabajar con directores en ejercicio de 60 escuelas públicas de primaria y secundaria en contexto de alta vulnerabilidad social en la provincia de Misiones. En conjunto, esto implicaría un proceso de capacitación de 500 docentes, en beneficio de aproximadamente 30.000 alumnos de bajos recursos.

La hipótesis que subyace tras esta propuesta es que una formación de excelencia para directores de escuela es una condición *sine qua non* para que los procesos de desarrollo profesional docente sean efectivos (Elmore, 2000; Hale y Moreman, 2003).

Solo con un director que lidere procesos de cambio institucional, las capacitaciones a los docentes redundan en mejores prácticas educativas.

Los indicadores provinciales básicos dan sustento a la necesidad de implementar una propuesta de este tipo. Es una de las más pobres del país: 16% de su población padece necesidades básicas insatisfechas, un nivel que sólo superan Formosa, Salta y Chaco, muy por encima de la tasa nacional de 9% (INDEC, 2010). Asimismo, padece bajos niveles de desarrollo humano: según el índice elaborado por PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), que contempla la esperanza de vida, la educación y los ingresos, la provincia se encuentra entre las cuatro peor posicionadas en Argentina (PNUD, 2010).

En materia educativa, la provincia enfrenta grandes desafíos relativos a la inclusión y calidad. Es la jurisdicción con menor nivel de asistencia escolar, especialmente en el nivel inicial. Con relación a la calidad educativa, tiene un alto porcentaje de alumnos con bajos resultados: en el Operativo Nacional de Evaluación de 2010, 32% de los alumnos evaluados en el nivel primario tuvieron resultados bajos en lengua y matemática; en el nivel secundario 44%.

Pese a las condiciones adversas, el liderazgo de su equipo de conducción educativa, la estabilidad política y la fructífera relación con los sindicatos docentes y con el Ministerio de Educación de la Nación la convierten en una provincia ideal para intervenciones sustantivas y de largo aliento para la mejora educativa. En ese contexto, la propuesta descrita a continuación cuenta con una condición de viabilidad para su aplicación efectiva.

Objetivo general

Mejorar la calidad y la equidad educativas en la provincia de Misiones a través de la implementación de un programa de formación de directivos y de una red colaborativa para fortalecer a los directores de escuela como líderes pedagógicos.

Estructura de la propuesta

La propuesta consta de cuatro componentes:

- **Componente 1:** Fortalecimiento de las capacidades de los directores para convertirse en líderes pedagógicos que transforman prácticas docentes
- **Componente 2:** Creación de un proceso colaborativo de mejora escolar
- **Componente 3:** Fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Educación provincial
- **Componente 4:** Incidencia en las políticas de capacitación docente en Argentina y América Latina.

A continuación, se detallan las actividades a ser llevadas de ser aprobada la propuesta.

Componente 1: Fortalecimiento de las capacidades de los directores para convertirse en líderes pedagógicos que transforman prácticas docentes.-

(1) Diseño de la propuesta de formación para directores

Se analizarán distintas opciones de formación de directores de escuela, a partir de una revisión de la bibliografía, reuniones con especialistas y conocimiento directo de las mejores experiencias de formación en el mundo y particularmente en América Latina.

Se elaborará un marco conceptual y teórico, así como un diseño del plan de estudios, modalidad de cursada, fundamentos pedagógicos y organización institucional del proyecto de formación.

(2) Reclutamiento del cuerpo especializado de formadores

Se realizará un trabajo de campo en la provincia, con el objetivo de identificar y reclutar a las figuras más destacadas de la conducción educativa. Se buscará a los mejores directores y supervisores de escuelas del sistema educativo, a través de una metodología de consultas cruzadas con distintos actores. Se entrevistará a los distintos perfiles encontrados para seleccionar a los potenciales agentes formadores.

Un principio fundamental que recorre la propuesta es la necesidad de combinar saberes: de dentro y fuera de la provincia; de dentro y fuera del sistema o la carrera docente; de dentro y fuera del campo académico. Para ello, este proceso de selección local de los mejores directores y supervisores de escuela que puedan ser formadores de nuevos directores es clave. Se espera hallar entre cuatro a ocho figuras locales para ejercer cargos de formadores en el programa propuesto.

En paralelo se seleccionará el cuerpo final de docentes formadores, muchos de ellos de otras provincias donde existen figuras destacadas, especialmente en el área metropolitana de Buenos Aires. Se privilegiarán perfiles de excelencia en su campo de estudio que combinen saberes académicos y prácticos; con experiencia en la formación de directores de escuela y con recorrido profesional en escuelas; con alta capacidad de liderazgo, vocación y ejemplaridad en su práctica docente; con compromiso con los sectores sociales más desfavorables y visiones que combinen la innovación con la inclusión educativa.

La selección del cuerpo docente es esencial para el desarrollo de todo el proyecto. No sólo se buscarán individuos altamente calificados en sus respectivas áreas, sino que sean capaces de funcionar como equipo. Se propone crear una mística propia, una fuerte identificación compartida con los objetivos propuestos y una sólida coordinación interna.

(3) Elaboración de materiales de base

Se seleccionará la bibliografía pertinente y se realizarán síntesis de lecturas y ejercicios para el programa de formación. Se creará un material homogéneo de alta calidad que lleve la identidad del programa de formación. Este material incluirá una carpeta de textos fundamentales, al menos cuatro libros gratuitos de referencia³⁵ y una carpeta de síntesis y ejercicios en un formato de elaboración propia del programa. Los materiales se entregarán en formato impreso y digital.

(4) Creación de una plataforma virtual

Parte del proceso de formación será virtual (un 40% de la cursada aproximadamente). Para ello, se creará una plataforma específica, con materiales de alta calidad (guías, clases filmadas, bibliografía), espacios de participación, ejercicios, foros y todos los recursos gratuitos para el proceso de formación.

A su vez, la plataforma será vital para el modelo de formación basado en experiencias y para el seguimiento de los directores que participen. Dado que se enfatizará el trabajo en equipos y la recuperación de experiencias destacadas en marcha, la plataforma será también un espacio de recolección de buenas prácticas educativas provinciales.

(5) Selección de los directores de escuela participantes

La bibliografía internacional que analiza los casos de buenas prácticas de sistemas de formación de directivos escolares destaca que una característica central es proceso de selección de los directores participantes (Darling-Hammond y otros, 2007). Para ello, se potenciará en la dimensión comunicacional del proyecto. Se realizará una apertura pública de interesados y se concretarán entrevistas individuales con los candidatos.

Para seleccionar a la cohorte se tendrán en cuenta los siguientes criterios: convicción y voluntad de participación de participar; capacidades potenciales de liderazgo y conducción; vocación de trabajo en contextos de bajos recursos.

(6) Formación de los directivos

La propuesta tendrá dos componentes. El primero será la formación propiamente dicha. El segundo consistirá en el seguimiento por parte de los tutores, la creación y alimentación de la red colaborativa de escuelas y la implementación **del proyecto escolar integral de mejora en las escuelas.**

³⁵ Entre ellos se entregará el libro “La construcción de la justicia educativa”, elaborado por CIPPEC y UNICEF (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2012) y el libro “Construir una buena escuela: herramientas para el director” (Gvirtz, Zacarías y Abregú 2012).

El primer componente tendrá ocho seminarios teórico-prácticos. Cada seminario durará cuatro meses con una semana intensa presencial y cursada virtual con tutorías semanales. Se trabajará en base a ejercicios situados en el contexto real de los docentes y directivos que cursen el programa. El conjunto de los ejercicios de los ocho seminarios tendrá un correlato en el trabajo final obligatorio: un proyecto escolar integral de mejora basado en el diagnóstico y los distintos trabajos prácticos realizados.

Plan de estudios previsto:

- **El rol del director:** Mirada histórica de la dirección escolar en Argentina. La dirección de escuelas en la provincia de Misiones. Normativa vigente. Modelos comparados de dirección escolar. Estudio de casos de países: Inglaterra, Francia, Chile, Finlandia, entre otros. Modelos de liderazgo educativo.
- **Justicia e inclusión educativa:** La discriminación educativa y las pedagogías de la inclusión. Justicia en la distribución de recursos y acciones locales de reversión de condiciones sociales limitantes. Resiliencia y reacción ante la adversidad. Análisis de casos reales.
- **Información y evaluación educativa:** a) Fuentes de información disponibles. Validez y confiabilidad de los datos. El sistema nacional y provincial de estadísticas educativas. Diagnóstico del sistema educativo provincial. b) Sistemas de información y evaluación educativa. Usos a nivel escolar de la información estadística. Elaboración de informes, lectura de los datos, interpretación para la toma de decisiones. Modelos de evaluación educativa: evaluación institucional y autoevaluación como dispositivo de mejora.
- **El planeamiento local e institucional:** a) Configuración del contexto regional: el diagnóstico local para la acción. La planificación regional y distrital de la educación. b) Configuración de la gestión local de gobierno: agencias estatales nacionales, provinciales y municipales. Relaciones intersectoriales: sindicatos, universidades, Municipios, Organizaciones de la Sociedad Civil. Espacios colectivos de trabajo institucionalizados. c) La gestión de planes de mejora, programas y proyectos. La gestión del cambio y la innovación a nivel local a institucional. La gestión administrativa y presupuestaria.
- **La gestión democrática de los conflictos:** a) Conducción, autoridad y liderazgo pedagógico. Los procesos de intervención implicados en la comprensión y resolución de conflictos: estrategias preventivas y modalidades de mediación. La cuestión de la responsabilidad civil. b) Detección de situaciones de vulneración de derechos y estrategias de intervención intersectoriales. Proyectos y prácticas de promoción social y asistencia integral en contextos de crisis institucional. c) El ausentismo de alumnos y

docentes, estrategias preventivas y roles del sistema de conducción educativa. La importancia del clima institucional y de la creación de un colectivo docente.

- **Taller de supervisión de prácticas pedagógicas y currículum:** Funciones de la dirección en el fortalecimiento de las prácticas pedagógicas y didácticas. Observación de clases filmadas y análisis crítico para apoyar la tarea del docente. Ejemplos de buenas prácticas: nuevas modalidades pedagógicas en contextos adversos. Pedagogía y diversidad cultural y social.
- **Nuevas tecnologías para la dirección escolar:** a) Las TIC y el rol del director. Herramientas prácticas para el trabajo con las escuelas en términos administrativos y pedagógicos. b) Nuevos lenguajes y códigos de comunicación. Usos de las políticas nacionales y provinciales con uso intensivo de nuevas tecnologías. Sistemas de conocimiento mediados por tecnologías.
- **Innovación y comunicación de experiencias educativas:** Comunidades de aprendizaje: relaciones entre actores e instituciones en la construcción de conocimiento. Contextos para la creación de redes de colaboración pedagógica. Documentación y relatoría de experiencias educativas innovadoras y ejemplares. Modalidades de relevamiento y sistematización de experiencias educativas de las escuelas.

Componente 2: Creación de un proceso colaborativo de mejora escolar.-

(7) Red colaborativa entre escuelas

Como parte de la formación, los directores crearán una red colaborativa de escuelas con procesos continuos de colaboración entre docentes, donde se consultarán mutuamente para la resolución de problemas, se acumularán materiales, propuestas de enseñanza, casos de buenas prácticas e innovaciones. Se espera crear una red viva gracias al trabajo permanente del proceso de formación, dando lugar a las condiciones necesarias para su sustentabilidad.

El fracaso de muchas de las redes educativas se debe a su falta de recursos e incentivos institucionalizados. Desde el proceso de formación, que será un espacio de pertenencia formal para los 60 directores, se busca revertir este riesgo. Para ello, todos los seminarios tendrán un correlato expreso en la red colaborativa de escuelas³⁶.

³⁶ Se retomarán experiencias internacionales muy logradas en términos de redes de escuelas, por ejemplo "Raising Achievement Transforming Learning" (Hargreaves y Shirley, 2009).

(8) Proyectos de mejora escolar usando la práctica de la clínica pedagógica con filmación de clases

Dentro del proceso de formación se generará un ciclo virtuoso donde los directores puedan diagnosticar los problemas en los procesos de enseñanza y plantear objetivos y estrategias para la mejora escolar.

Se promoverá una práctica de clínica pedagógica, que es fundamental para la tarea del director de escuela como agente de capacitación docente (Dymond y Bentz, 2006). Se trabajará en la metodología de filmación y análisis, de modo de refinar un proceso que se espera multiplicar en todas las escuelas de la provincia, como modalidad de reflexión sobre las prácticas.

(9) Seguimiento del proceso de formación: las tutorías

Parte de la formación de los directores se hará en terreno, dando apoyo particular a cada situación y a la aplicación de intervenciones en las escuelas. Esta instancia se definirá a partir de un modelo de tutorías, conformado por algunos de los docentes del cuerpo de formación.

Las tutorías tendrán dos objetivos. En primer lugar, se trabajará con cada director para apoyarlo en el cierre de su trabajo final para aprobar el Programa de Formación en Dirección Escolar. En segundo lugar, realizará un trabajo de apoyo para (a) la consolidación de la red colaborativa entre las escuelas, actualizando las experiencias y vitalizando su expansión y (b) el diseño e implementación del proceso de mejora escolar, sobre todo con relación al desarrollo profesional docente.

(10) Encuentro de experiencias educativas innovadoras

Finalizando el proceso de formación, se organizará un encuentro provincial dividido en tres instancias: uno para los 60 directores de proyecto, otra para todos los docentes de las escuelas participantes, y otro abierto a todos los directivos y docentes de la provincia. Allí se presentarán casos de innovaciones en curso, una autoevaluación de la experiencia de formación, y se llevará a cabo una serie de presentaciones a cargo de especialistas externos para reforzar la discusión permanente. Es clave que el grupo se consolide como parte de una identidad compartida, lo cual ampliará su responsabilidad con los resultados y su pertenencia a un colectivo de aprendizaje constante.

Esta instancia se propone extender masivamente las lecciones fundamentales del proyecto a otros actores. La convocatoria de directivos y docentes se realizará en conjunto con las autoridades provinciales y con socios específicos como el sindicato docente provincial.

Componente 3: Fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Educación provincial.-

(11) Transferencia de capacidades al Ministerio de Educación provincial

Se trabajará especialmente en la transferencia de conocimientos al Ministerio de Educación de la provincia de Misiones, involucrando a los agentes técnicos y supervisores de escuela. Se desarrollará un curso intensivo específico de transferencia de capacidades.

Este curso, de una semana de duración, presentará las bases del proyecto, sus logros y el informe parcial de avance para una lectura interpretativa compartida. Allí se presentarán opciones de continuidad del proceso de formación de directivos y de la red colaborativa de escuelas, extrayendo las lecciones del proyecto.

Componente 4: Incidencia en las políticas de capacitación docente en la Argentina y América Latina.-

(12) Documental resumen del proyecto

Utilizando todo el material fílmico de las prácticas de formación y de la red colaborativa (actividad 10) se editará un documental final de aproximadamente 20 minutos, donde se presentarán las claves del liderazgo pedagógico en las escuelas de alta vulnerabilidad social. Se presentará el proyecto, pero especialmente la modalidad de formación de los docentes en servicio, filmando y analizando clases como una práctica de revisión pedagógica fundamental para la mejora de la calidad.

Se espera que este video difunda la experiencia del proyecto y que cree una conciencia más clara del rol pedagógico del director de escuela, con ejemplos concretos y en base a los resultados conseguidos.

(13) Evaluación

El proyecto será evaluado en las 60 escuelas participantes y en un grupo control de 60 escuelas no intervenido por el programa. Se espera lograr resultados mensurables en términos de clima institucional de las escuelas, foco de trabajo en problemas de enseñanza, mejora en el uso del tiempo y espacios, innovaciones con sentido pedagógico, mayor acercamiento y participación de la comunidad y mejoras en los aprendizajes y en las trayectorias escolares. Para ello, se realizará (a) una encuesta a alumnos y docentes al comenzar y finalizar el proyecto³⁷, y (b) un análisis de la evolución de las trayectorias de los alumnos y calidad de los aprendizajes medido por las pruebas nacionales. Al finalizar el proyecto se incluirá una fase cualitativa con

³⁷ Se utilizarán marcos de referencia de las pruebas PISA de la OCDE y el modelo propuesto por "The Tripod Project" para realizar encuestas acerca de la experiencia escolar de los alumnos. Véase <http://tripodproject.org/>

entrevistas en las escuelas participantes. Los resultados de esta evaluación final serán recolectados en un documento público que relatará toda la experiencia.