



UNIVERSIDAD
PEDAGÓGICA
NACIONAL

Publicación del
Observatorio Educativo
de la UNPE

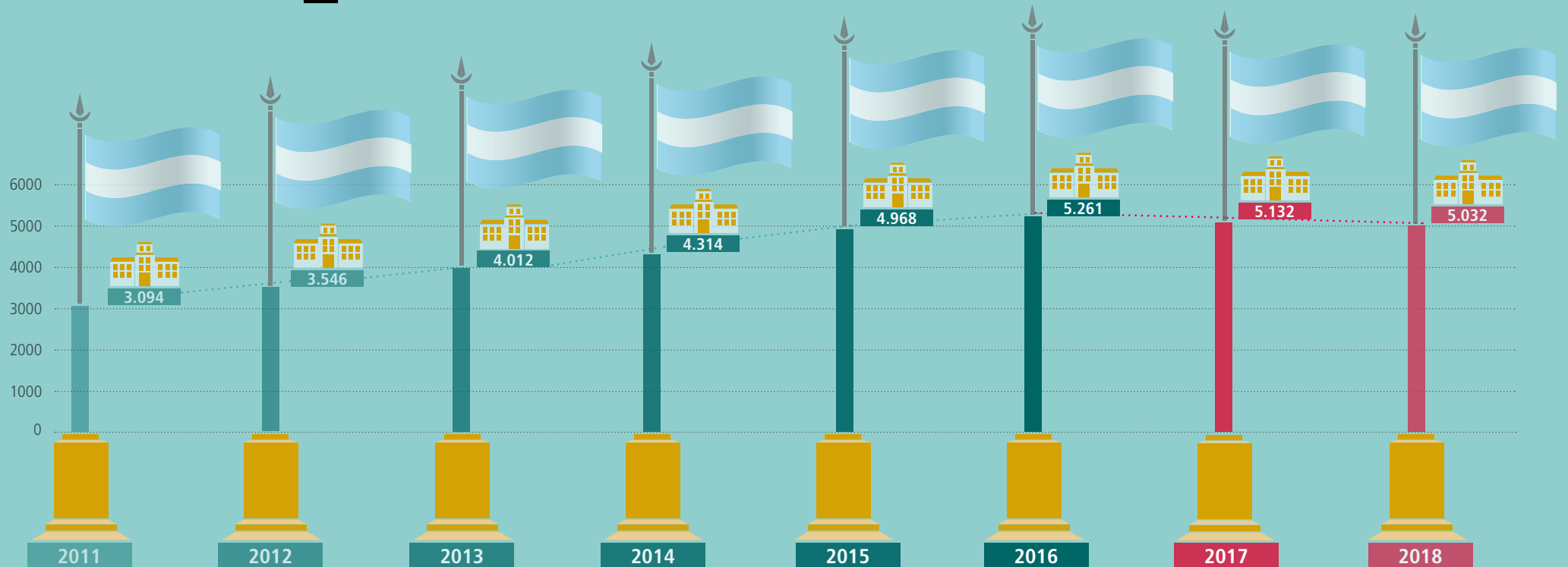
AÑO 2 | NÚMERO 5
JULIO 2019

DATOS

de la EDUCACIÓN

LA JORNADA ESCOLAR COMPLETA

Una política en retroceso



Cantidad de escuelas primarias con jornada escolar completa o extendida en el sistema educativo argentino (2011-2018).
Fuente: elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

¿QUÉ HACER CON LA EXTENSIÓN DE LA JORNADA ESCOLAR?

En las últimas décadas se manifestó la intención política de ampliar el tiempo escolar, expresada en la Ley de Educación Nacional (2006), que establece que las escuelas primarias deben ser de jornada extendida o completa en vez de cumplir solo con cuatro horas diarias. Desde su sanción, los avances han sido tenues y se han estancado en 2016, observándose incluso un retroceso en los años recientes. ¿A qué se debe? ¿A la falta de voluntad de las autoridades educativas? ¿A motivos presupuestarios? ¿O los actores no terminan de convencerse de la importancia de extender el día de clase?

*Por María Cristina Hisse
y Leandro Bottinelli*

En Argentina, desde hace más de cincuenta años, existe un consenso acerca de que cuatro horas por día resultan insuficientes para todo lo que tienen que aprender los niños y las niñas en el nivel Primario. Por eso nacieron las políticas de extensión de la jornada escolar, que incluyen tanto la implementación del doble turno de cursada (jornada completa) como el aumento del tiempo escolar sin llegar a la duplicación (jornada extendida).

La Ley de Financiamiento Educativo (LFE) N° 26075, sancionada en diciembre de 2005, establecía como meta para el año 2010 lograr que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tenga acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas. Si bien las metas financieras de esta ley, que mandaba invertir un 6% del PIB en educación, ciencia y tecnología, se cumplieron, no sucedió lo mismo con las metas físicas, como el caso de la expansión de la jornada que, hacia 2010, alcanzaba solo al 13% de las escuelas primarias del país. Por su parte, la Ley de Educación Nacional (LEN) N° 26206, de diciembre de 2006, dispo-

nía en su Artículo 28 que “las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel”. De esta manera, la LEN avanza en plantear un horizonte de extensión de jornada para todas las escuelas primarias del país aunque sin establecer plazos específicos.

El último dato disponible indica que el 22% de las escuelas primarias de la Argentina ofrecía jornada extendida o completa (JEC) en el año 2018. A lo largo del país se advierten grandes disparidades: mientras que en algunas provincias el porcentaje de escuelas JEC se ubica por debajo del 10% (Corrientes, Chaco, La Rioja, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero), en otras el indicador supera el 40% (CABA, Córdoba, Chubut, Mendoza, Río Negro y Tierra del Fuego) (Gráfico 1).

Por otra parte, la evolución reciente de los indicadores muestra un avance moderado. Mientras que en 2011 el 13% de las escuelas primarias era de jornada extendida o completa, hacia el 2018 los establecimientos con estas características ascendían al 22%. Sin embargo, la evolución no es uniforme en todo el período: el incremento

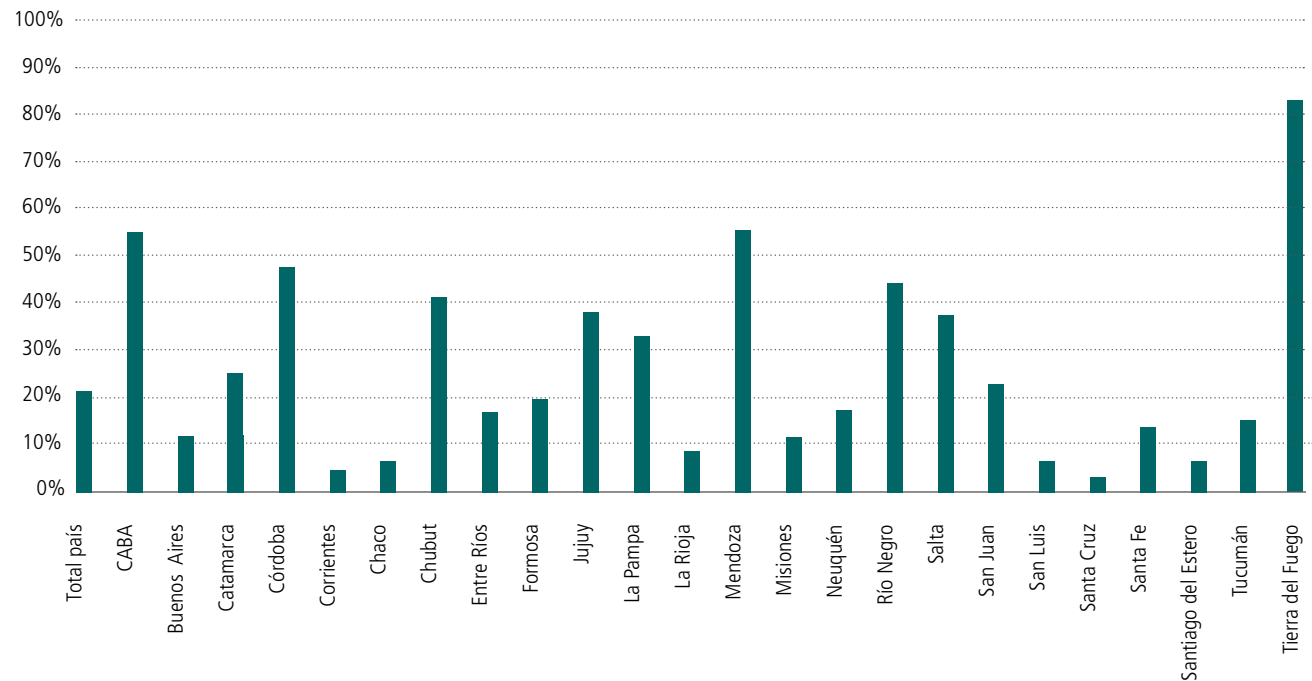
mencionado se sostiene solo hasta 2016 y exhibe un leve retroceso de casi un punto porcentual en los dos años siguientes, desde 22,9% a 22%. Esto implica una reducción absoluta de 229 escuelas JEC, situación que contrasta con el crecimiento que se advertía en el período 2011-2016 (2.167 establecimientos aumentaron su carga horaria). En otros términos: mientras que la cantidad de escuelas JEC creció a un promedio de 11,2% por año en cinco años, entre 2016 y 2018 decreció a un ritmo de 2,2% anual. El motivo del descenso puede rastrearse en aquellas instituciones que dejaron de ofrecer actividades que ampliaban el tiempo escolar, debido probablemente a restricciones en el financiamiento.

Este fenómeno se advierte en casi todas las provincias aunque con intensidades variables. En trece de ellas hay menos escuelas JEC en comparación con 2016. Los casos más llamativos son los de La Rioja, Corrientes, San Luis, Santa Cruz y, en particular, Chaco. En otras diez, se advierte un leve incremento (que va del 1% al 6% promedio anual), cifras lejanas al ritmo promedio anual del 11,2% que se advertía hasta 2016. La única provincia que en el período reciente tuvo una variación de escuelas JEC superior a la del período anterior es Jujuy (Cuadros 1 y 2).

Dado que el cambio de tendencia se advierte en casi todas las jurisdicciones del país, el fenómeno podría interpretarse como el resultado del

Gráfico 1.

Porcentaje de escuelas primarias con jornada extendida o completa, por provincia. Año 2018.



Fuente: elaboración propia sobre la base de Anuario Estadístico del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Nota: Una misma escuela puede tener dos o más unidades servicio (sedes). En todos los gráficos de esta publicación se considera a cada unidad de servicio como equivalente de escuela.

Provincias	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total País	3.094	3.545	4.012	4.314	4.968	5.261	5.132	5.032
CABA	328	362	386	393	420	501	458	486
Buenos Aires	444	517	512	500	678	728	743	744
Catamarca	79	81	85	96	105	114	115	117
Córdoba	584	753	917	972	1.013	1.019	1.026	1.011
Corrientes	15	24	40	44	61	63	52	50
Chaco	111	124	231	258	269	265	207	81
Chubut	59	64	70	71	95	95	99	100
Entre Ríos	62	76	92	147	189	211	224	225
Formosa	68	72	70	87	114	127	140	118
Jujuy	120	120	109	115	128	148	156	167
La Pampa	56	54	58	60	66	66	66	67
La Rioja	31	42	40	38	39	45	32	36
Mendoza	304	402	427	475	498	501	497	484
Misiones	67	67	95	101	111	131	130	140
Neuquén	44	45	49	54	66	68	66	67
Río Negro	82	81	160	171	196	198	173	174
Salta	212	217	248	280	304	318	296	321
San Juan	73	74	84	93	100	102	103	97
San Luis	20	18	18	29	37	35	26	27
Santa Cruz	12	9	10	13	11	7	5	5
Santa Fe	91	92	91	95	225	248	256	255
S. del Estero	71	87	75	64	77	107	90	90
Tucumán	130	125	115	127	127	120	125	121
T. del Fuego	31	39	30	31	39	44	47	49

Cuadro 1.

Cantidad de escuelas JEC por provincia y año.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

debilitamiento o virtual interrupción del programa educativo nacional destinado a impulsar la expansión del tiempo escolar que, a partir de la gestión iniciada a fines del 2015, pasó a denominarse La escuela sale del aula (Consejo Federal de Educación, 2017). En este mismo sentido, hacia 2019 el presupuesto asignado para esta política por el Estado Nacional es la décima parte en términos nominales de lo que fue en 2018 (307 millones de pesos contra 34 millones), un aspecto que anticipa que esta tendencia a la retracción de la jornada extendida y completa podría continuar (véase informe de los Observatorios y equipos de investigación en educación de Universidades Nacionales, 2018).

Por otra parte, se advierte también una diferente evolución en los dos indicadores que se publican en los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación para valorar el avance de la jornada: el porcentaje de escuelas que ofrecen jornada extendida o completa y el porcentaje de alumnos incorporados a este tipo de jornada. Mientras que el indicador de escuelas pasa del 13% al 22% entre 2011 y 2018, el de

Provincias	Variación absoluta de la cantidad de escuelas JEC		Tasa de variación promedio anual	
	2011 a 2016	2016 a 2018	2011 a 2016	2016 a 2018
Total País	2.167	-229	11,2%	-2,2%
CABA	173	-15	8,8%	-1,5%
Buenos Aires	284	16	10,4%	1,1%
Catamarca	35	3	7,6%	1,3%
Córdoba	435	-8	11,8%	-0,4%
Corrientes	48	-13	33,2%	-10,9%
Chaco	154	-184	19,0%	-44,7%
Chubut	36	5	10,0%	2,6%
Entre Ríos	149	14	27,8%	3,3%
Formosa	59	-9	13,3%	-3,6%
Jujuy	28	19	4,3%	6,2%
La Pampa	10	1	3,3%	0,8%
La Rioja	14	-9	7,7%	-10,6%
Mendoza	197	-17	10,5%	-1,7%
Misiones	64	9	14,4%	3,4%
Neuquén	24	-1	9,1%	-0,7%
Río Negro	116	-24	19,3%	-6,3%
Salta	106	3	8,4%	0,5%
San Juan	29	-5	6,9%	-2,5%
San Luis	15	-8	11,8%	-12,2%
Santa Cruz	-5	-2	-10,2%	-15,5%
Santa Fe	157	7	22,2%	1,4%
S. del Estero	36	-17	8,5%	-8,3%
Tucumán	-10	1	-1,6%	0,4%
T. del Fuego	13	5	7,3%	5,5%

Cuadro 2.

Variación de la cantidad de escuelas JEC en cada período. 2011-2016 y 2016-2018. Variación absoluta total y tasa de variación promedio anual.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

alumnos crece desde 8% solo hasta 14% en el mismo período (Gráfico 2). Las diferencias en la evolución de ambos indicadores (escuelas y alumnos) se explica por dos motivos concurrentes: a) la incorporación parcial de alumnos a la extensión de jornada en muchas escuelas (por ejemplo, los alumnos de las secciones de los últimos años de estudio del nivel); y b) la posible priorización de instituciones de menor cantidad de alumnos en el proceso gradual de incorporación de establecimientos a la jornada extendida o completa. Ambos fenómenos se relacionan con los altos costos financieros que tiene la ampliación del tiempo escolar.

TIEMPO Y CALIDAD EDUCATIVA

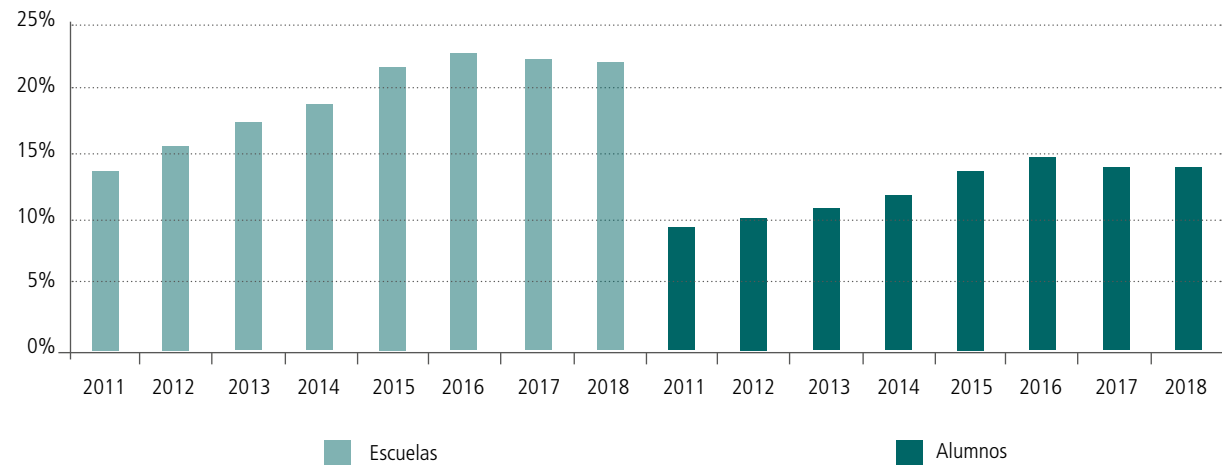
Las escuelas de jornada completa, también llamadas de doble escolaridad, fueron creadas en 1960 por el Consejo Nacional de Educación como una experiencia piloto. Las cuatro primeras

comenzaron a funcionar en distintos barrios de la Capital Federal; en 1961 fueron creadas once nuevas escuelas, y al año siguiente se abrieron otras cuatro. Año tras año fue aumentando su número, hasta que en 1967 se contabilizaban 139 en la Capital Federal y 50 escuelas nacionales en las provincias de Mendoza, Córdoba, Santa Fe, Chaco, Tucumán y La Pampa. Posteriormente, luego de la transferencia de los establecimientos primarios a las jurisdicciones durante la última dictadura militar, la propuesta fue discontinuada como política nacional.

Desde sus inicios, esos establecimientos respondieron a una doble función: la asistencial y la pedagógica, dando respuesta a las necesidades sociales de la época y, al mismo tiempo, iniciando un movimiento renovador de la enseñanza impregnado de los principios de la escuela activa, centrada en el alumno y en su actividad como medio para el aprendizaje. A lo largo de los años, por diversas razones que serían objeto de investigación, esta experiencia se fue diluyendo y perdiendo aquellos rasgos distintivos que constituyeron una innovación con alto contenido pedagógico en sus orígenes. En muchos casos, la ampliación del tiempo implicó únicamente la reiteración de lo que se desarrollaba en las escuelas de jornada simple, desaprovechando la oportunidad de revisar el formato escolar y ofrecer experiencias educativas desde una perspectiva integral.

Gráfico 2.

Porcentaje de escuelas y de alumnos incorporados a la jornada extendida o completa en el nivel primario. Total país. Años 2011 a 2018.



Fuente: elaboración propia sobre la base de Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Si bien a nivel internacional la extensión escolar es considerada como una de las condiciones clave para mejorar los aprendizajes y favorecer las trayectorias de los alumnos, en las últimas décadas han surgido algunos cuestionamientos que ponen en duda la asociación entre mayor tiempo escolar y calidad educativa. Así, por ejemplo, José Gimeno Sacristán, en una investigación de 2009 publicada en *El valor del tiempo en educación*, señala que "el número de

horas de clase no está relacionado con los rendimientos de alumnos y alumnas. Finlandia, que es uno de los países que encabezan el ranking en resultados de aprendizajes básicos (según el informe PISA, que compara a más de sesenta países), es el país en el que los alumnos tienen menos horas de clase entre los 7 y 14 años".

En nuestro país contamos con varios trabajos que analizan las características e impactos de la duración de la jornada escolar (Padawer

et al., 2009; Veleda, 2014; Tenti Fanfani, Meo y Gunturiz, 2010; Adrogué y Llach, 2015). Estas investigaciones señalan algunos impactos positivos de la mayor extensión en los aprendizajes, considerando las condiciones institucionales y pedagógicas que debe tener la propuesta educativa para generarlos. Lo que ayudan a poner de relieve es la importancia de pensar cómo ampliar el tiempo escolar, es decir, a través de qué formato escolar, tipo de contenidos trabajados o perfiles de los docentes a cargo de las horas adicionales, si lo que se busca es un impacto pedagógico, más allá de los beneficios que la ampliación del tiempo en la escuela pueda tener en otros aspectos.

LOS MODOS DE AMPLIAR LA JORNADA

A la hora de profundizar el debate en torno a la ampliación del tiempo escolar, sería importante recuperar algunas experiencias desarrolladas en aquellas jurisdicciones que más avanzaron en la implementación de esta política. Este análisis nos permitiría ver en qué medida el crecimiento de la jornada fue acompañado de una revisión del formato escolar y la incorporación de nuevos contenidos educativos relacionados con el arte, nuevas tecnologías, deportes, idiomas, todas experiencias a las que los alumnos

de familias de bajos recursos solo pueden acceder a través de la escuela.

Un primer análisis de estas experiencias pone en evidencia el alto grado de heterogeneidad con que estas se desarrollan en las distintas jurisdicciones. Las propuestas difieren en lo relativo a la cantidad de tiempo que se agrega, al carácter obligatorio u optativo de la extensión de la jornada escolar y a la organización de ese nuevo espacio en relación con las edades de los alumnos y niveles escolares (dado que en algunas provincias también se implementó en los niveles Inicial y Secundario). Asimismo, varían con respecto a la organización del currículum: mientras que algunas provincias priorizan los contenidos considerados básicos (lengua y matemática en primer lugar y ciencias naturales, ciencias sociales y formación ética y ciudadana, en menor medida), otras ponen el énfasis en espacios ligados con otras necesidades educativas (plástica, música, educación física, idioma extranjero o informática), y otras en formas alternativas, a través de talleres y otros formatos curriculares (teatro, radio, cerámica, huerta, espacio de acompañamiento al estudio, entre otros) (Vercellino, 2016).

Si se busca un impacto pedagógico, es necesario pensar a través de qué formato ampliar el tiempo escolar, con qué tipo de contenidos y con qué perfil de docentes hacerlo.

El incremento de la jornada, a su vez, puede llevarse adelante priorizando el modelo de extensión, el de la jornada completa o ambos. Hacia 2017, las primarias JEC tenían la mitad de los alumnos en el formato de jornada extendida y la otra mitad en el de completa, siendo en el sector estatal algo más importante el formato de extensión de jornada que en el privado (Gráfico 3).

La evolución de ambos formatos (jornada extendida o completa) exhibe distintos modelos de ampliación del tiempo escolar. Si se toman los casos de las siete provincias que exhiben un crecimiento superior a la media nacional en el porcentaje de alumnos de escuelas estatales incorporados a la jornada extendida o completa (Catamarca, Chaco, Chubut, CABA, Córdoba, Entre Ríos y Formosa), pueden inferirse cuatro estrategias para avanzar en la ampliación de la jornada:

1. Expansión de la jornada extendida: Catamarca, Chaco, Entre Ríos.
2. Expansión de la jornada completa: CABA.
3. Expansión de ambos tipos de jornada: Chubut y Formosa.
4. Expansión de la jornada extendida y reducción de la jornada completa: Córdoba.

Como se advierte, la estrategia más frecuente para avanzar en los distritos ha consistido en una extensión de algunas horas de clases, sin llegar a la jornada completa. Solo CABA, la jurisdicción que históricamente tenía un peso importante de la jornada completa en primarias públicas y, de un modo mixto, Chubut y Formosa han incrementado la extensión del tiempo escolar a partir de la jornada completa (Gráfico 4).

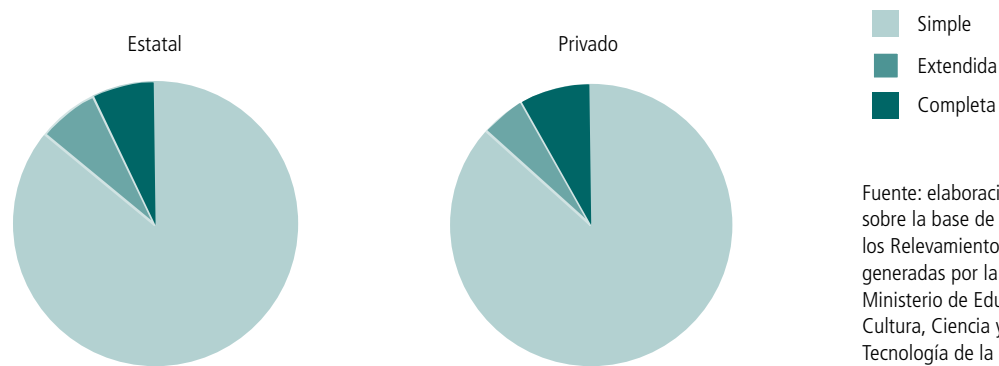
LA JEC Y LOS SECTORES VULNERABLES

Sostener como política de Estado la universalización de la extensión de la jornada escolar para los alumnos de los sectores más vulnerables requiere de acuerdos políticos entre la Nación y las provincias que aseguren contar con la infraestructura y el equipamiento suficiente, la creación de nuevos puestos de trabajo docente, la reorganización de espacios y tiempos en las escuelas, la reorganización del currículum, la revisión de las prácticas de enseñanza, entre otras cosas.

Resulta importante ampliar el tiempo escolar respondiendo a las necesidades diferentes de los alumnos y priorizarlas en los sectores que no pueden acceder a otro tipo de actividades expresivas o deportivas, por fuera de la escuela. Requiere también generar un proceso de formación de quienes estarán a cargo de llevarla adelante: los

Gráfico 3.

Distribución de alumnos de Nivel Primario por sector Estatal y Privado, según tipo de jornada. Total País. Año 2017.



Fuente: elaboración propia sobre la base de tablas de los Relevamientos Anuales generadas por la DiEE del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

equipos docentes, directivos y de supervisión deben poder encontrar las mejores alternativas que cubran las necesidades educativas de los alumnos. Si no se avanza en esta perspectiva, lo habitual es que se repita en la extensión del tiempo escolar lo que se desarrolla en la jornada simple.

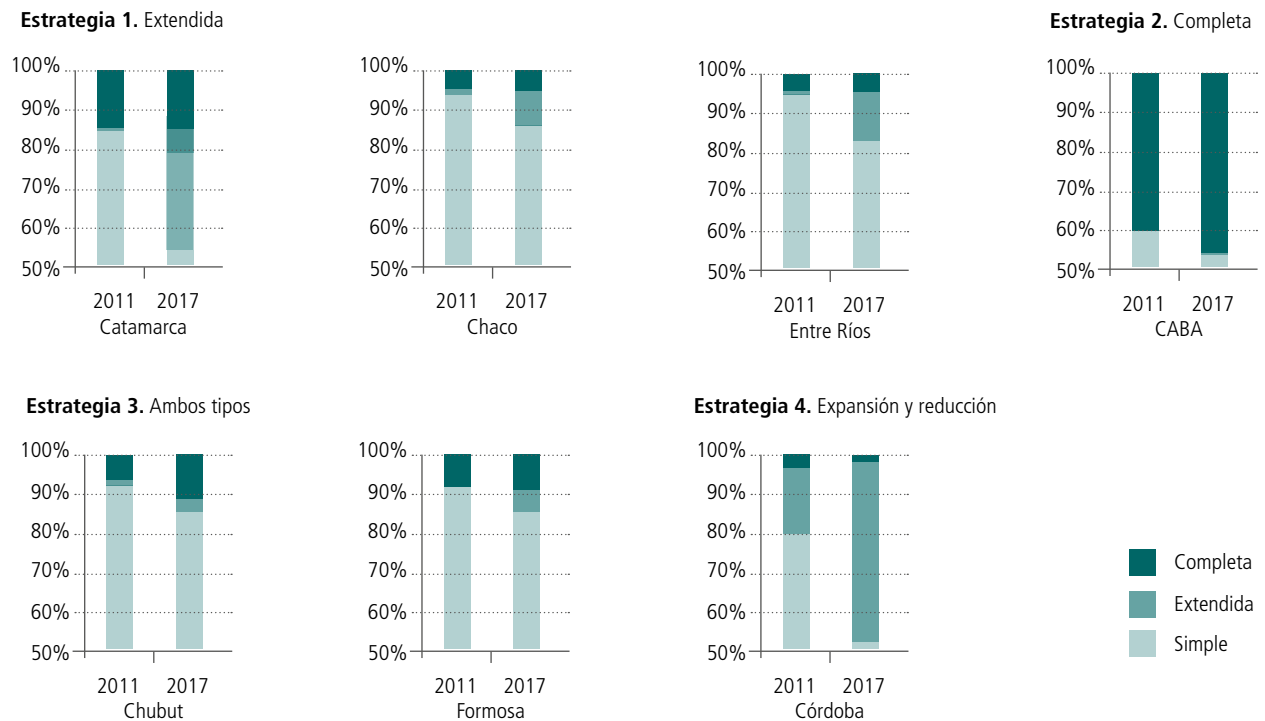
Asimismo, es fundamental no promover que el sentido de la ampliación horaria se centre solo en mejorar el rendimiento en los aprendizajes. El eje debería plantearse en la posibilidad de acceso a otras experiencias que la jornada simple no ofrece y, de ser necesario, incluir un tiempo específico de acompañamiento al estudio por el propósito de favorecer la adquisición de há-

bitos de estudio y un aprendizaje autónomo. Es seguro que un niño que tenga la posibilidad de participar en un taller de ciencias se enfrentará de manera diferente a los espacios curriculares habituales de ciencias y matemática y que quien escriba cuentos en un taller literario mejorará su desempeño en lengua.

En un país como Argentina, donde altos porcentajes de la población están por debajo de la línea de pobreza, más tiempo en la escuela en cualquier caso será, en gran medida, una protección contra la marginalidad y la exclusión social para los alumnos de familias de bajos recursos.

Gráfico 4.

Distribución de alumnos de primarias estatales, según tipo de jornada y estrategia de ampliación del tiempo escolar. Selección de provincias con incremento de jornada superior a la media nacional. Años 2011 y 2017



Fuente: elaboración propia sobre la base de tablas de los Relevamientos Anuales generadas por la DiEE del MECCyT de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA

Adrogué, Cecilia y Llach, Juan José

2015 “La doble jornada en la educación primaria. El caso de las escuelas públicas de la Ciudad de Buenos Aires”, en revista *Pilquen*, vol. 12, n° 1, Viedma.

DiNIECE

2003 *Definiciones básicas para la producción de estadísticas educativas*, Ministerio de Educación y Tecnología de la Nación.

Gimeno Sacristán, José

2008 *El valor del tiempo en educación*, Madrid, Morata.

Observatorios y equipos de investigación en educación

2018 *El presupuesto educativo entre 2016 y 2019. Degradación del financiamiento y debilitamiento de las políticas nacionales*, Buenos Aires, IPE-Unesco. Disponible en: <<http://observatorio.unipe.edu.ar/otros-informes/29-el-presupuesto-educativo-en-la-gestion-macri1>>

Padawer, Ana; Pitton, Egle; Di Pietro, Susana y Migliavacca, Adriana

2009 *Diversificación de la propuesta educativa para el nivel primario. Informes de Investigación de la Dirección de Investigación*, Buenos Aires, Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Tenti Fanfani, Emilio; Meo, Analía y Gunturiz, Angélica

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.

Veleda, Cecilia

2017 *Nuevos tiempos para la educación primaria*, Buenos Aires, Cippec y Unicef.

Vercellino, Soledad

2016 “Ampliación del tiempo y dispositivo escolar: oportunidades y resistencias”, en revista *Educación & Realidade*, vol. 41, n° 4, pp.1.005-1.025, Porto Alegre.

DOCUMENTOS

2005 Ley de Financiamiento Educativo N° 26075.

2006 Ley de Educación Nacional N° 26206.

2017 Consejo Federal de Educación, Resolución N° 318/17, Corrientes.