

Escuelas de Jornada Extendida

Documento de diagnóstico y recomendaciones

Axel Rivas

Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo

**Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de
Educación de República Dominicana**

***Programa de Apoyo al Plan Decenal de Educación (DR-
LI032/2293/0C-DR)***

7 de agosto de 2013

Introducción

República Dominicana tiene grandes desafíos sociales y educativos de cara al futuro. Ya no se tratará tanto de incluir a los alumnos en el sistema educativo, una meta en la cual se avanzó mucho en las últimas dos décadas y todavía resta continuar, sino de mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje. En los próximos años será crucial generar cambios en las prácticas de enseñanza, en la organización de las escuelas y en las concepciones y capacidades pedagógicas para lograr mejoras significativas en la equidad y la calidad educativas.

La extensión del tiempo de enseñanza es una estrategia clave para avanzar en esta dirección. El Gobierno de República Dominicana estableció una meta ambiciosa: ofrecer una jornada extendida (de 8 horas diarias) en el 80% de las escuelas del país en el año 2016. Esta política puede ser una oportunidad única no solo para brindar una asistencia social integral a los alumnos de bajos recursos, sino para generar una revisión del proyecto educativo de cada escuela, con más tiempo para desarrollar un proceso de mejora continua.

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.

En ese marco se realizó la presente consultoría de asistencia técnica por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, con el apoyo de la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación de República Dominicana.

El presente documento se basa en un estudio exploratorio con entrevistas y análisis de documentos sobre las políticas en marcha vinculadas con la extensión de la jornada escolar en República Dominicana y diversos países de la región. El trabajo de campo incluyó entrevistas con funcionarios del Ministerio de Educación de República Dominicana (MINERD), dos visitas a escuelas de jornada extendida y un grupo focal con cinco escuelas. En total durante una misión realizada a comienzos de junio de 2013 se entrevistaron 16 funcionarios, 8 directivos de escuelas y 14 docentes de escuelas de jornada extendida.

El documento se organiza en cinco apartados. Primero se presenta un análisis comparado de distintas experiencias de jornada extendida en América Latina. Luego se señala el estado del arte de la discusión internacional sobre el tiempo escolar y las evaluaciones de impacto sobre las políticas de extensión de la jornada, especialmente en la región. El siguiente apartado se centra ya en el diagnóstico realizado sobre el programa de jornada extendida de República Dominicana. El cuarto apartado presenta

las recomendaciones de política y el quinto algunos dilemas abiertos para la toma de decisiones.

El autor agradece la preciada colaboración y predisposición de todos los entrevistados.

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 República Dominicana.

Los casos más significativos de la región son los de Chile, Argentina (con distintos modelos según provincias), Uruguay, Venezuela y México¹. A continuación se describirán estos modelos para señalar las distintas orientaciones y características que los diferencian.

1.1. 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)². 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

¹ 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.

² Véase para un buen resumen del caso chileno García Huidobro y Concha (2009).

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.

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, 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.

1.2. 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 1999³. En este caso se trató inicialmente de una política focalizada en los sectores más vulnerables de la población, para extenderse luego a una escala masiva, aunque aún no universal. En la actualidad unas 170 escuelas primarias participan del programa, las cuales representan el 6,6% del nivel primario.

³ El documento original de la ANEP (1997) es la base de la política posterior.

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, 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 y 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.

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 primaria⁴.

⁴ 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

1.3. Argentina: reciente política nacional y concierto de casos provinciales

El siguiente caso es el de Argentina, donde las características federales del país hacen posible comparar distintos modelos de extensión de la jornada escolar en el nivel provincial. Recientemente el país 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). 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 (Ministerio de Educación de la Nación Argentina 2012a y 2012b, Silberstein 2012). Esta política en marcha tiene algunos rasgos salientes. 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 aprovechar la extensión de la jornada. Estos cuadernillos están disponibles en el portal Educar y pueden ser aprovechados para otros países que están avanzando en políticas de extensión de la jornada. En la actualidad hay 14 cuadernillos publicados y están prontos a editarse 16 más.

Otro aspecto que se enfatiza en la política de Argentina 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 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. Esto puede ser un problema, dado que deja afuera la oportunidad de enfrentar con más tiempo de clases el primer grado de la escuela primaria, que es el que tiene el mayor nivel de repetición de ese nivel.

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 (véase Veleza 2013, Rivas et al 2006).

1.4. 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 (la Capital Federal, una de las principales jurisdicciones educativas que tiene el mismo estatus de autonomía que las 23 provincias en Argentina). 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 (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*⁵, 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

⁵ Véase el trabajo de Padawer, Di Pietro y Pitton (2007) para un análisis de la experiencia de las escuelas intensificadas.

interesante, pero cabe resaltar que se corresponde con el contexto de la jurisdicción, que es una ciudad muy densamente poblada. 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.

1.5. 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 pedagógico⁶. Un aspecto relevante de los cambios suscitados en Mendoza es que 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 eran optativos 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.

⁶ Véase el portal: <http://www.dobleescolaridad.mendoza.edu.ar/>

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, con 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 realizar 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 claras funciones de los directores y supervisores de las escuelas de Doble Escolaridad; y fortalecer la dimensión pedagógica por sobre la asistencia social en el eje central de la política.

1.6. 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 día⁷. 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 implementación⁸. Con instancias de capacitación y evaluación, es una política modelo en muchos sentidos, aunque se trata de una provincia con pocos habitantes donde la escuela 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. 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.

⁷ Véase el análisis de Vercellino (2012) sobre el caso de Río Negro y la propuesta del Ministerio de Educación de Río Negro (2011).

⁸ Véase el portal, que evidencia la importancia comunicacional de esta política:

<http://www3.educacion.rionegro.gov.ar/jornadaextendida/>

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, 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.

1.7. 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)⁹. 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

⁹ Véase los documentos oficiales del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba (2011 y 2012).

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 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 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.

1.8. 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 clases¹⁰. 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 2004).

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).

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.

¹⁰ Véase el documento oficial de la política venezolana de extensión de la jornada escolar: Ministerio de Educación y Deportes (2004).

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”¹¹. 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.

¹¹ Véase el documento oficial de la política mexicana: Secretaría de Educación Pública (2009).

2. Estado del arte sobre la extensión del tiempo escolar

2.1. El tiempo y el aprendizaje

Toda política de extensión de la jornada escolar debe tener una concepción del tiempo educativo. Asumir que simplemente más horas de clase traen mejores efectos es una perspectiva simplificada y riesgosa. En algunos contextos y en malas condiciones de implementación, puede incluso significar lo contrario: agotamiento de los alumnos frente al mismo docente, disminución del interés e incluso rechazo de ir a la escuela.

El tiempo escolar tiene diversas relaciones con el ciclo de vida, los horarios de los adultos, el contexto geográfico, las posibilidades de acceder a recursos educativos desde el hogar, las condiciones culturales del entorno, las horas de sueño, el consumo de medios y pantallas, etc. Dentro de las escuelas, el tiempo es también una dimensión que excede ampliamente lo cuantificable: puede resultar agotador una cierta forma de enseñanza mientras otra puede generar fascinación y ganas de seguir en la escuela más horas sin siquiera mirar el reloj¹².

En la literatura específica sobre el tiempo escolar efectivo, se distinguen algunas dimensiones que pueden ser cuantificables. Una primera distinción es la referida a la cantidad de horas de clase anuales de cada curso escolar. Esta medida combina las horas diarias de clase con los días de clase anuales. En República Dominicana esta medida alcanza las 788 horas de clase en el nivel primario (ajustándose al promedio de América Latina) y 1075 en el nivel secundario (por encima del promedio de 929 horas de la región) (Amadio y Truong 2007).

En una segunda especificación se debe vincular el tiempo con el currículum. Las horas de clase son una mirada global, que puede especificarse con el estudio de los distintos planes de estudio y prioridades curriculares, para medir el tiempo de enseñanza de cada área de contenidos (Benavot 2004).

Una tercera especificación es la referida a los días de clase reales de las escuelas, que depende del nivel de problemas edilicios, paros o ausentismo docente. Esta medida debe combinarse con el análisis del ausentismo de los alumnos para indicar el tiempo potencial de clases.

Una cuarta especificación requiere de estudios más profundos para indagar el tiempo efectivo de enseñanza. Distintos estudios internacionales muestran que la situación es muy variada por países y contextos y que aspectos como los rituales de entrada y salida, recreos, resolución de conflictos, trámites administrativos, horas de

¹² Para un análisis conceptual multifacético sobre el tiempo en la educación se recomienda el libro de Giimeno Sacristán (2008). Otros estudios que merecen ser consultados son los de Escolano (1992),

comedor y otros factores pueden quitar una tercera parte del tiempo de clases (Abadzi 2007, Roth, Brooks-Gunn, Linver y Hofferth 2003).

En República Dominicana se realizó un estudio específico sobre el tiempo efectivo de clases y su distribución interna según tipos de actividades pedagógicas, comparando escuelas de jornada extendida y de una sola tanda. En el estudio se observaron muchos días de suspensión de clases, una duración real de las clases más corta de lo estipulado, además de problemas específicos de enseñanza (Banco Mundial 2012).

En las escuelas de jornada extendida se observó un importante incremento del tiempo de clases y del porcentaje dedicado a actividades académicas frente a las escuelas de jornada simple¹³. También se observó que los docentes se ausentan menos en las escuelas de jornada extendida (un 1% frente al 7% de las escuelas de una sola tanda).

Más allá de estas medidas, es importante considerar la relación entre el tiempo y los espacios. Una cuestión central es la cantidad de alumnos por curso, para analizar el tiempo que cada docente puede dedicar a la personalización de la enseñanza. Esto tiene implicancias didácticas: las aulas con muchos alumnos y mucho tiempo son muy distintas que las que tienen menos alumnos aunque tengan menos tiempo de clases.

Los espacios son claves para aprovechar el tiempo. Escuelas que tienen bibliotecas, acceso a computadoras con internet, espacios de descanso y recreación, juegos para niños, equipamiento o laboratorios de ciencias, pueden aprovechar el tiempo para dar variedad de contextos al aprendizaje. Un gran riesgo de la extensión de la jornada escolar en espacios reducidos es la densidad de alumnos y la creación de ambientes abrumadores de excesivo tiempo de un mismo docente con un mismo grupo en las similares posiciones de ubicación física.

También es importante considerar el tipo de actividades por horarios. Algunos estudios indican que las horas de mayor concentración de los alumnos son entre las 10 y las 12 de la mañana, de 13 a 15 es el momento de más fatiga y entre 16 y 18 horas vuelve a ascender la predisposición a la actividad intelectual (Gimeno Sacristán 2008).

Estas visiones del tiempo no deben dejar de lado el análisis del tiempo escolar en términos de sus concepciones pedagógicas y didácticas. En la escuela tradicional prima una visión del tiempo como algo repetitivo, ritual, esquemático, rígido y fijo (Escolano 1992, Husti 1992). Esta concepción entra en creciente complejidad con el tiempo de los alumnos, rodeado de la hiperactividad de las pantallas y los consumos culturales. La revisión de las prácticas de enseñanza es vital para considerar los usos del tiempo en relación con actividades desafiantes, no repetitivas, con crear proyectos que no tienen un tiempo cronometrado ni un aislamiento constante de las actividades.

¹³ Mientras las escuelas de una tanda tienen 2.1 horas de clase reales por día, las de jornada extendida tienen 3.8. Mientras en las escuelas de una tanda se dedica un 55% del tiempo a actividades académicas, en las de jornada extendida se incrementa al 63% (Banco Mundial 2012).

Es interesante señalar que el tiempo escolar no tiene una estrecha relación con los logros de un sistema educativo, aunque sí dentro de los sistemas educativos los logros por escuela tengan una asociación con el tiempo (véase apartado siguiente). El caso de Finlandia es ejemplar en este sentido. Pese a ser uno de los países con menos horas de clase anuales de todos los participantes en las pruebas PISA de la OCDE, sus resultados son los más altos en lectura y ciencias. El reciente libro de Sahlberg (2013) explica con amplio detalle que justamente el no agotar a los alumnos con deberes y tiempo de cursada es parte de una pedagogía que busca desafiar, problematizar, inquietar y generar ambientes de creatividad flexibles y dinámicos donde los alumnos sientan pasión por el aprendizaje.

Esta reflexión debe considerar los contextos. En países con grados extendidos de pobreza y desigualdad social, la extensión de la jornada escolar cubre varios propósitos que no estén en la agenda de prioridades de los países más desarrollados. La jornada extendida es una oportunidad de alimentación digna y nutrición de los alumnos; de brindar más oportunidades económicas para los hogares y disminuir el trabajo infantil al mismo tiempo; de reducir el vínculo con la calle, los riesgos de las adicciones y la delincuencia en las poblaciones urbano-marginales; entre otros factores de riesgo.

Por eso la extensión de la jornada escolar debe considerar todas estas dimensiones y adecuarlas al contexto donde se aplique como política. Ampliar el tiempo no basta, es clave la calidad de su uso, los espacios, agrupamientos y horarios reales de clases. Así como la dimensión pedagógica es central para aprovechar la jornada escolar, también la dimensión social de la escuela como lugar de garantía de derechos debe ser un eje central de estas políticas en América Latina.

Justamente estas dos dimensiones se entrecruzan. Tener más tiempo puede ser aprovechado no solo para dar asistencia a los alumnos de contextos más vulnerables, sino también para revisar las pedagogías y personalizar la enseñanza. El tiempo de atención a cada alumno puede ser vital para redefinir la relación con los hogares, dando más oportunidades a quienes tienen mayores situaciones de vulnerabilidad.

2.2. Las evaluaciones de impacto de la jornada extendida

La variedad de modelos de extensión de la jornada escolar permite no solo analizar comparativamente opciones de diseño e implementación, si no también confrontar sus resultados. ¿Qué efectos tienen las políticas de jornada extendida? ¿Impactan en la inclusión, la prevención del fracaso escolar, la mejora de los aprendizajes, la equidad social? En este apartado se analiza la literatura disponible sobre el impacto de las distintas políticas de extensión de la jornada escolar.

A nivel internacional existen diversas evidencias del impacto positivo de un mayor tiempo de clases en los resultados de aprendizaje de los alumnos, aunque esta

afirmación es muy global y debe desagregarse según tipos de usos del tiempo. Las pruebas PISA de la OCDE indican que una mayor cantidad de horas de clase por semana tiene efectos positivos en la calidad educativa, especialmente en los sectores sociales más desfavorecidos (OCDE 2011b).

Más aún, un estudio específico de la OCDE muestra que los países con mejores resultados de calidad tienen políticas de extensión del tiempo de enseñanza para los alumnos de condiciones sociales más pobres. Este es el caso de Finlandia, Corea del Sur, Japón, Canadá, Australia, Portugal y Nueva Zelanda (OCDE 2011c). Patall, Cooper y Batts Allen (2010) señalan este mismo efecto en diversas políticas de extensión de la jornada escolar implementadas en Estados Unidos entre 1985 y 2009, así como Pfeifer y Holtappels (2008) indica algo similar para Alemania.

En los países de la región existen algunas evaluaciones de impacto disponibles y estudios de corte cualitativo o sobre aspectos específicos de la jornada extendida. En general sus resultados indican que la extensión de la jornada tiene un impacto positivo, aunque varía mucho en relación con sus grandes costos fiscales. En algunos casos es un impacto leve que debería ser analizado en relación con la cantidad de recursos que se invierten para lograrlo.

El caso de Chile es el que más atención ha recibido a través de evaluaciones y estudios específicos. Distintas evaluaciones han utilizado la metodología de diferencias en diferencias y encontraron un impacto positivo de la jornada completa en la calidad educativa. Arzola (2011) encontró un mayor impacto en escuelas públicas municipales frente a las escuelas particulares subvencionadas. Bellei (2009) también había hallado el mismo efecto diferencial, además de observar mayor impacto en el ámbito rural. En cambio, Toledo Badilla (2008) halló más impacto en las escuelas particulares y en lenguaje (frente al menor impacto en matemática).

En todos estos estudios el efecto en la calidad fue significativo estadísticamente pero leve. Este es un factor importante a considerar dado que el costo fiscal de la jornada completa en Chile fue muy alto. Por ejemplo, la reciente evaluación de impacto realizada por Pires y Urzúa (2011) indica que la jornada completa tiene impacto positivo en los aprendizajes, aunque no hace una diferencia en el trabajo posterior de los estudiantes y en sus ingresos, salvo para los alumnos que estaban en el turno tarde (de menor nivel socioeconómico) y pasaron a la jornada completa.

Otros estudios indagaron en el impacto de la jornada completa en otras variables. Por ejemplo Kruger y Berthelon (2009) encontró que la jornada completa tenía un posible efecto en la reducción de los embarazos adolescentes, controlando grupos de similar nivel socioeconómico.

Para el caso de Uruguay también hay estudios sobre los efectos de la jornada completa. Allí los resultados son más favorables, lo cual indica que las características de este modelo han sido más potentes que las del caso de Chile.

El trabajo de la ANEP (2003) indica que las escuelas de jornada completa tienen efectos positivos en los logros de aprendizaje, especialmente en los sectores más vulnerables y cuanto más tiempo hayan estado las escuelas en el régimen extendido. Cardoso (sf) y Cerdán-Infantes y Vermeersch (2007) encuentran resultados similares y éstos últimos señalan un mayor impacto en las pruebas de matemática en comparación con las de lenguaje.

Este resultado es inverso al hallado en Chile, donde el efecto parece ser mayor en lenguaje. Una posible hipótesis es que la enseñanza de las matemáticas requieren cambios de concepción antes que más tiempo, lo cual va en dirección con una política más atenta a la capacitación docente en servicio y a la revisión e innovación de las prácticas en el caso de Uruguay.

Los estudios tienen también muchas variaciones en sus metodologías. Un caso interesante es el estudio longitudinal de cohortes, que permiten seguir los efectos de largo plazo de la jornada extendida. Un estudio de estas características se realizó en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, con una cohorte de alumnos que se graduó en 1977. Sus conclusiones indican que existe un impacto positivo de la jornada completa a igual nivel socioeconómico de los alumnos: la tasa de graduación en la escuela secundaria fue un 21% superior que en las escuelas de jornada simple (Llach, Adrogué y Gigaglia 2009).

Sin embargo, el mismo estudio indica que las escuelas de jornada completa no lograron mejores resultados en el aprendizaje del inglés, pese a que tienen mayor tiempo destinado a esa área. Esto indica que no solo basta la cantidad de tiempo, sino especialmente la calidad del contenido y la enseñanza.

En términos globales, se destaca que la gran mayoría de los estudios consultados señala que la jornada extendida tiene mayores efectos positivos en los aprendizajes de los alumnos de sectores sociales desfavorables. Esto supone la hipótesis ampliamente desarrollada desde perspectivas sociológicas y educativas relativa a la mayor dificultad que tienen los contextos vulnerables para aprovechar las horas de clase regulares (limitadas a 4 o 5 horas diarias).

En los contextos sociales más difíciles donde más horas de clase son necesarias. La posibilidad de tener más horas de clase para un apoyo más personalizado, espacios apropiados y mayor contención, así como la cobertura de servicios básicos como el comedor, parecen ser más cruciales en los sectores de condiciones sociales más empobrecidas.

Esta evidencia deja más claridad sobre las deficiencias y las desigualdades que genera el modelo tradicional de media jornada. En ese modelo existe una necesidad de tiempo y recursos complementarios del hogar: apoyo familiar, espacios, equipamiento (crecientemente la conectividad a internet), bibliotecas en el hogar o dinero para pagar profesores particulares. Las desigualdades sociales agigantan la brecha a través de este modelo educativo dependiente de los hogares. En este sentido la jornada extendida es

una gran oportunidad para enfrentar integralmente estas situaciones de desventaja social.

2.3. Lecciones aprendidas

Algunas de las conclusiones que pueden extraerse de este sintético análisis de las políticas de extensión de la jornada escolar en América Latina y las evaluaciones de impacto son los siguientes:

(1) El tiempo y el aprendizaje: más cantidad para mejorar la calidad

El tiempo escolar no es uniforme. Más horas de clase no implican necesariamente más aprendizajes. Es posible incluso que los aprendizajes aumenten pero levemente, pese a la gran inversión implicada en la extensión de la jornada escolar. Por eso es clave analizar cómo se usa el tiempo, qué reorganización de la planificación escolar, los espacios, agrupamientos y las pedagogías se realizan cuando se amplía la jornada.

La extensión de la jornada escolar debe ser una oportunidad para mejorar las prácticas de enseñanza, crear proyectos de mejora constante en cada escuela, transformar el clima escolar en un ambiente centrado en los aprendizajes de los alumnos, personalizando la enseñanza y creando nuevas actividades más ricas y desafiantes.

(2) El desafío de la masificación de la jornada extendida

Varios países de la región han avanzado en distintas escalas y con diversos formatos en la extensión de la jornada escolar en el nivel primario. Pero solo Chile ha logrado entrar en un umbral masivo, casi universal, de escuelas de jornada completa.

Los demás países se encuentran todos en etapas incipientes, por debajo del 10% de los alumnos en escuelas con jornada extendida (de más de 5 horas diarias de clases). Incluso en Chile la meta demoró siete años más de lo estipulado en cumplirse.

Esto indica que avanzar en el umbral de la masificación es muy costoso en términos presupuestarios y complejo en la dimensión de la implementación. Es fundamental tener un claro análisis de costos y una planificación con varios escenarios de implementación si se busca avanzar en una política masiva de extensión de la jornada escolar.

(3) No hay una sola jornada extendida: modelos diversos por cantidad de horas y ciclos

Una primera diferencial estructural entre las políticas de jornada extendida es la cantidad de horas y alumnos implicados. Esto varía ampliamente por países. La mayoría de las experiencias relevadas aumentó 4 horas diarias las clases, sumando un total de 8 horas de clases más una hora de comedor. Esta estructura es más costosa que la jornada de 6 horas de clase (implementada en Córdoba y sugerida por la política nacional de Argentina), pero si se dispone de las instalaciones se aprovecha la jornada completa para beneficiar a los alumnos de manera más integral.

Los alumnos beneficiarios varían desde Venezuela que hizo punta en empezar desde más temprano en el preescolar, hasta Chile y el modelo nacional de Argentina que se centran en el segundo ciclo del nivel primario. En el resto de los países y provincias analizadas la extensión de la jornada llegó a toda la educación primaria y en algunos casos a una parte (México) o toda la secundaria (Chile). La posibilidad de abarcar a todos los alumnos de un nivel abre las puertas para involucrar a la escuela de forma integral en un cambio de paradigma, a la vez que soluciona el problema de los distintos horarios para las familias que tienen más de un hijo en la escuela.

(4) El foco curricular y la autonomía varían entre países

Los modelos son interesantes para comparar enfoques curriculares y el rol del Estado en relación con la autonomía de las escuelas. Algunos países reforzaron contenidos básicos (Chile, Venezuela) y otros incrementaron los espacios taller o la ruptura de los agrupamientos tradicionales (Uruguay, Río Negro). Esto no necesariamente coincide con enfoques de mayor o menor autonomía: Chile da más autonomía a las escuelas con más pauta curricular básica, mientras otros casos como Mendoza tienen muchos talleres pero con mayor regulación estatal.

Lo crucial es evaluar las capacidades de las escuelas para hacerse cargo de la autonomía a través de proyectos previos al ingreso a la jornada extendida (como hicieron Río Negro y Uruguay). En base a esas capacidades es clave tener un guión curricular que el Estado proponga, con variantes prediseñadas, para no abrir la oferta de talleres a una diversidad fragmentaria sin lógica curricular común.

(5) Los docentes en general son titulados, aunque son más innovadores los talleristas

Los modelos de contratación y jornada laboral docente varían mucho según los países. En algunos casos se reforzó la oferta de docentes con doble turno (Chile o Ciudad de Buenos Aires), mientras en otros se avanzó en distintos contratos con horas específicas frente a alumnos. Pero en la mayoría de los países y provincias se mantuvo el foco de la enseñanza en los docentes.

Algunas excepciones de contratación masiva de talleristas, como en el caso de Río Negro, indican las oportunidades de innovación y de replanteo de prácticas tradicionales que pueden aprovecharse. Esto depende de la oferta docente disponible y en particular de las posibilidades de inducción a la docencia a través de entrenamientos específicos para asumir la función frente a alumnos de personas sin formación pedagógica.

(6) Oportunidad de equidad: el impacto en la calidad de los sectores sociales más desaventajados es importante

De las evaluaciones de impacto de la jornada extendida se extraen al menos tres lecciones. En primer lugar que estas políticas tienen un efecto positivo en los aprendizajes de los alumnos, pero que varían en su escala y alcances según los modelos de jornada extendida y la calidad de la implementación.

En segundo lugar, que tienen mayor impacto en los sectores de menor nivel socioeconómico. Y finalmente, que su impacto es significativo pero a un costo fiscal muy alto. Esto indica que es especialmente necesario planificar e implementar con mucha rigurosidad, equipos centrales bien preparados, sentido curricular y pedagógico y evaluación constante para aprovechar la potencia de la jornada extendida sin caer en sus riesgos: dar más horas de clases con poco impacto en los aprendizajes.

3. Diagnóstico del Programa de Jornada Extendida en marcha de República Dominicana

(1) El contexto: un marco propicio para la mejora educativa

Las políticas educativas se inscriben en un contexto y son indisociables de sus condiciones de aplicación y de convergencia entre sí. El Programa de Jornada Extendida de República Dominicana debe ser encuadrado en una serie de hitos muy favorables para la mejora educativa a escala sistémica en el país¹⁴.

En particular se destaca el aumento de la inversión educativa de los años recientes. Se pasó de un bajo promedio para la región, donde el gasto educativo representaba el 2% del PBI a duplicar esa proporción en el año 2012¹⁵. Esto fue posible gracias a un incremento de la presión tributaria, cumpliendo con una meta establecida en 1997 por la Ley General de Educación de alcanzar el 4% del PBI destinado a educación.

La visión de la planificación educativa de largo plazo se plasmó en el Plan Decenal de Educación 2008-2018, que marca una serie de prioridades para garantizar la cobertura y mejorar la calidad de la educación dominicana. En este contexto se logró incrementar la matrícula de forma muy marcada en el nivel pre primario y secundario. La tasa neta de matrícula en la educación secundaria pasó del 40% en 2000 al 61% en 2010 (UNESCO 2012).

En particular, resulta singular observar que República Dominicana ha articulado una serie de políticas educativas muy sólidas en su aplicación, sistémicas y de vanguardia para la región. En particular se destaca el sistema nacional de evaluación de la calidad educativa, que implementa operativos de evaluación de finalización de la educación secundaria de carácter censal y con devolución muy rápida de los resultados a cada escuela. También es un gran logro el Sistema de Acompañamiento y Supervisión (SAS), uno de los más avanzados en América Latina en términos de recolección, sistematización y uso de la información educativa para la toma de decisiones.

Otras políticas como las concentradas en la formación permanente de los docentes, a través del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio, también resultan claves para apoyar desde la profesión docente los cambios. O la

¹⁴ Algunos documentos de consulta para la visión general del estado de la educación en República Dominicana en los años siguientes son: UNESCO (2012), SITEAL (2012), OCDE (2008) y PREAL y EDUCA (2010).

¹⁵ Para la región sigue siendo un porcentaje bajo, ya que el promedio para América Latina y el Caribe es del 5,2% del gasto educativo frente al PBI (UNESCO 2012).

creación de una escuela de formación de los directivos escolares, otro paso de avanzada para la región.

Este contexto positivo de una agenda activa de políticas educativas enfrenta una serie de desafíos complejos. El diagnóstico del sistema educativo de República Dominicana tiene grandes deudas de calidad y equidad. En las pruebas SERCE, implementadas por el Laboratorio de la UNESCO, para el año 2006 los alumnos de nivel primario de República Dominicana obtuvieron los resultados más bajos entre los 16 países evaluados. Sus resultados fueron más críticos en matemáticas que en lectura¹⁶.

Una cuestión que también debe ser tomada en cuenta como un desafío educativo es el aumento de las tasas de repetición en el nivel primario y en particular en secundaria, donde se pasó del 2,5% en 2000 al 7,2% en 2010 (UNESCO 2012). Esta problemática seguramente está asociada con el acelerado incremento de las tasas de escolarización del nivel secundario en la última década e indica que no basta con lograr la asistencia a la escuela sino que es clave revisar las formas organizativas, concepciones y capacidades pedagógicas de respuesta para incluir a todos.

Otro signo de preocupación para la integración y la equidad social es el referido al pasaje de alumnos de escuelas del sector público al privado. En el nivel primario, República Dominicana vio aumentar la proporción de alumnos que asiste a escuelas privadas, que pasaron de representar el 26% en 2000 al 35% en 2011 (datos de la UNESCO). Si bien esta situación se dio en la mayoría de los países de la región, en República Dominicana el pasaje fue mayor al promedio e indica la importancia de una política como la extensión de la jornada escolar para lograr la integración social en la escuela pública.

(2) El punto de partida de la jornada extendida: una ambiciosa meta presidencial

En República Dominicana no existía una política previa de extensión de la jornada escolar. El punto más reciente de inicio de una política es la creación en 2011 de un Plan Piloto de 21 Centros Educativos que aumentaron su carga horaria de 4:30 a 8 horas diarias (incluyendo el tiempo de comedor), con 379 docentes y 8.408 alumnos.

El lanzamiento de un Programa de Jornada Extendida fue uno de los ejes de la campaña por la Presidencia Nacional del actual primer mandatario del país, Danilo Medina. Con su asunción, el 16 de agosto de 2012, se estableció la meta de llegar a 800 mil estudiantes con una oferta de jornada extendida para el año 2016. Esta ambiciosa meta, que alcanzaría al 80% de la población escolar de los niveles primario y

¹⁶ En las pruebas de tercer grado el 91% de los alumnos no alcanzó el nivel de desempeño II (medio) en Matemáticas y el 78% en Lectura (LLECE-UNESCO 2007).

secundario, es una apuesta sustantiva en términos de prioridades educativas con alto costo fiscal.

La meta del 80% de escuelas con jornada extendida estuvo vinculada desde un comienzo con dos dimensiones: la propiamente educativa y la social. La preponderancia de la preocupación operativa por las instalaciones de las facilidades de alimentación escolar hizo que la dimensión social tenga un peso central en el establecimiento de la meta masiva de expansión de la política. En este sentido, puede ser considerada como una profunda transformación en las políticas de asistencia social del país.

(3) Selección inicial de escuelas por vulnerabilidad social

En el año 2012-2013 se incorporaron 76 escuelas nuevas de jornada extendida, sumando un total de 97 escuelas (contando las 21 iniciales). Esta cifra inicial es muy significativa porque todos los Centros tuvieron desde un principio una clara pertenencia al Programa, diferenciándose de las demás escuelas. La incorporación a la jornada extendida marcó claramente un antes y un después en la vida de cada escuela participante.

En el análisis comparado de modelos de extensión de la jornada (apartado 2) este es un aspecto que no siempre está presente, con escuelas que se incorporan gradualmente (por años o cursos) o que se suman de distintas políticas históricas. Este es un factor positivo de la política dominicana, que expresa la cohesión inicial necesaria para forjar una identidad compartida y metas comunes que faciliten la planificación de la jornada extendida.

Los testimonios recolectados indican que las primeras 97 escuelas seleccionadas compartían tres criterios: 1-Su voluntad de participar del programa piloto de Jornada Extendida, 2-Sus altos índices de vulnerabilidad social, 3-Las condiciones edilicias o la baja matrícula que permitía fusionar cursos de las dos tandas para adaptar el modelo de Jornada Extendida.

Entre estos criterios se destaca el segundo, que resulta fundamental para garantizar la justicia distributiva, beneficiando a los más vulnerables, y la viabilidad al ofrecer la participación sin imponerla.

El criterio de justicia social es clave porque la Jornada Extendida es una política que excede ampliamente lo educativo. Trae beneficios a las familias al permitirles tener mayor tiempo de trabajo (con sus hijos al cuidado de la escuela), a la vez que brinda la alimentación escolar y la contención que genera el nuevo horario en las familias de sectores populares.

(4) La aceptación de la comunidad

Un punto muy importante del inicio de la jornada extendida en cada escuela es la carta de voluntad de participación en el programa que firman los docentes y padres. Hubo solo una excepción de una comunidad que inicialmente no quiso participar del programa, por tratarse de un sector rural con altos índices de empleo informal infantil (la extensión de la jornada escolar tenía costos económicos para el hogar). Sin embargo, luego incluso esta comunidad aceptó participar y hoy es una defensora del modelo de jornada extendida.

La aceptación por parte de las comunidades es un aspecto crucial para generar una dinámica de compromiso con la escuela, aprovechando la mayor oferta que brinda el estado con la jornada extendida. Según los testimonios recolectados, esto favorece una mayor dedicación para tareas de asistencia a la escuela, revitalización de las Juntas de Padres y mayor compromiso educativo con sus hijos.

(5) Modelo de escuela completa y jornada de ocho horas

El modelo elegido por República Dominicana para la Jornada Extendida abarca a toda la escuela (todos los años/grados) y lo hace en doble tanda con 8 horas de clase de 8 a 16 horas (incluyendo el tiempo de comedor se estima que son 7 horas). Este modelo es conocido como de “jornada completa”. En República Dominicana se lo denominó “Jornada Extendida”, pese a que en general este término refiere en otros países a la extensión de 2 horas de clase diarias (en general es de 8 a 15 hs incluyendo el comedor).

Esta decisión tiene aspectos muy positivos siguiendo la comparación de experiencias internacionales. El modelo de tiempo completo (ocho horas diarias) permite que la escuela haga integralmente un cambio de proyecto, involucrando a todos los actores y la comunidad. Favorece la pertenencia de todos los alumnos a un mismo edificio, del cual pasan a ser “dueños”, ya que no deben compartir con otro grupo paralelo de alumnos a contraturno. También favorece la facilidad operativa de las familias que tienen varios hijos en la escuela, no teniendo varios horarios diferenciados por edades. Y, claro está, brinda grandes oportunidades educativas al tener una extensión de 8 horas de clases, que, bien utilizadas, pueden favorecer una transformación pedagógica y curricular en el proyecto institucional.

En otros países se avanzó en modelos mixtos, compartidos o por ciclos. En algunos casos se aprovecharon los escasos espacios disponibles para dar más horas de clase a algunos grados. En otros se avanzó en apenas una o dos horas más de clases por una limitación presupuestaria. En estos casos no se logró generar una identidad institucional completa de transformación, ya que conviven distintos horarios en la

misma escuela o se hizo un cambio gradual que no permitió repensar el proyecto institucional.

En suma, el modelo elegido por República Dominicana es una gran ventaja que se recomienda continuar, pese a sus altos costos fiscales. Para lograr aprovechar con la mayor eficiencia e impacto ese alto costo, es clave avanzar en las recomendaciones sugeridas en el apartado siguiente.

(6) Modelo de dos tandas bien separadas: curricular por la mañana y talleres y tutorías por la tarde

República Dominicana definió una estructura curricular dividida en dos turnos claramente separados: por la mañana la estructura curricular tradicional y por la tarde una serie de tutorías y talleres muy variados según escuelas. Siguiendo la experiencia internacional, este modelo no es el más recomendable. Los problemas principales de este modelo son: 1-genera una fractura interna en la escuela, que pasa a estar dividida en lo formal e informal (puede no ser tomada en serio la asistencia, ejercicios y acreditación de las actividades de la tarde), 2-no favorece la integración de docentes de grado y talleristas (puede haber tensiones entre ambos), 3-puede favorecer el ausentismo de docentes a la tarde (se retiran más temprano).

Sin embargo, pese a las dificultades teóricas y comparadas del modelo, en República Dominicana este modelo aportó otros elementos positivos: fue claro, estructurado y funcionó adecuadamente hasta donde se pudo registrar en el trabajo de campo. Se recomienda continuar con este modelo, aunque con algunos cambios específicos y con una prueba piloto de un modelo de fusión de materias y talleres en ambas tandas (véase recomendaciones).

(7) Mucha improvisación inicial sobrepasada con fuerte capacidad de adaptación de las escuelas y respuestas de la gestión central

La implementación tuvo altas dosis de improvisación en la gestión de los recursos, el comedor, la contratación de talleristas y las obras de infraestructura. Esto se vivió con mucha conflictividad interna en las escuelas durante los primeros meses. Algunas incluso vivieron una crisis inicial que generó dudas acerca del valor del programa en sí. Sin embargo, la mayoría de estas dificultades parecen haber sido resueltas con una gran capacidad de adaptación y búsqueda de soluciones locales, con fuerte apoyo de la coordinación del programa piloto desde la Oficina de Cooperación Internacional.

Esta situación de desorden inicial es un factor crítico de riesgo para la etapa de masificación. Sin una red de contención y respuesta a las demandas inmediatas y operativas, el Programa tiene el riesgo de naufragar en cuestiones administrativas, en los problemas causados por las refacciones edilicias y las improvisaciones para implementar el servicio de alimentación escolar. Este riesgo pudo ser contenido en la primera etapa, pero ahora será crítico en el período de expansión de la cantidad de centros.

(8) El comedor escolar tuvo vaivenes iniciales

La etapa inicial de las 97 escuelas piloto tuvo distintos modelos de adaptación de la alimentación escolar. En sus inicios este fue un aspecto criticado por varias escuelas participantes, dado que ocupó mucho tiempo de la gestión institucional. En particular, fue crítica la situación del envío de comida para ser almacenada en las escuelas. La repetición de las mismas comidas hizo que muchos alumnos quisiesen volver a sus casas para almorzar en un rechazo al menú ofrecido.

Las escuelas con Juntas de Centros y Asociaciones de Padres más consolidadas fueron capaces de administrar con más recursos estas deficiencias. Luego, la gestión centralizada fue adaptándose a las necesidades y combatiendo el apremio de los tiempos de implementación y la limitación de recursos.

En la actualidad la formulación de la política de alimentación escolar en las escuelas de jornada extendida se postula a través de tres sistemas: 1-la transferencia de recursos directamente a las escuelas, como opción prioritaria, 2-la contratación de suplidores locales donde no haya capacidad instalada para la gestión local de recursos, 3-el envío de alimentos crudos para bajar precios en casos donde no se pueda lograr ninguna de las dos primeras opciones.

El sistema también fue adaptando mejoras para lograr que los recursos lleguen a tiempo a las escuelas y se fijó una cuota (en junio de 2013) de 50 pesos por alumno por día (40 para alimentos y 10 para recursos complementarios).

Un aspecto que se considera central en el aprendizaje de las escuelas que participaron del programa piloto es la existencia de un proceso de inducción y capacitación inicial a los directivos y miembros de las juntas escolares. En las escuelas donde este proceso no existió o llegó tardíamente fue mucho más dificultosa la adaptación del comedor.

Otro problema a resolver en muchas de las escuelas es la infraestructura básica para el comedor. Muchas escuelas tienen el almuerzo en el aula, lo cual redundo en problemas de higiene y hábitos alimentarios, y en la saturación del tiempo diario en el mismo banco. También resulta en muchos casos repetitivo y limitado el menú, lo cual

puede ser remediado con fuertes procesos de capacitación para la mejora de las propuestas gestionadas por las escuelas para la selección de las comidas.

(9) La gestión central del Programa de Jornada Extendida

La gestión de la implementación de la primera etapa piloto del Programa evidencia debilidades que deberían ser consideradas como ejes centrales a revisar en la etapa de masificación. En particular se observa que la gestión central tuvo una muy baja cantidad de recursos asignados, centrados casi exclusivamente en la coordinación de una sola persona y en la delegación de diversos aspectos de gestión en otras áreas del Ministerio de Educación.

En particular, estas debilidades iniciales se han notado en tres ejes: 1-La falta de un claro modelo de análisis de costos por escuela y global de la incorporación al Programa de Jornada Extendida, 2-La ausencia de un marco normativo global que otorgue claridad a las escuelas y defina las funciones y estructura de gestión, 3-La falta de un claro Plan de acciones del programa, asociado a esa normativa.

La consecuencia de estas debilidades es una baja inserción del Programa de Jornada Extendida en la estructura de gobierno de la educación. No existe una clara identidad interna, con equipos, presupuesto propio, oficinas, una gestión administrativa interna que se ocupe de las demandas de las escuelas, un espacio de la página web, estadísticas propias, costeos y demás elementos básicos para la planificación de una política de estas proporciones.

Sin embargo, pese a estas falencias (propias de muchas políticas similares en América Latina), la gestión fue muy exitosa en mantener una identidad compartida en las escuelas, logrando un fuerte sentido de pertenencia al Programa. Esto fue fruto en particular de la Oficina de Cooperación Internacional, que atendió con mucha eficiencia y compromiso todas las demandas y cuestiones de gestión sistémica del cambio, así como de la persona a cargo de la gestión del Programa en su relación con las escuelas, Rafaela Ramírez. Su incansable capacidad de acción y coordinación, con visitas constantes a las escuelas, se combinó con una clara visión estratégica y educativa del Programa, que se transmitió a las escuelas y se logró instalar como una marca del desafío en marcha.

(10) Un cambio clave: más tiempo con menos espacio

En muchas de las 97 escuelas piloto el cambio se vivió como una ecuación: más tiempo y menos espacio. Esto fue producto del proceso de implementación, que implicó

la fusión de cursos de las dos tandas. Así, los alumnos de la mañana se juntaron con los de la tarde y obtuvieron una duplicación de las horas de clase con más alumnos por sección.

Uno de los efectos es la fragmentación de la cantidad de alumnos por sección, que fluctúa mucho entre escuelas. En algunos casos hay más de 35 alumnos por curso, dado que los directores continúan anotando alumnos o porque la fusión pasó ese límite. Esto genera dilemas para los docentes que requieren adaptaciones pedagógicas y una mayor claridad en el diagnóstico de la cantidad de escuelas que tienen la problemática de más de 35 alumnos por sección.

En términos presupuestarios es interesante remarcar que este proceso fue posible porque había muchas aulas con pocos alumnos. Esto se asocia con el importante pasaje de alumnos de escuelas públicas a privadas, uno de los más altos de América Latina en la última década (en primaria se pasó del 26% de alumnos en escuelas privadas en 2000 al 35% en 2011). Dado que el costo del pago de salarios docentes es el más significativo en el presupuesto educativo, la fusión de cursos implicó aumentar las horas de clase de los alumnos con un relativo bajo costo fiscal.

Esta situación varía mucho por escuelas y seguramente no seguirá el mismo ritmo en los años de masificación, dado que allí se planifica construir nuevas aulas y escuelas con nuevos cargos docentes, antes que fusionar dos tandas de alumnos. Por eso es fundamental estudiar caso por caso la cantidad de alumnos por sección y adaptar soluciones a los casos de exceso de alumnos por curso (véase recomendaciones).

(11) Una debilidad: falta de definiciones curriculares

Un aspecto que ha quedado todavía relegado a un segundo plano es el referido a una clara base curricular para las escuelas de jornada extendida. En la práctica, se ha dejado una amplia libertad de decisión a las escuelas. Existe una estructura básica de 33 horas semanales de materias curriculares y 7 horas semanales dedicadas a los talleres.

Esta estructura curricular y organizativa es un punto de partida importante, que no está presente en otros países donde se implementaron políticas de extensión de la jornada escolar. Sin embargo, dentro de esa estructura no hay definiciones más detalladas. No hay un currículo específico para jornada extendida (en la mayoría de los países con políticas de extensión de la jornada tampoco existe, cabe aclararlo). Pero tampoco hay definiciones sobre las prioridades curriculares ni sobre los talleres, lo cual deja amplios márgenes de decisión en las escuelas, con la consecuente fragmentación y dispersión curricular.

Este aspecto se combina con un proceso más amplio de cambios curriculares que está atravesando la República Dominicana en los años recientes. El diseño curricular

vigente es del año 1995 y tuvo diversas adaptaciones posteriores. Hubo incluso un intento de avanzar con un libro de texto estatal a través de una editorial de México. En los años recientes se avanzó hacia un modelo curricular basado en el enfoque por competencias. En ese contexto de definiciones macro en proceso de elaboración, la extensión de la jornada escolar tiene un punto débil en su dimensión curricular, dado que no se ha logrado aprovechar el tiempo extra para concentrarse en prioridades claramente definidas por el Ministerio de Educación.

(12) Grandes avances en educación artística y educación física

La jornada extendida permitió desarrollar nuevas actividades y enfoques de la educación artística y de la educación física, dos modalidades que trabajaron en conjunto en el apoyo desde el Ministerio de Educación a las escuelas. La caja curricular básica cuenta con 3 horas cátedra semanales de educación física artística en el primer ciclo y 2 horas en el segundo ciclo. A esto se sumaron los talleres curriculares centrados en estas dos áreas. Por ejemplo, con entrenadores de clubes, profesionales del deporte, artistas locales, etc.

La gestión central del MINERD promocionó la creación de muestras en el área de artística y de competencias en el área de educación física. Se desarrolló con muy amplia aceptación y participación el ARDE (Encuentro Artístico y Deportivo) con las primeras 21 escuelas participantes del programa de jornada extendida. Y se promovió el rol de coordinador y capacitador de talleristas por parte de los docentes de ambas áreas curriculares.

El resultado de estos procesos fue evaluado de forma muy positiva por los docentes y directivos entrevistados. Se lograron nuevos desarrollos y producciones artísticas, encuentros culturales y festividades locales con mucha participación de la comunidad. Este gran potencial inicial debería ser favorecido para promover una política integral de educación artística y física, aprovechando las condiciones excepcionales de las escuelas de jornada extendida.

(13) Importante tarea de prevención del fracaso escolar, pero aún con margen de mejora

La extensión de la jornada escolar es una oportunidad para atacar de lleno el problema del fracaso escolar, con más tiempo para personalizar la enseñanza y prevenir las dificultades aprendizaje de cada alumno. Este eje se abordó a través de las tutorías,

que destinan una parte del tiempo docente a la atención más focalizada de los grupos de alumnos con dificultades.

También se complementó con iniciativas más globales del MINERD, como el programa de apoyo a los primeros grados, con capacitación docente, y la promoción automática en primer grado para favorecer el proceso de lectoescritura de un mismo grupo de alumnos en los dos primeros grados.

Pese a estos avances, todavía resta establecer un modelo de mejora escolar constante, basado en el uso comparado de los indicadores educativos y en la capacitación enfocada en la mejora de los procesos de enseñanza de la lectoescritura.

La mayoría de las escuelas de jornada extendida visitadas o consultadas no tenían un claro registro de los datos de trayectoria de sus alumnos, ni un plan conciso de combate al fracaso escolar. El mayor tiempo escolar tuvo un impacto positivo y fue aprovechado para remediar falencias de enseñanza y parece haber impactado en la disminución de los indicadores de repitencia (siguiendo el testimonio de varios entrevistados). Pero todo esto podría ser potenciado por herramientas más concretas para mejorar las prácticas de enseñanza con capacitación en servicio y con sugerencias claras de cómo aprovechar los talleres y tutorías para prevenir el fracaso escolar.

(14) Talleres: generan movimiento e innovación, pero son dispares y limitados pedagógicamente

Los talleres implementados en la tanda de la tarde en las escuelas de jornada extendida se organizan de formas muy diversas y con temáticas variadas. Es una atribución de las escuelas, que tienen amplia autonomía para su definición. En algunos casos son talleres anuales, cuatrimestrales o trimestrales. Existen diversos temas: ajedrez, costura, deportes específicos, cocina, manualidades, danzas, etc. Los talleres están a cargo de “monitores”, en algunos casos se trata de docentes y en la mayoría de personas de la comunidad con experiencia profesional o práctica en cada temática.

Existen básicamente dos modelos de selección de los monitores a cargo de los talleres: 1-La escuela define los talleres y busca los monitores posteriormente, 2-La escuela busca los monitores y en base a ellos define los talleres. Estos dos modelos muestran distintas concepciones curriculares, ya que en el primer caso prima el proyecto curricular y en el segundo la oferta de monitores disponible.

En general es más apropiado seguir el primer modelo, para dar direccionalidad curricular a los talleres. Sin embargo, en general el principal problema de los talleres es la falta de referentes especializados con condiciones pedagógicas básicas para asumir esta tarea, especialmente en las comunidades aisladas y más pobres. La conjunción de esta falencia con la falta de orientaciones precisas sobre las prioridades curriculares en

la definición de los talleres es uno de los puntos más críticos del Programa de Jornada Extendida.

Muchos talleres han anclado en la formación práctica de oficios. En muchos casos esta tarea es muy bien recibida por los alumnos y familias, dado que cumple una función social muy relevante y ayuda a vincular a la escuela con el mundo del trabajo. Pero en varios casos señalados por los entrevistados, estos talleres eran inadecuados, poco relevantes o conducidos por personas sin capacidades pedagógicas básicas. Un ejemplo basta para ilustrar esta situación: en una escuela se implementó un taller de barbería porque no encontraban otra forma de lograr que los alumnos lleven el pelo más corto. Con lo cual lo que se hacían en esas horas de clase era simplemente cortarles el pelo a los estudiantes.

(15) Puesto de trabajo docente acorde

El puesto de trabajo docente elegido para el programa de jornada extendida parece ser adecuado y ha sido muy bienvenido por los docentes. En términos formales implica una doble carga horaria pero con menos horas proporcionales frente a alumnos. La cantidad de horas frente a alumnos depende del rol que ocupe cada docente en los talleres: en algunos casos participan de todo el taller, o de la apertura y cierre de las clases. En suma, los docentes de jornada extendida tienen varias ventajas: concentran su tiempo en una sola escuela, donde incluso almuerzan; forman colectivos más integrales de trabajo; tienen menos tiempo proporcional frente a alumnos, lo cual les permite dedicarse a tutorías, planificación didáctica, trabajo institucional o corrección de tareas.

Sin embargo, en algunos casos la fusión de los cursos (de la tanda mañana y tanda tarde) hizo que los docentes tengan que ocuparse de muchos alumnos por curso. En las entrevistas con docentes encontramos casos de cursos con más de 45 alumnos, que generaban un gran estrés laboral y dificultades pedagógicas evidentes. En otros casos se resaltó que las ventajas del puesto de trabajo disminuían cuando se contabilizaba el tiempo que se dedica al comedor y a otras nuevas tareas.

En muchos casos un problema operativo fue el nombramiento de nuevos cargos docentes, lo cual genera inquietud en las escuelas e incertidumbre en cada docente involucrado. Esta situación deberá preverse con la masificación de la política, porque puede transformarse en un gran cuello de botella.

(16) Capacitación de los actores: dimensión clave y todavía limitada

La capacitación de los docentes y directivos de las escuelas fue limitada. En su fase inicial se desarrolló una tarea importante de concientización. Luego se continuó con una oferta muy variada según temáticas, destacándose en particular la formación en servicio a partir de eventos e iniciativas constantes de las áreas de educación física y artística.

El proceso de inducción para cuestiones operativas de gestión como la administración del presupuesto, la gestión de la alimentación o la contratación de los monitores fue abordado, pero podrían ser potenciados en el futuro. Estas instancias son muy valoradas por las escuelas y generan el sentimiento de pertenencia a un colectivo y de responsabilidad por la tarea.

En la práctica, la capacitación cobró la forma de un apoyo constante de la coordinadora del programa a nivel central, Rafaela Ramírez, que visitó en numerosas ocasiones las escuelas. Esta tarea es vital para dar sentido al programa de jornada extendida y construir una visión del cambio desde el contexto de cada escuela, atendiendo sus necesidades y transmitiendo experiencias de otras escuelas similares. Esta tarea debería ser profundizada en el futuro, utilizando nuevas herramientas como la documentación de las buenas prácticas (véase recomendaciones).

Por último, una dimensión fundamental es la capacitación de los directores de escuela, que tienen un rol clave en el éxito del uso del tiempo institucional. Para ello la Escuela de Directores, recientemente formada, es un espacio vital, que debería ser aprovechado para la nueva camada de escuelas que se incorporen al programa.

(17) La dimensión administrativa: un problema a controlar

La gestión de las escuelas de jornada extendida tiene algunas particularidades. En primer lugar, el cuerpo directivo cuenta con más tiempo en su puesto de trabajo cotidiano y en su relación constante con el colectivo docente. En segundo lugar, tiene nuevas ocupaciones: 1-Administrar el servicio de alimentación escolar, 2-Seleccionar y contratar a los talleristas, 3-Manejar un presupuesto institucional.

Estas obligaciones nuevas en muchos casos exceden el tiempo extra asignado a partir de la jornada extendida. El resultado es una mayor presión de los temas administrativos en la agenda de la conducción institucional, con el potencial riesgo de debilitar el tiempo dedicado a cuestiones pedagógicas y de planificación institucional. A esto se suma que las tareas de la Junta Escolar y de las Asociaciones de Padres se incrementan y se tornan un espacio de mayor negociación que también insume tiempo de la gestión directiva.

En suma, es clave brindar capacitación y asistencia técnica a los directores de escuelas para reducir la carga de trabajo administrativo y crear aprendizajes horizontales de buenas prácticas basadas en ejemplos concretos de las propias escuelas.

(18) Síntesis de los efectos: mejora del clima escolar, mayor satisfacción de los alumnos, mejores aprendizajes

Los efectos no pueden ser medidos aún por técnicas estadísticas ni por las evaluaciones de la calidad de los aprendizajes. Sin embargo, los testimonios recolectados indican que las escuelas de Jornada Extendida han logrado grandes transformaciones en la cultura escolar. En esto existe una amplia coincidencia en todas las escuelas consultadas para este relevamiento (se tomó una muestra al azar de 7 escuelas, con entrevistas a directivos y docentes).

Según los testimonios relevados, 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. Esto se traduce en una mayor demanda de las escuelas de Jornada Extendida, que en muchos casos sobrepasa la oferta disponible.

Es necesario medir con datos de trayectoria escolar y calidad educativa estas presunciones, pero todo indica que el programa ha sido exitoso en todos los aspectos fundamentales de la política. El gran desafío del presente es su masificación a las 300 nuevas escuelas para el ciclo lectivo 2013-14.

4. Recomendaciones

En base al trabajo de campo realizado, la revisión de la normativa y documentos, las entrevistas con diversos funcionarios y la mirada comparada de las experiencias internacionales y de la evidencia de la investigación sobre la extensión del tiempo escolar, se formulan las siguientes recomendaciones. Estas sugerencias están centradas en el momento particular de escritura del presente documento, el receso invernal de 2013, etapa previa a la masificación de la jornada extendida en un estimado de 300 escuelas para el ciclo 2013-14 y con la meta final de llegar al 80% de las escuelas en el año 2016.

(1) Relevamiento “Lecciones de las 97 escuelas”

La aplicación de un plan piloto debe ser aprovechada al máximo para la etapa de masificación. El potencial que tiene el Programa de Jornada Extendida es muy alto, tanto como lo es su apuesta fiscal por parte del Estado nacional. Pero ese potencial solo podrá ser aprovechado si se utilizan las lecciones aprendidas de las escuelas en marcha y se diseña un plan integral de masificación de la política con aprendizajes de lo que funciona y correcciones de lo que no está surtiendo efectos positivos.

Se recomienda aplicar un relevamiento a todas las escuelas de jornada extendida o a una muestra de las más destacadas. En este relevamiento se puede consultar sobre problemas que enfrentaron y soluciones que encontraron. Ejemplos: organización de horarios, usos de las tutorías, selección de talleres y monitores, contrataciones y administración de fondos, etc. Los resultados del relevamiento serían utilizados para la normativa y los cuadernillos de sugerencias para las nuevas Escuelas de Jornada Extendida (recomendación 2).

Este relevamiento puede ser realizado en el corto plazo. Se recomienda su aplicación para la planificación inmediata, pero una mirada más profunda de los efectos de la jornada extendida es clave para orientar el rumbo de esta política, continuando lo realizado en el presente estudio exploratorio y en otros más específicos sobre el uso del tiempo escolar (Banco Mundial 2012). Véase el punto 7 en particular.

(2) Construcción de escuelas con espacios flexibles y arquitectura educativa

Los espacios son la contracara del tiempo. Una escuela con buenos espacios y equipamiento puede hacer muchos más usos de la jornada extendida que otra que ni

quiera tiene comedor y sus alumnos deben pasar las ocho horas sentados en el mismo banco.

Por eso es vital revisar la situación edilicia y los espacios de cada escuela que se incorpore en el programa, proveyendo alternativas para usar el tiempo. Donde sea posible es clave dotar de espacios de juego, recreación y deportes, bibliotecas, salones de usos múltiples, salas de informática, laboratorios de ciencias, etc. Donde esto se vea limitado también hay que explorar convenios con clubes, instituciones locales y excursiones para variar el escenario de aprendizaje de los alumnos.

La construcción de nuevas escuelas pensadas de cero como escuelas de jornada completa es una oportunidad no solo para incorporar estos espacios, sino para repensar toda la arquitectura escolar. Esta es una oportunidad para diseñar escuelas con espacios más flexibles, adecuados para realizar actividades diversas con alumnos de distintas edades y con un entorno favorable para la relación con el exterior y amigable para cada edad específica (véase BID 2012).

(2) Creación de una normativa 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 (véase para este punto la recomendación 12), 3-la organización laboral del puesto de trabajo docente.

Entre las cuestiones organizativas, es importante establecer claramente los máximos de alumnos por sección, los mecanismos de inscripción de los alumnos, los horarios y usos de los espacios, el servicio de alimentación, la participación de las Juntas y Asociaciones de Padres, entre otras dimensiones centrales.

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

-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 y ciencias. 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. En relación con las tutorías, el cuadernillo debería especificar sus posibles dinámicas de organización, sus objetivos y las principales modalidades recomendadas.

-Cuadernillo de experiencias de jornada extendida: aquí se podría adaptar los resultados del relevamiento sugerido en el punto 1. El objetivo es dar 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 manejar los recursos, cómo paliar problemas edilicios. Se trataría de una guía de lecciones y sugerencias especialmente para la etapa de transición.

(3) Definir un modelo equitativo de selección de alumnos para nuevas escuelas de Jornada Extendida

Las 300 nuevas escuelas deberían estar ubicadas relativamente cerca de otras escuelas ya existentes para dividir esa población en dos formando “escuelas-espejo”. De esa forma la mitad de los alumnos de una escuela actual pasarían a un nuevo edificio con modalidad de Jornada Extendida. La otra mitad se podría convertir el año siguiente a la jornada extendida, de esta manera no vivirían el sentimiento de injusticia de haber quedado en escuelas “desaventajadas” frente a sus comunidades.

Es fundamental tener una clara planificación de este proceso, caso por caso, para entender las realidades, ubicación de cada escuela, distancias, cantidad de alumnos por sección, entre otras dimensiones.

En cuanto a la definición de qué alumnos pasan a las nuevas escuelas de Jornada Extendida, hay tres posibles caminos: 1-Libertad de inscripción y sorteo ante exceso de demanda, 2-Criterios de delimitación geográfica (radio escolar), 3-Una tanda completa pasa a la nueva escuela. Se recomienda analizar el impacto de los tres criterios en la equidad y usar uno solo de ellos, el que favorezca más a los sectores más pobres.

La decisión de crear “escuelas-espejo” es la más acertada para una política que busca masificar la jornada extendida. Tiene muchas ventajas: favorecer un proceso integral de mejora institucional; permite que se amplíe la jornada sin un sentimiento masivo de injusticia por parte de aquellos que no reciben esta oferta (dado que las escuelas pasan íntegramente a esta modalidad y no por partes) y permite aprovechar el momento fundacional para instalar cambios profundos para la mejora de la calidad educativa.

(4) Potenciar la selección de los directores –especialmente- y docentes para nuevas escuelas de Jornada Extendida

Se recomienda en la medida de lo posible crear un filtro adicional para seleccionar a directores de las escuelas nuevas que ingresen en el programa de jornada extendida. Es clave el proceso de formación en la Escuela de Directores.

Sería especialmente adecuado que presenten un proyecto de gestión pedagógica e institucional como parte de su concurso de acceso al cargo. De esta manera cada candidato a la dirección de una escuela de jornada extendida debería conocer la comunidad, hacer un diagnóstico y adecuar el proyecto a la realidad de ese contexto.

Esto es complejo porque hay poco tiempo para implementarlo, pero es vital para aprovechar el potencial de cada nueva escuela. Los buenos directores de escuela pueden hacer una gran diferencia con las posibilidades que ofrece la jornada extendida. Quizás podría perfeccionarse este mecanismo para la etapa siguiente de masificación de la política, en el inicio del ciclo lectivo 2014-15.

Se recomienda focalizar los esfuerzos de selección en los directores más que en los docentes, si el tiempo impide abordar ambas cuestiones.

(5) Planificar la capacitación e inducción a docentes y directivos

Se recomienda realizar un curso corto de inducción a todos los nuevos directores y docentes de las escuelas de Jornada Extendida. El curso debería estar a cargo de especialistas designados por el Ministerio. Se recomienda que también participen -como docentes o como relatores de casos- algunos directores o docentes de las 97 escuelas, especialmente seleccionados por llevar a cabo experiencias destacadas. Sus presentaciones podrían ser ejemplos prácticos de la adaptación al cambio y sugerencias para las nuevas escuelas.

Se recomienda usar los cuadernillos del punto 2 para masificar y objetivar la capacitación. Muchos docentes seguramente no podrán participar y mucho de lo que ocurra en la capacitación se olvidará. Por eso es clave tener copias de los cuadernillos para todos los docentes, así se establece una base común que garantice una identidad de la Jornada Extendida.

(6) Creación de un Congreso Anual de Escuelas de Jornada Extendida: hacia una comunidad de aprendizaje horizontal

Como parte de las estrategias de capacitación y devolución al resto del sistema educativo, se recomienda crear un Congreso Anual de Escuelas de Jornada Extendida¹⁷. 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.

(7) Planificación 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 llegar al 80% de las escuelas en 2016. La viabilidad fiscal es un primer factor definitorio de esta política.

Como parte de la planificación se recomienda crear un modelo de escenarios alternativos de implementación. Esto implica 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. Estos factores han sido críticos en el caso de Chile, único país de la región que se propuso universalizar la jornada completa en todas sus escuelas.

A su vez, es importante 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 geo-referenciado 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.

En tercer lugar, se sugiere realizar un seguimiento del impacto de la Jornada Extendida, utilizando indicadores de trayectoria y calidad educativa. Para ello se recomienda aprovechar tanto las pruebas censales de 8° año como las muestrales diagnósticas de 4° grado para poder comparar escuelas de similar nivel socioeconómico con o sin Jornada Extendida.

¹⁷ Es de destacar que República Dominicana realizó un Seminario Internacional de Jornada Extendida, donde se presentaron experiencias de distintos países, talleres y exposiciones de especialistas con la presencia de directivos de las 97 escuelas participantes de la primera etapa del programa.

No solo se debería medir el impacto a través de estas evaluaciones, sino mediante un cuestionario complementario a escuelas del mismo nivel socioeconómico con y sin Jornada Extendida. Este cuestionario debería medir el nivel de satisfacción de los alumnos y familias en distintas áreas de aprendizaje e interés en distintos temas educativos.

Quizás esto no sea necesario de aplicar si se cuenta con suficiente evidencia recolectada a través del sistema SAS, que tiene información muy rica para evaluar a las escuelas de jornada extendida de forma inmediata. Se recomienda evaluar en detalle la información disponible del sistema SAS para comparar la evolución de las escuelas de jornada extendida en comparación con las de una tanda.

(8) La construcción de la identidad pedagógica: un movimiento transformador

El eje central del programa de Jornada Extendida es su posibilidad de transformar la identidad de las escuelas. Por lo analizado en el diagnóstico, los logros de las 97 escuelas piloto son prometedores. Esto abre una gran puerta, quizás una posibilidad difícil de repetir que debe ser aprovechada por la política educativa.

La mejor medida es que los alumnos, luego de 8 horas de clases, quieren quedarse más tiempo en la escuela. Esto no ocurría antes. Algo cambió a partir de la jornada extendida.

Quizás se hayan dado una conjunción de factores: la escuela ahora tiene más tiempo para atender sus necesidades, cuidarlos mejor, darles alimentación y hábitos de conducta. 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 experiencia transformadora. Cuatro ejes son centrales para lograr avanzar en esta dirección con las 300 nuevas escuelas:

Eje crucial 1: Hacer del cambio de modelo un antes y un después en cada escuela. No debe hacerse 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 será más fácil en las escuelas nuevas, que nacen con un proyecto fundacional de Jornada Extendida.

Eje crucial 2: Tener una sólida y comprometida conducción centralizada del programa de Jornada Extendida, que extienda su mística y vaya creando el sentido de identidad y pertenencia.

Eje crucial 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 crucial 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 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.

(9) 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. Eso debe cambiar. 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 (como ocurre en los casos de Mendoza y Río Negro, en Argentina). 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 el 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 y evaluación de la calidad, con datos claros sobre sus resultados en indicadores de trayectoria y aprendizajes de los alumnos.

(10) Formar un equipo de gestión centralizada sólido y operativo

Es fundamental dar acompañamiento a las escuelas, como ha quedado demostrado en la excelente gestión encabezada por Rafaela Ramírez en las 97 escuelas iniciales. La masificación requiere un equipo más grande, con al menos dos especialistas generales, un especialista de gestión (que maneje todo lo operativo, control de gestión, datos, recursos, etc.) y un apoyo administrativo. Esto debería complementarse con técnicos distritales específicamente designados para poder dar un seguimiento local a las escuelas.

El equipo de jornada extendida, que debería depender de un área acorde dentro del MINEDUC, debe reflejar la prioridad asignada a esta política. Esto implica contar con oficinas propias, un presupuesto, capacidades administrativas y estabilidad en el tiempo para lograr instalar una cultura de la mejora en las escuelas. Las mejores

experiencias internacionales de jornada extendida (como se analiza especialmente en los casos de Uruguay y Río Negro en Argentina) dieron especial énfasis a la construcción de un fuerte liderazgo pedagógico desde el Estado, con sólidos equipos de gestión, planificación y ejecución de políticas.

(11) Crear la “marca” Jornada Extendida

Siguiendo varias de las sugerencias mencionadas hasta aquí, la experiencia comparada de políticas de jornada extendida en América Latina indica que existe un gran riesgo de 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:

- Tener un espacio en el sitio web, un folleto, un claro título con una bajada que genere una identidad constante como política comunicacional.
- Realizar un Congreso Anual.
- Tener un equipo potente de gestión centralizada.
- Dar mucha visibilidad a los logros de las escuelas.
- Hacer seguimiento del impacto para realizar mejoras constantes y no dejar quieta la política en un estado de inercia que limita el proceso de cambio.

(12) Tener prioridades curriculares

Este punto queda para el final no porque sea poco importante sino por lo contrario: es una de las definiciones más profundas y cruciales de la Jornada Extendida. Especialmente en el contexto de masificación de la política y de inclusión de escuelas secundarias, lo cual requiere de una adaptación en todos los sentidos de la política y en particular en el eje curricular.

El uso del tiempo de los talleres especialmente es un campo de profundización curricular. Se recomienda crear una lista de 10 talleres prioritarios según el proyecto de desarrollo del país. 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 del país. Estas listas deberían adecuarse a cada nivel o ciclo educativo.

Definir este perfil de talleres debería ir de la mano de una política de convocatoria abierta de personas capaces de tomar estos cursos como un compromiso con el sistema educativo del país. 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.

Esta definición debería apuntar a mejorar la calidad de los talleres, pero sobre todo a elevar su perfil, como oportunidades de transformación de la cultura escolar y como parte de un modelo de desarrollo para el país. Esto implica pensar a los talleres como oportunidades genuinas de un proyecto futuro para los alumnos. Los talleres son un ámbito de especialización y desarrollo de los talentos, que debe ser aprovechado al máximo.

5. Dilemas irresueltos

Luego de la visita exploratoria para conocer la política en marcha de Jornada Extendida, algunas cuestiones quedan abiertas y deberían ser formuladas como dilemas, no como recomendaciones. Los dilemas requieren respuestas, aunque aquí no se considera oportuno formular recomendaciones dada la falta de evidencia o contradicción de criterios para hacerlo.

(1) Máximo de alumnos por sección

Muchas de las 97 escuelas tienen más de 35 alumnos por sección, ya sea porque en la fusión de las dos tandas sobrepasaron ese límite o porque ante la demanda los directivos anotaron nuevos alumnos. También puede ocurrir en algunas de las escuelas nuevas.

Sabiendo que en muchas comunidades no hay otra opción escolar cercana y que hay limitaciones edilicias, el dilema es difícil de resolver. Es importante al menos conocer en detalle el problema para poder advertir situaciones extremas y recomendar capacitaciones pedagógicas para trabajar con grandes grupos de alumnos y en lo posible nombrar un segundo cargo de asistente docente en los casos que sobrepasen el tope de 35 alumnos por curso.

(2) Estructura dos tandas bien diferenciadas: mañana curricular (formal), tarde “tallerista” (informal)

Las experiencias de América Latina en Jornada Extendida indican que es conceptualmente mucho mejor un modelo donde se mezclan materias y talleres a la mañana y a la tarde. Esto hace que la escuela no tenga un corte “mañana aburrida, tarde divertida” o más estructurada y obligatoria versus más libre y no acreditable. La mezcla ayuda a romper la frontera entre lo formal y lo no formal.

Sin embargo, el modelo ya está muy estructurado en República Dominicana y parece funcionar bien. Por eso no se propone cambiar el modelo actual, pero sí realizar una experiencia piloto en algunas de las nuevas escuelas donde se promueva un modelo de fusión mañana-tarde, donde haya talleres en distintos horarios y menor separación entre tandas. Se podría extraer lecciones de esas escuelas para ver si conviene generalizarlo en una segunda etapa.

(3) Enseñanza de lengua extranjera y tecnología

Estas son dimensiones curriculares que parecen ser fundamentales como competencias del siglo XXI. Sin embargo, las escuelas de Jornada Extendida le abren poco espacio a su desarrollo, justamente cuando tienen más tiempo para aprovechar la oportunidad.

La enseñanza del inglés podría ser potenciada, pero está claro que faltan docentes aptos para masificarla. Este es un obstáculo real y muchas veces el área queda en manos de docentes poco aptos, que no aprovechan el tiempo y no logran ni siquiera las competencias básicas con sus alumnos. Quizás sería importante potenciar la formación de futuros docentes de lenguas extranjeras para ampliar esta área en el futuro o preparar formatos basados en el apoyo de las nuevas tecnologías (existen cada vez mejores tutoriales por computadora de práctica de idiomas).

En cambio, no queda tan claro el rol de las TIC en la Jornada Extendida. Podrían ser potenciadas en los talleres y de forma integral en la vida de las escuelas. El uso de las TIC instaladas (hay cobertura de internet y equipamiento en la mayoría de las escuelas) y el excelente portal educativo que tiene el país, deberían ocupar un mayor espacio en la planificación pedagógica de la Jornada Extendida.

(4) Tiempo de clases efectivo y Jornada Extendida

Como se señaló en el diagnóstico, el tiempo efectivo de clases es bajo en República Dominicana (Banco Mundial 2012). Esto implica un dilema para la política de Jornada Extendida: ¿por qué financiar a un alto costo fiscal la extensión de clases si no se cumple en la práctica el horario actual?

Está claro que la Jornada Extendida tiene muchos beneficios que escapan a este dilema, entre ellos es una política social integral para los sectores más vulnerables. Pero es importante abordar la cuestión de fondo: ¿cómo lograr en todas las escuelas un mayor y mejor uso del tiempo escolar?

La experiencia de las escuelas de Jornada Extendida debería servir para repensar los proyectos de centro, potenciar innovaciones y rediseñar los espacios y agrupamientos. Esto no debe quedar en el margen de la política educativa, sino pasar al centro neurálgico de las decisiones. Solo así se aprovechará para hacer de la jornada extendida una estrategia no solo de mejora sino de transformación sistémica.

Bibliografía

- Abadzi, H. (2007). *Absenteeism and Beyond: Instructional Time Loss and Consequences. Policy Research Working Paper N° 4376*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). (1997). *Propuesta pedagógica para escuelas de tiempo completo Uruguay*. ANEP.
- Amadio, M. y Truong, N. (2007) Worldwide tendencies in the use of the term 'basic education' in K-12 educational programs at the start of the twenty-first century. Pre-service training programs for basic education teachers: An initial exploration of minimum qualification standards worldwide. Recent estimates of intended instructional time over the first nine years of schooling. UNESCO/IBE.
- Arzola, M. P. (2011). *Impacto de la Jornada Escolar Completa en la Evolución del SIMCE*. Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.
- Banco Mundial (2012). *Uso del tiempo en las escuelas de jornada ampliada de República Dominicana*. Washington D.C: Banco Mundial. Documento borrador.
- Barber, M. y Mourshed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. PREAL. Disponible en: http://www.oei.es/pdfs/documento_preal41.pdf
- 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.
- Benavot, A. (2004). *A global study of intended instructional time and official school curricula, 1980-2000*. Génova: UNESCO.
- Benitez, K., Orlando, M., Ponte, B., Ríos, E. y Solda, A. (2011). *Las escuelas de doble escolaridad de la Provincia de Buenos Aires (2009-2010)*. La Plata: Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.
- 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.
- BID. (2012). *Aprendizaje en las escuelas del siglo XXI: Hacia la construcción de escuelas que promueven el aprendizaje, ofrecen seguridad y protegen el medio ambiente*. Washington D.C.: BID. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36895040>
- Cardoso, M. (2004). *Calidad y equidad en las escuelas de tiempo completo: un análisis de sus resultados en las evaluaciones estandarizadas de 1996 y 1999*. Prisma, (19).

- Caride Gómez, J. A. y Meira Cartea, P. A. (2005). Viejos y nuevos tiempos. *Cuadernos de Pedagogía*, (349), 51–52.
- Cerdan-Infantes, P. y Vermeersch, C. (2007). More Time Is Better: An Evaluation of the Full-Time School Program in Uruguay. *World Bank Policy Research Working Paper 4167*. Montevideo: Banco Mundial.
- Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralidharan, K. y Rogers, H. (2006). Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries. *Journal of Economic Perspectives*, 20(1), 91–116.
- Cotton, K. y Wikelund, K. (1990). Educational Time Factors. *School Improvement Research Series (SIRS)*.
- EDUCA y PREAL (2013). Descentralización para la Calidad Educativa: Una Tarea Pendiente. Evaluando la Ley de Descentralización Educativa en República Dominicana, 2008-12. EDUCAForo Socioeducativo y PREAL.
- Escolano, A. (1992). Tiempo y educación. Notas para un genealogía del almanaque escolar. *Revista de Educación*, 248, 55–79.
- Fernandez Enguita, M. (2000). *La hora de la Escuela: Análisis y valoración de los procesos, los efectos y las opciones de la implantación de la jornada continua*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Fuller, B. y Clarke, P. (1994). Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules and pedagogy. *Review of Educational Research*, 64(1).
- García Marín, Á. (2006). Evaluación del Impacto de la Jornada Escolar Completa. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- García-Huidobro, J. E. y Concha, C. (2009). Jornada Escolar Completa: la Experiencia Chilena. *Documento en elaboración*. Disponible en: <http://softics.cl/ceppe2/images/stories/recursos/publicaciones/Carlos Concha/Jornada-escolar-completa.-la-experiencia-chilena.pdf>
- Gimeno Sacristán, J. (2008). *El valor del tiempo en educación*. Madrid: Morata.
- Heyneman, S. y Loxely, W. (1983). The effect of primary-school quality on academic achievement. *The American Journal of Sociology*, 88(6).
- Honzay, A. (1987). More Is Not Necessarily Better. *Educational Research Quarterly*, 11(2).
- Husti, A. (1992). Del tiempo escolar uniforme a la planificación móvil del tiempo. *Revista de Educación*, 298.
- Karweit, N. (1984). Time-on-task reconsidered: Synthesis of research on time and learning. *Educational Leadership*, 41(8).

- Karweit, N. (1985). Should we lengthen the school term? *Educational Researcher*, 14(6).
- Kruger, D. y Berthelon, M. (2009). Delaying the Bell: The Effects of Longer School Days on Adolescent Motherhood in Chile. IZA Discussion Papers N°4453.
- Llach, J. J., Adrogué, C. y Gigaglia, M. E. (2009). Do Longer School Days Have Enduring Educational, Occupational, or Income Effects? A Natural Experiment in Buenos Aires, Argentina. *Economía*, 10(1), 1–43.
- LLECE-UNESCO. (2010). Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: UNESCO. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001867/186769s.pdf>
- Martinez Corso, E., Pesquín, N., Pereira Vizioli, P., Gómez, C. y Bracelis, P. (2012). Impacto, implicancias y desarrollo de la Doble Escolaridad en las trayectorias escolares de los alumnos de educación primaria, en la provincia de Mendoza, a partir del año 2000 hasta la actualidad. Propuestas a futuro. Mendoza: Consejo Federal de Inversiones de Mendoza.
- Martinic, S. (1998). Tiempo y aprendizaje. *LCSHD Paper Series*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- McMeekin, R. (1993). La investigación al servicio de la educación: tiempo y aprendizaje. *Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*. UNESCO-OREALC.
- Ministerio de Educación de la Nación Argentina (2012a). Documento de apoyo para los equipos técnicos que acompañan a la escuela. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/109702/14-JE Entre equipos t%C3%A9cnicos-B.pdf?sequence=1>
- Ministerio de Educación de la Nación Argentina (2012b). Criterios para pensar la propuesta pedagógica de una escuela que amplía su jornada. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/109693/11-JE entre docente-2013.pdf?sequence=2>
- Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba. (2011). Jornada extendida. Propuesta pedagógica. Córdoba: 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.. Disponible en: <http://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC-CBA/publicaciones/Jornada extendida 04.08.10pdf.pdf>
- 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.
- Ministerio de Educación y Deportes. (2004). Escuelas bolivarianas. Análisis cualitativo del proyecto. Caracas: Ministerio de Educación y Deportes de Venezuela.
- OCDE (2008). *Reviews of National Educational Policies for Education. Dominican Republic*. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE. (2011a). *PISA 2009 Results: Students On Line: Digital Technologies and Performance (Volume IV)*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisa2009/48270093.pdf>
- OCDE. (2011b). *Quality Time for Students. Learning in and out of school*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087057-en>
- OCDE. (2011c). *Against the Odds: Disadvantaged Students Who Succeed in School*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9810061e.pdf>
- 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.
- Patall, E., Cooper, H. y Batts Allen, A. (2010). Extending the School Day or School Year: A Systematic Review of Research (1985-2009). *Review of Educational Research*, 80(3), 401–436. Disponible en: <http://rer.sagepub.com/content/80/3/401>
- Pires, T. y Urzúa, S. (2011). Longer School Days, Better Outcomes? Mimeo: Northwestern University.
- PREAL y EDUCA (2010). Informe de Progreso Educativo. República Dominicana. Santo Domingo: PREAL y EDUCA.
- 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. Buenos Aires: CIPPEC.
- Roth, J. L., Brooks-Gunn, J., Linver, M. R. y Hofferth, S. L. (2003). What happens during the school day?: Time diaries from a national sample of elementary school teachers. *Teachers College Record*, 105(3), 317–343. Disponible en: <http://www.hrpujc.org/documents/TCRecordTimeDiaries.pdf>
- Sahlberg, P. (2013). *El cambio educativo en Finlandia. ¿Qué puede aprender el mundo?*. Buenos Aires: Paidós.
- Secretaría de Educación Pública. (2009). Programa Escuelas de Tiempo Completo. México D. F.: Gobierno Federal de México.

- Secretaría de Estado de Educación (2008). *Plan decenal de Educación 2008-2018*. Santo Domingo.
- Silberstein, S. (2012). Acompañamiento al estudio. *Política Nacional de Ampliación de la Jornada Escolar en el Nivel Primario*. Buenos Aires: Dirección de Nivel Primario. Disponible en: http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/109685/8-JE_acompa-F-2013-B.pdf?sequence=2
- SITEAL (2012). República Dominicana. Perfiles de países. SITEAL, OEI y UNESCO.
- 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: IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires.
- Toledo Badilla, M. F. (2008). *Efecto de la Jornada Escolar Completa en la Calidad Educacional: Evidencia del Panel Data SIMCE 2004-2006*. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- UNESCO (2012). Situación educativa de América Latina y el Caribe. Hacia una educación para todos 2015. Diciembre de 2012, UNESCO PRELAC.
- Veleda, C. (2013), *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: CIPPEC y 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.

Entrevistas realizadas

Todas las entrevistas se realizaron durante el mes de junio de 2013. En el mes de julio hubo un cambio de autoridades, la Ministra de Educación, Josefina Pimentel, fue relevada de su cargo y asumió el actual Ministro de Educación, Antonio Peña Mirabal. Los cargos consignados corresponden a su posición en el momento de las entrevistas realizadas.

1. Josefina Pimentel, Ministra de Educación.
2. Minerva Vincent, Vice Ministra de Educación.
3. Víctor Sánchez, Vice Ministro de Educación.
4. Adalberto Martínez, Vice Ministro de Educación.
5. Fernando Ogando, Director de la Oficina de Cooperación Internacional.
6. Rafaela Ramirez, ex coordinadora del Programa de Jornada Extendida del Ministerio de Educación.
7. Casilda Avila, coordinadora del Programa de Jornada Extendida del Ministerio de Educación.
8. Denia Burgos, Directora Ejecutiva del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio.
9. René Jaques, Programa de Alimentación Escolar, Ministerio de Educación.
10. Rita Ceballos, Directora de Educación Primaria, Ministerio de Educación.
11. Elsa Sánchez, Directora de Educación Secundaria, Ministerio de Educación.
12. Glenney Borquez, referente de Currículum, Ministerio de Educación.
13. Nelson Acevedo, Coordinador de Educación Física, Ministerio de Educación.
14. Cruz María Dotel, Coordinadora de Educación Artística, Ministerio de Educación.
15. Horacio Álvarez, Especialista en Educación, Banco Interamericano de Desarrollo.
16. Ansell Scheker, Directora de la Evaluación de la Calidad de la Educación, Ministerio de Educación.