

## **INCLUSIÓN EDUCATIVA, DERECHO A LA EDUCACIÓN Y TRABAJO DOCENTE. ESCUELAS PRIMARIAS DE JORNADA EXTENDIDA EN RÍO NEGRO, ARGENTINA <sup>1</sup>**

Silvia Noemí Barco  
FAE – UNCo  
[silbar9@speedy.com.ar](mailto:silbar9@speedy.com.ar)

**RESUMEN:** Presento resultados parciales de una investigación sobre la Política de Jornada Extendida en Escuelas Primarias de la Provincia de Río Negro – Argentina- (2006-2013) identificada como medida de Focalización Educativa en tanto destinada a la escolarización de niños definidos como 'población vulnerable' e impulsada en una coyuntura en la que el objetivo de Inclusión Educativa y la concepción de educación como derecho social están presentes en discursos y normativas.

Expongo las decisiones epistemológicas y metodológicas adoptadas, el contexto en el que se promueve la política y el análisis del diseño institucional de la Política de Jornada Extendida, esto es, el modelo de regulación estatal - regulación institucional, normativa y de control (Reynaud, 1997; 2003, citado por Barroso, 2005).

El análisis se ubica en el contexto de producción del texto político (Mainardes, 2006), el que se ha reconstruido relevando el corpus de fuentes secundarias del período considerado. Apliqué técnicas de análisis documental sobre la elaboración y comparación de registros de cada unidad de análisis para identificar temas recurrentes y construir categorías de base empírica.

Caracterizo el modelo de regulación normativa identificado mediante las siguientes categorías: fundamentos explícitos, criterios de selección de escuelas, organización escolar, estructura de monitoreo y evaluación, situación de los docentes.

**PALABRAS CLAVE:** Inclusión Educativa; Regulación Estatal; Extensión de la Jornada Escolar.

### **Notas contextuales sobre la investigación de la Política.**

---

<sup>1</sup> La ponencia expone resultados parciales de mi Tesis de Doctorado dirigida por la Dra. Dalila Andrade Oliveira, desarrollada en el marco del Programa de Doctorado Latinoamericano en Educación: Políticas Públicas y Profesión Docente, Facultad de Educación, Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil.

La ponencia expone resultados parciales de una investigación que abordó el estudio del diseño e implementación de la Política de Escuelas Primarias de Jornada Extendida en la Provincia de Río Negro, República Argentina, considerando el período 2006 – 2013<sup>2</sup>. El interés estuvo centrado en el análisis de las medidas destinadas a gestionar, en el ámbito de las instituciones educativas públicas, la relación pobreza – educación, o sea interrogar el tipo de escolarización propuesta para educar a las clases subalternas. Desde esta preocupación se interrogó la política de extensión de la jornada escolar en escuelas primarias que atienden población escolar identificada como vulnerable, por el discurso gubernamental.

El problema de investigación interrogó el conjunto de concepciones y orientaciones teóricas, políticas y pedagógicas que estructuran los objetivos, fines y contenidos de la Política de Escuelas de Jornada Extendida y las valoraciones y apreciaciones de directivos, docentes, padres y alumnos sobre la política, su desarrollo en las escuelas y sus resultados.

Los objetivos generales propusieron:

- a) analizar la política seleccionada en la dimensión macro estructural y esfera de la regulación estatal para identificar las concepciones, objetivos y contenidos teóricos, políticos, ideológicos y pedagógicos presentes en el diseño e implementación de la política y
- b) analizar y comparar la práctica concreta de la política, la dimensión de las regulaciones institucionales en escuelas primarias públicas urbanas y rurales de la provincia de Río Negro.

Se adoptó un enfoque metodológico cualitativo pues el interés estuvo centrado en investigar la construcción social de significados, la perspectiva de los actores sociales, los condicionamientos de la vida cotidiana, como propone Sautu (2003), para intentar comprender un hecho social que es complejo, multicausal, histórico y particular.

Las definiciones epistemológicas y metodológicas pretendieron 'capturar' esta complejidad a través de un proceso de investigación generativa de teoría fundamentada, basada en los datos empíricos que la sustentan y que se construye mediante procedimientos de análisis inductivo, (Glaser y Strauss, 1967; Sirvent 1999), intentando

---

<sup>2</sup> Río Negro está situada al sur del país, en la región de la Patagonia Argentina. La escuela primaria, obligatorias desde 1884, comprende 7 años de escolarización para la franja etaria de 6 a 12 años de edad.

una comprensión de la realidad entendida según Kosik (1984) como un todo estructurado y dialéctico en el que un hecho (social) tiene que ser interpretado como parte estructurante del todo.

Se expone en este trabajo el análisis del diseño institucional de la Política de Jornada Extendida, esto es el modelo de regulación estatal- regulación institucional, normativa y de control (Reynaud, 1997; 2003, citado por Barroso, 2005), o sea el conjunto de acciones decididas y ejecutadas por una instancia (Gobierno), para orientar acciones e interacciones de los actores sobre los cuales detentan cierta autoridad. Considerando el abordaje del ciclo de las Políticas de Ball, los resultados corresponden al contexto de producción del texto político, contexto articulado con el lenguaje del interés público más general, (Mainardes, 2006) y se han construido empleando técnicas de análisis documental sobre un conjunto de fuentes secundarias.<sup>3</sup>

3

### **Sobre la selección justificada del caso**

La provincia de Río Negro, institucionalizada como tal en el año 1957, tiene un tradición de escuela pública, laica y progresista.

Durante la década de 1990 la movilización de docentes, padres y estudiantes organizados sindicalmente, en Centros de Estudiantes y en Coordinadoras locales y provincial de Padres, constituyó un frente de resistencia a las políticas educativas neoliberales.

Esta unidad y su capacidad de acción impidieron la implementación de la estructura académica contemplada en la Ley Federal de Educación (1993), resguardando los niveles inicial, primario y secundario de educación y la escuela técnica como modalidad del nivel medio.<sup>4</sup>

Durante la primera mitad de la década de 1990 también se enfrentaron las decisiones que buscaban implementar proyectos educativos de carácter focalizado con propuestas de enseñanza y aprendizaje destinadas a sectores sociales en situación de pobreza.

---

3 Se han relevado, sistematizado y triangulado un corpus de fuentes secundarias del período 2006-2013 compuesto por: Leyes Nacionales y Provinciales, Resoluciones del Consejo Provincial de Educación, Fuentes periodísticas, Documentos Gubernamentales, Gremiales y la documentación emitida por el BID, organismo de financiamiento de la Política de Escuelas de Jornada Extendida en Río Negro.

4 La Ley Federal de Educación sancionada en 1993 reemplazó la tradicional estructura del Sistema Educativo Argentino por una organización de educación básica de tres ciclos de tres años cada uno. Sustituyó la escuela secundaria de 5 años por un ciclo de tres años denominado Polimodal no obligatorio.

En la segunda mitad de la década, las administraciones de gobierno pusieron el eje en el ajuste estructural del sector educación y en la clausura de proyectos y experiencias diseñados e implementados por colectivos docentes provinciales apoyados por el gremio docente provincial y nacional y en diálogo con las instituciones formadoras de docentes que actuaban en la provincia. Si bien derogaron ilegalmente experiencias educativas innovadoras como el Programa de Escuelas de Jornada Completa y los proyectos de Escuelas Modalizadas de Meseta y Cordillera<sup>5</sup> no avanzaron en propuestas de readecuaciones organizacionales y curriculares para los escolares definidos como vulnerables o en riesgo social.

Como Programa experimental y focalizado se presentó en 2006, la extensión de la Jornada escolar en escuelas primarias que atendieran sectores 'vulnerables'. La política de carácter focalizado se anunció en un contexto en el que la retórica gubernamental sobre educación comenzó a enfatizar el principio de Inclusión Educativa reconociendo que “(...) la realidad nos muestra que en Río Negro hay muchos alumnos que se encuentran en situaciones de riesgo social y ven limitado su acceso al capital cultural, lo que se constituye en un factor de desigualdad” (Anexo I Resolución 787/06).

La política es financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID). En documentos de balance de las reformas educativas neoliberales de 1990, el BID reconoce ciertas limitaciones pero enfatiza la necesidad de afianzar y desarrollar las orientaciones del modelo y las opciones de política que “han probado ser válidas para mejorar la efectividad de las escuelas” (Gajardo, 1999: 28).

En sucesivos documentos destaca la importancia de desarrollar 'la focalización de las acciones para lograr una distribución más equitativa de las oportunidades y una provisión educativa que discrimine en favor de los más pobres y vulnerables' y “la mejoría de la calidad, mediante la provisión de insumos, el aumento de horas clase, la renovación de los métodos y técnicas de enseñanza y la focalización del trabajo docente en los niños de bajo rendimiento para mejorar sus logros académicos” (Gajardo, 1999: 28).

---

<sup>5</sup> Estos proyectos fueron elaborados participativamente por los trabajadores de la educación en diálogo con las familias, los Institutos de Formación Docente, la Universidad y desde la estructura del gremio docente provincial, la Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro, (UNTER)

Argumentos de 1990 provistos por los expertos del BID son tomados en 2006 por el gobierno de Río Negro para implementar una política focalizada. Se ha investigado esta política por las siguientes razones:

- 1) se anunció como Experimental y Focalizada pero orientada al objetivo de lograr la Inclusión Educativa de los escolares definidos como vulnerables;
- 2) la Jornada Extendida se propuso como una de las políticas más adecuadas para lograr objetivos de equidad. Se argumentó que el aumento de horas clase en el nivel básico de educación, permitiría la focalización del trabajo docente en los niños de bajo rendimiento para mejorar sus logros académicos, (Álvarez, B., 1997);
- 3) se implementó bajo regulaciones, monitoreos y financiamiento provistos por el BID, organismo que continúa sosteniendo la validez del modelo neoliberal de reforma educativa y que considera que las reformas de los noventa dejaron un legado institucional mínimo pero no despreciable sobre el que la 'nueva ola' de políticas educativas debe construirse, reenfocando el trabajo docente y poniendo en un sitio justo el papel de la accountability ('responsabilidad')<sup>6</sup>
- 4) Se implementó en el Nivel Primario de Educación que históricamente tuvo un patrón universal en la organización del tiempo escolar y de la jornada laboral de los docentes.

### **Contexto de diseño de la política y Derecho a la Educación.**

Ampliar el tiempo que los alumnos pasan en la escuela es una de las recomendaciones de política educativa de inicios del siglo XXI de la UNESCO<sup>7</sup>.

Argentina toma esta recomendación mediante la Ley Nacional de Financiamiento Educativo N° 26.075 sancionada en 2005. La norma estipula que parte del incremento de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología debe destinarse al objetivo de lograr “que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas”, (art. 2°, inc.b).

---

<sup>6</sup> Es la posición de Juan Carlos Navarro, Especialista Principal en Ciencia y Tecnología del BID, expuesta en la presentación del libro de Gustavo Jaies, quien coordinó los encuentros del “Diálogo Regional de Políticas Educativas” patrocinado por el BID y que reunió a los viceministros de educación de la región entre 2002 y 2005.

<sup>7</sup> La recomendación 7 de la Declaración de Cochabamba de marzo de 2001 estableció aumentar el tiempo dedicado al aprendizaje, teniendo como horizonte la ampliación progresiva del calendario y señalando que tal ampliación del horario debía acompañarse de medidas que faciliten su aprovechamiento efectivo, por lo que es necesario utilizar métodos de enseñanza flexibles y diversificados.

La Ley de Educación Nacional N° 26.206 sancionada en 2006, establece que “las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos fijados para este nivel”, (artículo 28).

En distintas jurisdicciones provinciales del país, a partir de la crisis de 2001, se han implementado diversos programas de ampliación del tiempo escolar. Más allá de sus diferencias los fundamentos de los mismos coinciden en señalar que esta decisión se toma para asegurar la inclusión educativa de niños y niñas pertenecientes a sectores de la población en condiciones de mayor vulnerabilidad. El conjunto de proyectos comparte la visión de que la extensión de la jornada escolar es una política educativa que contribuye a asegurar una educación de calidad.

También coinciden en colocar al taller como espacio pedagógico-didáctico en el tiempo ampliado y proponen diversas organizaciones curriculares provenientes de distintas tradiciones pedagógicas, a saber:

- a) talleres que fortalezcan contenidos identificados como básicos o prioritarios, de lengua y matemática en primer lugar, ciencias naturales y sociales en este orden;
- b) talleres de educación física, música y expresión artística;
- c) talleres de inglés, informática, radio, ajedrez y
- d) enfoques provenientes de la tradición de escuelas de artes y oficios que proponen talleres de huerta, carpintería entre otros.

Los proyectos se diferencian respecto del carácter obligatorio u optativo de la extensión de la jornada escolar, de la organización de ese tiempo en relación con las edades y los grados ó ciclos de la escuela primaria y también se advierten diferencias respecto de los espacios y tiempos destinados al trabajo del colectivo docente.

La ampliación de la Jornada Escolar en la Escuela Primaria fue presentada como una política de Inclusión Educativa y qua-garante del Derecho a la Educación.

### **Caracterización del Proyecto de Jornada Extendida en la Provincia de Río Negro.**

En el mes de abril de 2006 el Ministerio de Educación presentó el Proyecto 'Escuelas de Jornada Extendida' a implementar en Escuelas Primarias Comunes con carácter de 'experimental' garantizando la estabilidad docente. 'Repensar' la organización de la escuela, el empleo del tiempo escolar y lograr la Inclusión Educativa fueron los objetivos iniciales del Proyecto.

Hasta 2012 la política ha tenido carácter experimental y las designaciones de docentes talleristas estuvieron sujetas a resultados de evaluación y a tiempos acotados. Se inició sin financiamiento específico en el marco de gestiones para la obtención de créditos del BID.

En la coyuntura de toma de la decisión política provincial el BID, como se ha indicado, sostiene la necesidad de continuar con las acciones educativas focalizadas para escolarizar a los pobres, desde una ideología en la que el concepto de capital social es central. Entiende al capital social como capacidades de los individuos para generar confianza, aceptar normas de reciprocidad y virtudes de compromiso cívico, (Cardoso da Motta, 2009; Gutiérrez, 2009) y como un elemento que facilita la inclusión social de grupos marginados, el combate a la pobreza y a la desigualdad social.

La exclusión social es definida como “la incapacidad de un individuo de participar del funcionamiento básico político, económico y social de la sociedad en que vive o la negación de acceso igualitario a oportunidades impuesto por algunos grupos de la sociedad a otros” (BID, 2004). Define a la cultura como valores que inspiran la estructura y comportamiento de una sociedad y de sus distintos miembros, como factor decisivo de cohesión social en la que las personas pueden reconocerse mutuamente, cultivarse, crecer en conjunto y desarrollar la autoestima colectiva. (BID 2001).

La regulación normativa de la Política de Jornada Extendida presenta tres rasgos medulares: carácter precario; enfoque individualista de capital social e inscripción en el modelo de regulación pos burocrático de control de resultados. El análisis se realizó identificando: los fundamentos explícitos, los criterios de selección de escuelas, la organización de la Jornada Extendida, la política de monitoreo y evaluación y la situación de los docentes.

a) *Sobre los fundamentos del Proyecto*: la fundamentación está articulada sobre una serie de afirmaciones que procuran exponer un diagnóstico de situación con ausencia de datos que justifiquen tales afirmaciones.

Se afirma que:

- se han aplicado políticas que no favorecieron a los sectores de mayor vulnerabilidad;
- el fracaso escolar se debe a las condiciones desiguales del contexto socio-cultural;



- los alumnos en situaciones de riesgo social tienen limitado acceso al capital cultural y la situación configura un factor de desigualdad, (Anexo I. Res.787/06).

El texto que funge como fundamentación de la política de ampliación de la jornada escolar no argumenta respecto de las causas que están a la base de la desigualdad educativa, no identifica las políticas educativas que no contribuyeron a promover a los sectores identificados como vulnerables ni a los responsables de la situación que, a partir de 2006 'exigía' extender el tiempo escolar. Sólo afirma que para “atenuar estos efectos”, se deben “mejorar las condiciones que les ofrece la escuela en sus trayectorias educativas”, (Anexo I. Res.787/06) y desarrollar acciones y estrategias pedagógicas basadas en la inclusión.

Subyacen concepciones de pobreza que orientaron y orientan el enfoque de Política Social Focalizada de cuño neoliberal y la construcción de categorías que definen, denominan (y etiquetan) a la población escolar 'pobre', justificando proyectos político educativos que asignan espacios, tiempos y contenidos escolares 'especiales' para niños, adolescentes y jóvenes en situación de pobreza.

b) *Sobre los criterios de selección de escuelas*: la primera normativa de 2007 estableció 4 criterios: establecimientos no contemplados en otros programas y proyectos; de zonas rurales; con indicadores educativos desfavorables, (repetencia, sobreedad, desgranamiento, vulnerabilidad social, relación de alumno por sección) y que cuenten con espacios o con condiciones edilicias de readecuación para el funcionamiento de la extensión horaria. En 2008 se amplía la territorialización del Proyecto a las zonas rurales y zonas periféricas<sup>8</sup>.

La selección de escuelas fue realizada por decisión directa del Ministerio de Educación o por acuerdos firmados entre Ministerio y Escuelas en los cuales las instituciones accedieron a presentar, para su evaluación, el Proyecto Institucional y el Diagnóstico. Los documentos institucionales eran evaluados por una Comisión Evaluadora Central que decidía la incorporación o no de la escuela al proyecto de Jornada Extendida.

c) *Sobre la organización de la Jornada Extendida*: La Jornada Extendida comprende 4

---

<sup>8</sup> La imprecisión del término zona periférica utilizada en la norma no permite interpretar la ampliación del criterio. Construyendo el mapa de las escuelas se advierte que corresponde al indicador “población rural dispersa” utilizado por las Direcciones Nacional y Provincial de Estadísticas y Censos. Se define como Población Rural 1) a la que se encuentra agrupada en localidades de menos de 2000 habitantes y 2) a la que se encuentra dispersa en campo abierto.



horas correspondientes al turno escolar de la jornada común, 1 hora para el almuerzo y 3 horas en contraturno con la organización de Talleres. Las normas y documentos gubernamentales destacan que esta organización debe promover la articulación entre las actividades desarrolladas en las áreas y/o disciplinas curriculares de la jornada común y las actividades de los talleres en contra-turno. El Taller es definido como una metodología, “como lugar para la participación, el aprendizaje y la sistematización de los conocimientos, (...) como ámbito ideal para integrar lo individual y grupal, lo expresivo y creativo a través del quehacer lúdico, (y) como lugar donde se integre el sentir, el hacer y el pensar”<sup>9</sup>.

Deben funcionar con un mínimo de 15 alumnos en dos módulos semanales de 80 minutos cada uno. El idioma Inglés es un Taller obligatorio para las secciones de 4° a 7° grado, con un dictado de tres horas semanales.

Los tres primeros grados de la escuela primaria deben tener como máximo tres talleres y los grados restantes (cuarto a séptimo), un máximo de cuatro, incluyendo el taller obligatorio de Inglés.

En escuelas multigrado con director a cargo de grado sólo pueden desarrollarse dos talleres, y en las que tienen hasta tres agrupamientos puede habilitarse un máximo de tres talleres. Éstas son las escuelas rurales para las cuales no se aseguró la enseñanza del idioma extranjero.

En 2006 y 2007 las escuelas tuvieron autonomía para decidir temáticas y talleres pero a partir de 2008, -cuando se formalizan las gestiones con el BID -, los temas de los talleres fueron prescriptos por el Ministerio argumentando que debía fortalecerse la correspondencia con los aprendizajes promovidos por el Diseño Curricular Provincial.

Los Talleres del primer ciclo (1ero., 2do. y 3er. Grado) tenían que fortalecer los procesos de alfabetización inicial de Lengua y Matemática y los del segundo y tercer ciclo (4to., 5to., 6to. y 7mo. grado), debían centrarse en temáticas vinculadas a las áreas científicas.

d) *Sobre la estructura de Monitoreo, Evaluación y Control de Escuelas y Docentes:* en principio se estableció que el seguimiento y evaluación del impacto del Proyecto estaba a cargo de la Subsecretaría de Educación como responsable principal, en articulación

---

<sup>9</sup>Las definiciones se toman del Diseño Curricular EGB 1 y 2. página 361. Consejo provincial de Educación de Río Negro. Año 1996.

con las Subsecretarías de Planeamiento, de Capacitación y de Coordinación de Programas, del Ministerio Provincial

La supervisión y seguimiento de las experiencias de cada escuela se debía realizar a través de la Dirección del Nivel Primario y de los Supervisores de las distintas zonas geográficas. El resultado de estas evaluaciones condicionaba, según la norma, la continuidad de las escuelas en el proyecto.

En el año 2008 el tema de la Evaluación del Proyecto en general y de las instituciones en particular cobró un lugar preferencial, puesto que la regulación de la política se vio comprometida con las directivas del BID para acceder al financiamiento.

Se definieron como finalidades de la evaluación:

- a) emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las acciones y resultados del Proyecto de escuelas de Jornada Extendida;
- b) facilitar (la toma de) mejores decisiones en los distintos ámbitos de gestión para reformular las acciones en forma oportuna y generar en los diferentes actores del sistema educativo la instalación de una cultura evaluativa.

Se diseñó e implementó un Modelo de Evaluación que establecía el conjunto de dimensiones, variables, indicadores, fuentes y técnicas de recolección de datos a ser evaluados.<sup>10</sup>

El modelo prescribía la evaluación de las siguientes dimensiones:

- 1) Dimensión Sustantiva: comprendía la cobertura de la matrícula, los progresos en la ejecución del proyecto, el ofrecimiento de nuevos espacios educativos, la articulación entre áreas curriculares y talleres, la implementación de la metodología de 'aula taller', el nivel de participación de los padres en las trayectorias escolares de sus hijos y las modificaciones en la situación escolar de la población objetivo.
- 2) Dimensión Gerencial: comprendía la aplicación del marco normativo, los grados de articulación entre los diferentes ámbitos de gestión, la gestión de los recursos, la asistencia técnica y la capacitación.
- 3) Dimensión de la Sustentabilidad Social: pretendía evaluar el nivel de legitimidad alcanzado por el Proyecto en la Comunidad Educativa, mediante la medición del grado

---

<sup>10</sup> El marco teórico y la metodología del modelo de evaluación adoptado son de autoría de Nirenberg, Brawerman y Ruiz, consultoras del BID en la materia. Fuente: Anexo III de la Resolución 959/2008 del Consejo Provincial de Educación. Provincia de Río Negro.

de conocimiento, información, apropiación e implicación en el proyecto de los distintos agentes educativos de la institución escolar.

Este modelo de evaluación definía las funciones, responsabilidades, dimensiones e indicadores de evaluación que correspondían aplicarse a las instituciones escolares y a los ámbitos intermedios de la Administración Educativa. La política y los instrumentos de evaluación y de control no alcanzaban a los ámbitos centrales del gobierno y la administración educativa provincial.

También se diseñaron específicas grillas de evaluación externa para los proyectos institucionales y de talleres. Esta documentación debía remitirse a la Dirección de Nivel Primario, acompañada de un informe evaluativo del Supervisor/a.<sup>11</sup>

El carácter prescriptivo de la política de ampliación de la jornada escolar está definido desde las normas de origen sancionadas en 2006 y se fortalece en 2008, año en el que se accede al financiamiento externo. Las normas de este período, vigentes hasta 2013, centralmente fijaron un conjunto de indicadores que regulaban la evaluación de los proyectos institucionales, los proyectos de talleres, el rendimiento y los resultados del trabajo de los alumnos y de los docentes.

Respecto de los alumnos debían medirse: índices de presentismo, calificaciones, promoción y evolución de la matrícula. Para los docentes se indicó monitorear: índice de presentismo, retención anual de la matrícula, estrategias y recursos frente a los conflictos, trabajo en equipo, articulación con la comunidad, prioridad en el aprendizaje, participación de los padres en las actividades propuestas y en reuniones específicas midiendo la cantidad y la permanencia.

Estos indicadores debían orientar tanto las autoevaluaciones periódicas de las escuelas como la evaluación de éstas por parte de una Comisión Evaluadora integrada con representantes de las Direcciones de Gestión Curricular, Nivel Primario, Evaluación “y un representante gremial en caso de que soliciten su incorporación”.

A partir de 2008 también se reguló más prescriptivamente tanto el mecanismo de presentación de proyectos como el formato de los mismos, al mismo tiempo que se centralizó el monitoreo y evaluación de los proyectos institucionales en una 'Comisión

---

<sup>11</sup>La Resolución indicaba que debían especificarse los componentes básicos del proyecto y los criterios para su seguimiento y evaluación, (anexo II Resolución 787/06). En resolución posterior N° 892/06, se eliminó el texto anterior argumentando que se considera que los componentes básicos pueden ser variables y dependerán de la evaluación constante del proyecto.

Evaluadora Central de Proyectos'.

La conformación de la Comisión quedó sujeta a decisión discrecional del Poder Ejecutivo que podía nombrar un número indiscriminado de representantes de las distintas Direcciones del Ministerio de Educación e incorporar un representante gremial si 'solicitan participar', <sup>12</sup>(Anexo I. ítem VII. Pág.8, Res.959/08).

La Comisión podía aprobar ó desaprobar proyectos, aprobar con reservas o parcialmente y efectuar recomendaciones para la reformulación de los mismos. Sus decisiones eran inapelables, no se obligaba a considerar los resultados de las autoevaluaciones institucionales y reducía las competencias de los Supervisores a elevar los proyectos institucionales acompañados con un informe de aval. Los proyectos aprobados continúan teniendo una vigencia máxima de dos años.

Su diseño debía ajustarse a un modelo que prescribía los componentes del plan y los indicadores de desarrollo, seguimiento y evaluación del proyecto<sup>13</sup>.

Se promovió organizar Comisiones Evaluadoras Regionales, integradas por supervisores, directivo, padres, equipos técnicos de apoyo y un representante gremial, con competencias para evaluar en primera instancia y realizar dictámenes 'provisorios' sobre proyectos y 'recursos humanos responsables', que debían elevar a la Comisión Evaluadora Central.

e) *Sobre los docentes de la Escuela de Jornada Extendida*: En la primera Resolución se afirmaba que era necesario 'repensar' la organización y el empleo del tiempo escolar para generar aprendizajes significativos en otros espacios participativos de construcción de conocimientos, indicando que esta tarea era preocupación de docentes, padres, organización gremial y “de esta Administración”<sup>14</sup>. Se entiende que esta reorganización

---

<sup>12</sup>En el inicio del proyecto se establecía un límite de Direcciones intervinientes en la evaluación (tres). La Resolución de 2008 dejó abierto el número de representantes incluyendo el conjunto de Direcciones del Ministerio, que en ese año y hasta fines de 2011 eran 27. Considerando las Direcciones Pedagógicas en su conjunto con pertinencia respecto del desarrollo de la política de J.E. podemos afirmar que la norma permite la incorporación de un número abierto de funcionarios/técnicos pertenecientes a 11 Direcciones en la Comisión Evaluadora Central.

<sup>13</sup> En 2008 se presentó un documento de “Lineamientos Reglamentarios en las dimensiones pedagógica, organizacional, socio comunitaria y administrativa” al cual debieron ajustarse los Proyectos de las Escuelas de Jornada Extendida.

<sup>14</sup> La Resolución 788 de 2006 establecía esta secuencia de responsables por generar los cambios en la organización escolar, ubicando en el último lugar al gobierno y la administración central del Sistema Educativo Provincial. La norma que establece esta cadena de responsabilidades adopta una política de delegación de responsabilidades en los niveles micro-institucionales del Sistema al tiempo que centraliza el control en el aparato de evaluación jerárquica que reglamentará, a posteriori, en el año 2008 cuando comienzan las negociaciones con el BID.

escolar debía acompañarse de condiciones materiales y simbólicas que permitieran a los colectivos docentes diseñar, implementar y someter a escrutinio crítico una organización escolar y un proceso de trabajo docente en un tiempo escolar tributario de los objetivos de inclusión con aprendizajes significativos.

En la misma Resolución (788/2006) que invitaba a 'repensar', se establecieron los cargos y horas de la Planta Orgánica Funcional de las Escuelas de Jornada Extendida, definida desde una modalidad fragmentada y parcelada respecto de la división y organización del trabajo docente en la escuela.

Se incorporaron las figuras de Docentes Talleristas y horas institucionales para coordinar el trabajo, garantizando no modificar la situación de revista del personal docente.<sup>15</sup> Los cargos docentes para los Talleres son a término, de carácter condicional y se obtienen por el sistema de evaluación centralizada de proyectos.

El carácter 'experimental' de la política se combina con la aprobación transitoria de las plantas docentes y con cargos precarios de contratos anuales, cuya continuidad está sujeta a la aprobación anual de los proyectos.

En 2008 y con 30 Escuelas incorporadas al Proyecto se diseñó una Planta Orgánica Funcional Teórica (Res. 959/08, Anexo I) que relacionó el número de cargos docentes más estrictamente con la matrícula escolar, limitó a la Jornada Simple los cargos de maestros de grado e introdujo cargas horarias distintas para los nuevos puestos de trabajo – Talleristas y Referentes Institucionales TICs -. Todos los docentes disponen de dos horas reloj semanales pagas (horas institucionales) para planificar, articular, integrar y evaluar los proyectos, (Res. 960/08).

Cabe señalar la incongruencia de una normativa que reglamenta la orientación de los talleres, su número, la matrícula mínima, la distribución horaria de los cargos de talleristas, al tiempo que indica que “en virtud de la autonomía institucional y de sus singularidades, las escuelas podrán optar por distintos tipos de organización escolar, en relación con la extensión de la Jornada”, (Disposición 54/08).

La normativa de 2008 <sup>16</sup> mantuvo el carácter “a término” de las designaciones de

---

<sup>15</sup> Los docentes titulares e interinos de la escuela que se incorporaban a la Jornada Extendida podían optar por permanecer en su cargo de maestro de grado de jornada simple. Si optaban por extender su tiempo de trabajo debían presentar proyectos de talleres y someterse a la evaluación, independientemente de su situación de revista.

<sup>16</sup> En 2008, atendiendo las directivas del BID se sanciona la Resolución 960 y se deroga la Resolución 788 de 2006.

docentes y talleristas en los cargos de la extensión horaria e introdujo cambios que agudizaron la situación de inestabilidad de las Plantas Funcionales Docentes, a saber:

- a) estableció que la aprobación de las plantas de las escuelas que ingresan al proyecto 'podría' efectivizarse en forma gradual y sujeta a la disponibilidad presupuestaria y / o financiera, (art. 3º, Res 960/08) y
- b) determinó que serían objeto de análisis y evaluaciones periódicas con el fin de asegurar la pertinencia y viabilidad del proyecto y que podrían efectuarse los ajustes que correspondieren en cualquier momento del ciclo lectivo, (art.6º, Res 960/08).

En el año 2010 se creó el cargo de Referente Pedagógico Regional (Resolución 1730/10), dependiente de la Dirección de Nivel Primario que podía ser desempeñado por profesores de enseñanza primaria y con 'títulos afines'<sup>17</sup>, pedagogos y psicopedagogos. Tenían funciones de orientación y asesoramiento en la elaboración de Proyectos Institucionales, de asesoramiento teórico y metodológico en el diseño, desarrollo, evaluación y reformulación de los talleres. Participaban de las reuniones institucionales, integraban las Comisiones Evaluadoras Institucionales, articulaban estrategias con Supervisores y Equipos Técnicos de Apoyo Pedagógico e informaban periódicamente a la Dirección de Nivel primario, elevando documentación pertinente.

### **La situación actual**

La gestión de gobierno que asumió en 2012 expresó que continuaría con la política de ampliación de los tiempos escolares, establecida por Ley de Educación Nacional N° 26206, para “proporcionar una formación general, básica y común”, (art.30). Manifestó que se avanzaría progresivamente hacia la universalización de la Jornada Extendida ó Completa, atendiendo requerimientos organizativos y condiciones presupuestarias.

En 2013 se aprueban “los fundamentos y los principios político - educativos de la Educación Primaria y la organización de los tiempos escolares”, (Res. 35)<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>La norma no especificaba cuáles eran los 'títulos afines' al de profesor/a en enseñanza primaria. Las entrevistas realizadas nos indicaron que fueron nombrados profesores de educación física, de música, psicopedagogos. Se ha podido corroborar que los nombramientos se correspondieron con relaciones personales entre los nombrados y funcionarios del partido en el gobierno, quienes fueron designados en forma directa por el Ministerio, sin que mediaran sistemas de evaluación para acceder a estos cargos. Tenían competencias sobre un número de escuelas determinado y su cargo era de 8 horas reloj diarias, (40 horas semanales).

<sup>18</sup> La Resolución deroga las normativas del período 2006-2010, período de gobierno de la Unión Cívica Radical. En 2012 asume el gobierno el Frente para la Victoria, coalición que también gobernaba en el orden nacional y es



incorporando la modalidad de Jornada Completa. Los funcionarios declararon que el Programa de Jornada Extendida era una propuesta dirigida a sectores de la sociedad que fueron excluidos de los bienes culturales y simbólicos por las políticas económicas neoliberales. Criticaron los siguientes aspectos de la política por interpretar que lesionaban derechos consagrados en la Ley 391- Estatuto del Docente:

- 1) la regulación de los puestos de trabajo para acceder al dictado de los talleres de contratación a término, de carácter condicional y sujeto a evaluación centralizada fue identificada como medida de flexibilización laboral;
- 2) la prioridad otorgada a personal “idóneo”, - sin título docente habilitante -, decisiones que se fundaron en el argumento de adecuar las propuestas dando respuestas a las necesidades de las comunidades educativas.<sup>19</sup>

Expusieron que debían superarse estas situaciones para que la extensión de la Jornada Escolar: mejore las condiciones pedagógicas de enseñanza y aprendizaje en la escuela, garantice Justicia Curricular a los estudiantes posibilitándoles el acceso a los bienes culturales y simbólicos, resguarde la situación del personal docente titular y “en lo posible”, la estabilidad transitoria del personal interino.

Respecto de la Jornada Extendida, propone incorporar temas de la agenda contemporánea que permita el acceso a conocimientos múltiples y variados, la enseñanza de Inglés, de disciplinas artísticas y de un tiempo específico de “Acompañamiento al Estudio” para lograr que los alumnos adquieran estrategias, hábitos y habilidades necesarias para aprender y tengan un acompañamiento que les ayude a superar dificultades de aprendizaje.

Los cargos de docentes talleristas equivalen a cargos de Maestro de Grado y de Maestro Especial, con responsabilidades equivalentes en el desarrollo de los talleres, actividades de recreación, acompañamiento de los alumnos en los momentos de desayuno, almuerzo y merienda y cumplimientos de las horas de trabajo institucional.

Una de las modificaciones centrales de la política de Jornada Extendida a partir de 2013

---

nombrado como Ministro de Educación en la provincia, el secretario del sindicato docente provincial, la Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro – UNTER -, dirigente también de proyección nacional merced a su trabajo en CTERA, el sindicato docente nacional.

<sup>19</sup> La norma, aún vigente, enuncia el propósito de revertir estas situaciones en forma gradual.

es la del cargo de Tallerista, pues exige tener título docente<sup>20</sup>, equipara la carga horaria laboral a la del maestro de grado (4 horas, 15 minutos diarios) y se le reconocen los derechos a usufructuar del régimen de Licencias Docentes vigente.

### **Rasgos constitutivos de la política, inclusión en el derecho y trabajo docente.**

Atendiendo los resultados expuestos se identifican las siguientes características de la Política:

- a) la adopción de un modelo gerencialista de control de resultados y de centralización ejecutiva;
- b) una organización de la Jornada Extendida de agregación inconexa de talleres sobre distinciones pedagógicas poco rigurosas entre aula y taller y con efectos de fragmentación de espacios de integración y de experiencias escolares;
- c) subordinación de escuelas y colectivos docentes a una estructura de toma de decisiones y de control de carácter centralizada, de cuño reglamentarista respecto de la formulación de proyectos y sostenida por una organización burocrática de medición de resultados según criterios pre-establecidos y
- d) una frágil institucionalización de la política, por su carácter de 'experimental' traducido en la práctica en el carácter de 'condicional' de las plantas docentes.

Las características identificadas participan de un enfoque político educativo basado en las teorías no conflictuales que enfatizan, como una cuestión de eficacia técnica, la formalización del ajuste entre los diferentes actores para lograr los objetivos deseados procurando un equilibrio social óptimo. Predomina un enfoque a-político que no reconoce que la elaboración y la aplicación de reglas es una disputa social sujeta a intereses y valores en la que siempre está presente el conflicto.

El diseño institucional de la política se estructuró sobre un modo de regulación con soporte en el desarrollo de la evaluación y de la regulación por resultados, modelo que propone mejorar la calidad del sistema educacional a través de la promoción de la evaluación y de la contractualización de las escuelas.

Para el caso de esta política se identifica la importancia otorgada a las inspecciones de escuelas y proyectos y las evaluaciones externas, dispositivos que, según Ball (2003)

---

<sup>20</sup> Tener título docente establece el orden de prioridad para acceder al puesto de tallerista. En segundo lugar pueden presentarse idóneos que acrediten antecedentes en las temáticas de los talleres en los que se postulan y estudios secundarios completos.

difunden una nueva ética de competencia y de performatividad que tensiona las decisiones de los docentes respecto de dar curso a un trabajo autónomo orientado por la ética profesional y/o la necesidad de sacrificarla parcialmente, para hacer frente a las demandas crecientes de performances tangibles. Dentro de este cerco, afirma Ball (2009), los sentimientos de ‘colonización’ de sus prácticas y de desprofesionalización son crecientes, como también lo es la expropiación del carácter ético, político y pedagógico del hecho educativo.

Basado en el análisis precedente se advierten los límites que tiene una política tecnoburocrática para incluir en el derecho a la educación, para construir otras formas de organización escolar que permitan acceder, permanecer y disfrutar del derecho de aprender y que promueva un trabajo docente centrado en un colectivo que diseña, controla y redefine el proceso de trabajo en diálogo permanente con los intereses de los sujetos de derecho que habitan la escuela pública.

A partir del año 2013 y hasta el presente se advierte que las escuelas han conquistado autonomía para regular la experiencia de la Jornada Extendida. Los rasgos tecnocráticos, de centralización ejecutiva y de evaluaciones de control que estructuraron el período 2007 – 2011 no se continuaron. Aún resta resolver la dicotomía entre la organización de los grados escolares y los talleres, la figura del docente tallerista y la regulación de su puesto de trabajo para que pueda ser parte del colectivo docente institucional.

### **Referentes bibliográficos**

ALVAREZ, B. *Autonomía Escolar y Reforma Educativa*. Santiago de Chile: PREAL, 1997

BALL, S. Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en educación y política educativa. *Revista de Política Educativa*, n. 1. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, Prometeo libros, 2009, p. 17-35.

BARROSO, J.O., Estado a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, v. 26, n. 92, octubre 2005, p. 725-751

CARDOSO DA MOTTA, V. Ideologias do Capital Humano e do Capital Social: da integração á inserção e ao conformismo. *Trabalho. Educação. Saúde*, v. 6. n. 3, noviembre 2008/febrero 2009, p. 549-571.

GAJARDO, M. *Reformas Educativas en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL, documento de trabajo n. 15, 1999.

GLASER, B. y STRAUSS, A. *El muestreo teórico y El método comparativo constante de análisis comparativo*. Traducción de la Dra. María Teresa Sirvent. Mimeo, 1967

GUTIÉRREZ, A. El “capital social” en la pobreza: apuesta, medio y resultado de lucha simbólica. En PAVCOVICH, P. y TRUCCONE, D. (coord.) *Estudios sobre pobreza en Argentina. Aproximaciones teórico-metodológicas*. Córdoba, Argentina: Editorial Universitaria Villa María, 2009, p. 27-46.

MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de Políticas Educacionais. *Educación y Sociedad*, v. 27, n. 94, enero / abril 2006, p. 47-69.

SAUTU, R. *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Argentina: editorial Lumiere, 2006

SIRVENT, M.T. *Cultura popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos (Buenos Aires)*. Madrid: Miño y Dávila Editores, 1999.