

# EVALUACIÓN DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA JORNADA ESCOLAR COMPLETA\*

*Lecciones aprendidas del modelo de jornada escolar ampliado en escuelas públicas.*

La evaluación buscó analizar el diseño y el proceso de implementación de la Jornada Escolar Completa (JEC) en el año 2019, con miras a generar evidencia que permita mejorar la gestión de la intervención y fortalecer la capacidad del MINEDU para la toma de decisiones.

## > HALLAZGOS Y LECCIONES DE POLÍTICA



La JEC cuenta con un diseño basado en evidencia nacional e internacional que respalda la efectividad del incremento de la jornada escolar en variables de interés (aprendizajes, protección social, entre otras).



La implementación del modelo en las instituciones educativas (IIEE) es compleja, por lo que es importante una mayor comunicación y fortalecimiento de capacidades en los actores involucrados (directores, docentes, coordinadores pedagógicos y de tutoría, CIST, CARE).



El modelo JEC no está siendo atractivo como opción laboral para docentes y otros actores. Se requiere generar incentivos monetarios y no monetarios que permitan una mayor satisfacción laboral y un mayor compromiso con la implementación de la propuesta.



Se valoran los servicios vinculados a la atención socioemocional, principalmente la labor del psicólogo; no obstante, se cuestiona la calidad del acompañamiento interno por parte de los coordinadores pedagógicos.



En las zonas rurales, se requiere asegurar la disponibilidad de servicios básicos (electricidad, agua potable, internet), indispensables para la inclusión de TIC, acceso a recursos para docentes y buena salud de los estudiantes.



A pesar de los avances en la cobertura de alimentación escolar, la provisión de este servicio en las IIEE sigue siendo crucial para la valoración del modelo. Es necesario, en coordinación con el MIDIS, incluir a más IIEE en la dotación del servicio.

## > INTERVENCIÓN

La Jornada Escolar Completa (JEC) tiene como finalidad mejorar el servicio educativo en el nivel de educación secundaria, promover la equidad educativa y el cierre de brechas en aprendizajes, así como generar igualdad de oportunidades para todos los estudiantes de IIEE públicas. La intervención incrementa la jornada escolar en 10 horas pedagógicas semanales (de 35 a 45 horas pedagógicas), junto con un cambio en el modelo de servicio a través de 3 componentes:



### COMPONENTE PEDAGÓGICO

- Acompañamiento al estudiante: Atención Tutorial Integral + Reforzamiento Pedagógico.
- Apoyo pedagógico al docente.



### COMPONENTE DE GESTIÓN

- Nueva estructura organizacional (Órgano Directivo, Pedagógico, de Soporte y de Participación).
- Nuevos actores: Psicólogo, Coordinador Administrativo de Recursos Académicos (CARE), Coordinadores de Innovación y Soporte Pedagógico (CIST), coordinadores pedagógicos y de tutoría, personal de vigilancia, otros.



### COMPONENTE DE SOPORTE

- Fortalecimiento de capacidades.
- Infraestructura, equipamiento y mobiliario.
- Organización de espacios educativos (rotación de aulas).
- Acompañamiento pedagógico interno.



La JEC se creó en el año 2015 y fue implementada inicialmente en 1,000 IIEE. En el año 2016, la cobertura se amplió en 601 IIEE y, en el año 2017 en 400 IIEE, alcanzando un total de 2,001 IIEE, cantidad que se mantuvo al 2019.

## > METODOLOGÍA

### Objetivos específicos:

- Evaluar la pertinencia del diseño para el cumplimiento del objetivo propuesto para la intervención
- Evaluar la pertinencia de la intervención en el ámbito rural.
- Analizar la suficiencia y claridad en la definición de actividades y roles
- Analizar la transmisión de ideas y procesos de coordinación entre actores.
- Identificar las principales dificultades y aciertos desarrollados durante la implementación.



### FUENTES DE INFORMACIÓN

- Revisión de normativa de la intervención, así como literatura internacional sobre intervenciones similares.
- Entrevistas a actores clave del nivel central, regional y local que incluye especialistas DRE/UGEL, coordinadores regionales JEC, directivos, coordinadores pedagógicos y de tutoría, psicólogos, padres de familia y docentes.
- Muestra cualitativa de 21 IIEE elegidas, distribuidas en 20 UGEL y 07 DRE (Amazonas, Arequipa, Huánuco, Lambayeque, Lima Metropolitana, Moquegua y Ucayali).
- **Método:** Entrevistas semiestructuradas, grupos focales y guías de observación.

## RESULTADOS

### Análisis de diseño

La evidencia respalda la efectividad de intervenciones de extensión de jornada escolar.

La extensión de la jornada ha mostrado resultados positivos en varios países de América Latina (Chile, Colombia, Brasil). Para el caso peruano, diversas evaluaciones de impacto han demostrado la efectividad de la JEC en el desempeño académico de sus estudiantes (Agüero, 2016; OSEE 2017, 2020).



#### Necesidad de revisar y complementar los criterios de focalización.

Experiencias de intervenciones similares en América Latina muestran que la focalización responde principalmente a la atención de IIEE con población estudiantil vulnerable o estudiantes con bajos logros de aprendizaje. En el caso peruano, la focalización se centra en criterios de viabilidad en torno a infraestructura y cantidad mínima de estudiantes o aulas, los cuales no se alinean al objetivo directo de la JEC (cerrar brechas en aprendizaje). Al respecto, se sugiere incluir, además de los criterios ya establecidos, algunos que permitan focalizar a estudiantes con menores aprendizajes.

### Análisis de implementación

#### Implementación del componente pedagógico

Los entrevistados reconocen beneficios de la JEC vinculados al aumento de horas de clase.

Los docentes y padres de familia identifican ventajas asociadas al aumento de horas en la jornada escolar. Estas tienen que ver principalmente con el incremento de horas en áreas prioritizadas (matemática y comunicación), aumento de horas en el área de inglés, mejoras en aspectos vinculados a la tutoría, entre otros. No obstante, los docentes también señalaron preocupación por la salida tardía de los estudiantes debido a los posibles peligros en el camino de regreso a casa.

En las zonas rurales, se rescata que la JEC promueva la mejora en aprendizajes y el mayor involucramiento de las familias.

Los especialistas de UGEL y directores entrevistados consideran que la JEC beneficia a los estudiantes de zonas rurales, quienes requieren, en mayor medida, mejorar sus logros de aprendizaje. Asimismo, ven beneficioso que se busque involucrar más a los padres de familia a través de las escuelas para padres y en las reuniones con el psicólogo, dado que, en un escenario como el rural, los niveles de participación suelen ser más bajos. No obstante, se debe señalar que, tanto en escenarios urbanos como en rurales, los actores insisten en la necesidad de un compromiso más activo de los padres de familia en la formación de sus hijos adolescentes.

La Atención Tutorial Integral es uno de los elementos más valorados del modelo.

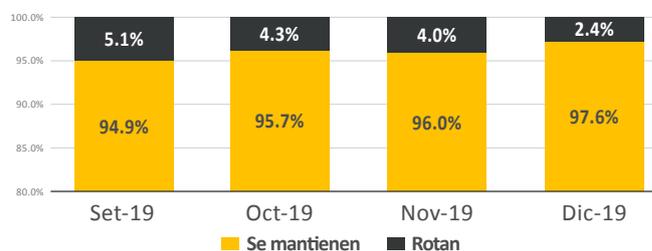
Padres de familia y docentes valoran positivamente las actividades vinculadas a la Atención Tutorial Integral (ATI). Señalan que existen mejoras en el clima escolar y refieren una disminución en las conductas de riesgo, debido al mayor tiempo bajo supervisión y menor exposición a situaciones de riesgo. Esto se alinea con los resultados encontrados en diversas evaluaciones de impacto (Sánchez y Favera, 2019; OSEE, 2020).

Se valora el rol de los psicólogos; sin embargo, su llegada tardía a las IIEE es el principal cuello de botella para la ATI.

Los entrevistados aprecian contar con un psicólogo en las IIEE, debido a que la disponibilidad de estos profesionales es limitada en otros espacios. Se rescata principalmente su presencia en zonas rurales. No obstante, los psicólogos generalmente no llegan a las IIEE al inicio del año escolar por limitaciones en la contratación. Esto sucede debido a lo poco atractivo del salario y a las condiciones de trabajo en las IIEE. Asimismo, se señala una sobrecarga en la asignación de funciones del psicólogo más allá de su real capacidad de atención. Según los actores, estos factores ocasionan, en algunos casos, la pronta renuncia de los psicólogos durante el año y una alta rotación anual principalmente en zonas rurales. Al respecto, según Nexus 2019, en el mes de septiembre renunciaron 92 psicólogos (5.1%) y en octubre 76 (4.3%).

Como consecuencia, el servicio sufre limitaciones: no está disponible desde el inicio del año, puede sufrir interrupciones, además de no articular con la planificación de la IE, poniendo en riesgo la eficacia de la atención socioemocional en las IIEE JEC.

% Rotación mensual de psicólogos



Universo: 2001 JEC. Fuente: Nexus 2019. Elaboración propia

Los docentes tutores no cuentan necesariamente con el perfil requerido.

El puesto de docente tutor no es muy atractivo en las IIEE JEC por la cantidad de actividades adicionales que implica, más allá de las 02 horas semanales establecidas. Razón por la cual, frecuentemente se terminan asignando estas horas a docentes que solo las necesitan para completar su horario. Cuando se da esto, los tutores no suelen cumplir el perfil ideal y presentan mayores problemas para la implementación de la ATI. Adicionalmente, no se tienen lineamientos claros sobre cómo cumplir las actividades propias de la ATI (p.ej. la tutoría individual) y tampoco cuentan con horas asignadas para ello.

El reforzamiento pedagógico a estudiantes no se está implementando según lo planificado.

Los docentes entrevistados no conocen la propuesta de reforzamiento pedagógico de la JEC. Por ello, suelen definir el reforzamiento pedagógico de forma similar a las acciones realizadas en IIEE de jornada regular. Así, las actividades de reforzamiento son implementadas de manera emergente, según la iniciativa del docente o IE, según la sesión o el grado y con variabilidad en el tiempo y recursos.

El área de Educación para el Trabajo (EPT) se ha revalorizado a partir de la JEC, pero se implementa de forma heterogénea y según los recursos con los que cuenta cada IE.

Los directores y docentes reconocen al área "EPT" como medio de preparación para lograr la inserción laboral de los estudiantes. Sin embargo, con excepción de las IIEE con variante técnica, las IIEE no contaban con las orientaciones ni con la capacidad instalada o recursos que les permita ofrecer el curso como está planificado. Así, mientras las IIEE con variante técnica han implementado mejor, aunque con limitaciones, el área de EPT, en las otras IIEE las opciones para el dictado de EPT están limitadas por la infraestructura y el equipamiento, por lo que ofrecen cursos que no requieran recursos distintos a los ya existentes (computación, marketing, finanzas para emprendimientos, entre otros).

## • Implementación del componente de gestión ▾

**Directores son personal clave para la implementación de la JEC; sin embargo, no reciben capacitaciones y asistencia técnica suficiente.**

La mayoría de los directores entrevistados no ha recibido una inducción sobre la JEC ni sobre sus funciones vinculadas al modelo. Esto limita su conocimiento sobre la JEC, teniendo incluso problemas diferenciando sus roles con los del CARE (perciben duplicidad). Asimismo, la asistencia técnica para los directivos es escasa, ya que los especialistas regionales no se dan abasto para visitar las IIEE en la frecuencia esperada y la asistencia de la UGEL se centra sobre todo en docentes.

Por otro lado, los directivos manifiestan seguir ocupando gran parte de su tiempo en tareas administrativas, limitando su rol como líder pedagógico.



**Percibo vacíos en mis funciones de JEC. Creo que, en esa situación, sería importante recibir una capacitación... A veces hay percances entre lo que es administrador y director, quisiera tener una capacitación, así sea breve, sobre el manejo específico y verdadero de una JEC...”**

*(Director, Amazonas)*

**Los CIST y CARE, al igual que los psicólogos, no participan en la planificación del año escolar.**

Debido a problemas en la contratación (convocatorias desiertas y retrasos en publicación de la norma de contratación), el personal CAS no participa en el proceso de planificación anual de la IE. Así, a medida que estos actores se incorporan a la escuela, comienzan a planificar y desarrollar actividades a corto plazo que no están incluidas necesariamente en el Plan Anual de Trabajo (PAT). Estas acciones son percibidas, por directores y docentes, como “sueltas”, no habiendo claridad sobre cómo finalmente contribuyen a los objetivos de ese año.

## • Implementación del componente soporte ▾

**No hay incentivos suficientes para asumir los cargos de coordinador pedagógico y de tutoría en las IIEE.**

Esto responde al exceso de horas semanales trabajadas (más allá de las 32 horas semanales establecidas) y a que esto no implica un salario mayor o un reconocimiento que pueda incorporarse al legajo docente (experiencia para la carrera magisterial). La falta de incentivos ocasiona que no se presenten muchos docentes interesados en el puesto, por lo que no necesariamente se termina seleccionando a los perfiles más idóneos, priorizando a los que cumplen al menos con los requisitos mínimos.

**Se valora el apoyo del coordinador pedagógico, pero se demanda mayor calidad en la atención.**

Según los docentes, el rol del coordinador es importante para la mejora de sus prácticas pedagógicas. Principalmente, lo consideran necesario ya que supervisa la preparación de materiales y el cumplimiento de la programación. No obstante, se cuestiona su preparación para el desarrollo de sus funciones, considerando necesario que los coordinadores fortalezcan sus conocimientos sobre estrategias pedagógicas, además de mejorar sus habilidades comunicativas (asertividad). Asimismo, se identificó la necesidad de mejorar la conducción del diálogo reflexivo y del trabajo colegiado. Particularmente, para el área de inglés, se critica la falta de manejo disciplinar de los coordinadores (por no ser, en muchos casos, docente de inglés).

Como se mencionó, algunos coordinadores no cuentan con el perfil ideal. Además, se reporta que no han recibido, desde el 2017, capacitación o asistencia para desarrollar sus competencias y funciones, lo cual pone en desventaja principalmente a las IIEE focalizadas en los últimos años.

**La atención a la alimentación es el punto crítico más importante para docentes y padres de familia.**

Según los docentes entrevistados, en IIEE sin Qaliwarma, muchos de sus estudiantes no almuerzan. La falta de almuerzo, según docentes y padres, causaría que no puedan aprovecharse las sesiones de clase, además de

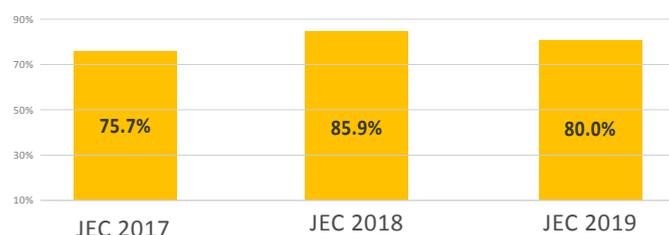
**El modelo JEC no está siendo atractivo para docentes contratados.**

El salario que reciben los docentes de IIEE JER e IIEE JEC no son muy distintos y además la jornada extendida nos les permite tener otro empleo. Por ello, se señala que los docentes mejor preparados y con posibilidad de elección preferirían trabajar en una IE JER en lugar que en una IE JEC.

Asimismo, la falta de incentivos ocasionaría una alta rotación anual de docentes contratados (según Nexus 2019, el 80% de los docentes contratados en una JEC rota de año a año). Si bien la rotación es un problema tanto para las IIEE JEC como para las JER, los resultados de la evaluación de impacto (OSEE, 2020) muestran que pertenecer a una JEC incrementa la probabilidad de rotación docente en 12 p.p.

Estas condiciones constituyen un cuello de botella que afecta la sostenibilidad del modelo en las IIEE (no permite avanzar con el acompañamiento y se pierde el conocimiento adquirido sobre el modelo). Al respecto, si bien se encuentran resultados positivos de la JEC en percepciones sobre prácticas docentes y en desempeño académico (OSEE, 2020), estos efectos pueden verse limitados o reducidos debido a la alta rotación docente y a la insatisfacción por las condiciones laborales.

**% Rotación docente anual en IIEE JEC**



*Universo: 2001 JEC. Fuente: Nexus 2019. Elaboración propia*

generar problemas de salud (gastritis, dolores de cabeza, anemia). Si bien Qaliwarma focaliza a IIEE ubicadas en los distritos de los dos quintiles más pobres, los actores señalan que su población estudiantil es variada y proviene en muchos casos de distritos pobres alejados de la IE. Estos estudiantes que viven en zonas de pobreza, pero no reciben alimentación escolar en su IE, están en situación de vulnerabilidad, dado que tienen mayores probabilidades de no llevar almuerzo y tampoco de comprarlos.

**El horario se cumple; sin embargo, el tiempo destinado para el almuerzo se ha reducido.**

Si bien las IIEE visitadas cumplen con las 09 horas pedagógicas al día, se observa que, por decisión de algunas IIEE, el tiempo de almuerzo se ha reducido aproximadamente a 20 o 30 minutos (debe durar 45 minutos). Esto ha causado que (i) muchos estudiantes no almuerzen, (ii) coman con apuro y (iii) no tengan tiempo para descansar. Sumado a esto, se reportaron cuestionamientos a la efectividad de las horas post almuerzo, debido a la presencia de estudiantes cansados y a ambientes poco favorables (aulas con techo de calamina en zonas cálidas, poca ventilación, falta de agua potable y olor a comida en aulas ante falta de comedores). Esto generaría condiciones adversas para el aprendizaje en las últimas horas.



**Yo he hablado con muchos docentes donde dicen que, después del almuerzo, [los estudiantes] se quedan dormidos, no prestan atención... Están cansados...”**

*(Madre de familia, Lima Metropolitana)*

**La dotación de infraestructura y equipamiento ha sido parcial.**

Las acciones de mejora de infraestructura no se dieron de forma previa a la implementación (como sí se observa en experiencias internacionales similares), sino sobre la marcha y principalmente centrada en dotación de módulos prefabricados para aulas funcionales. Según lo reportado al 2019, no se dieron mejoras significativas en infraestructura desde el año 2017.

## › RECOMENDACIONES

### Componente pedagógico

- Analizar si el sueldo ofrecido a los psicólogos es competitivo para el perfil solicitado, considerando la disponibilidad de estos profesionales en cada región. Es probable que se requiera flexibilizar perfiles para una cobertura más rápida de los puestos.
- Sincronizar las diversas labores que desarrollan los tutores y establecerlas formalmente en su distribución de horas. Asimismo, definir con mayor claridad parámetros para el desarrollo de actividades de la ATI, particularmente sobre la tutoría individual, diferenciando entre los roles de los tutores, coordinadores de tutoría y psicólogos.
- Incluir, en lineamientos de la JEC, la descripción, actividades y materiales necesarios para el desarrollo del Reforzamiento Pedagógico. Asegurarse en difundir estas orientaciones en espacios dirigidos a docentes, coordinadores y directores.
- Orientar a directivos y docentes sobre el diseño del área “EPT”: objetivos, tipo de formación a ofrecer e implementación, considerando las características de las IIEE y demandas de los estudiantes y entorno. Además, invertir en brindar a las IIEE condiciones para el desarrollo del área y la ampliación de cursos. La inversión debe ser en infraestructura, mantenimiento, maquinaria y asignación de recursos para insumos.

### Componente de gestión

- Brindar a los directivos información clara sobre sus funciones en una IE JEC y sobre los roles de los otros actores. La información debe llegar al inicio de las labores y debe ser reforzada a través de asistencia técnica y capacitaciones. Es necesario también seguir identificando espacios de reducción de carga administrativa.
- Priorizar la pronta emisión de la norma de contratación de perfiles CAS para que puedan participar de la planificación de las actividades anuales en las IIEE (febrero). Facilitar condiciones para la renovación de contratos, así como establecer mejores condiciones salariales e incentivos.
- Generar incentivos no monetarios para los docentes contratados que compensen limitaciones remunerativas. Los docentes solicitan certificar lo aprendido y acceder a capacitaciones. La JEC en general debe brindar condiciones más favorables de trabajo para docentes nombrados y contratados (clima laboral, condiciones de la IE, espacios de formación de calidad).

### Componente de soporte

- Generar incentivos para el puesto de coordinador pedagógico y de tutoría (legajo docente y certificación para la carrera magisterial). Asimismo, brindar a estos actores asistencia técnica y capacitaciones para el fortalecimiento de capacidades pedagógicas y comunicacionales, orientando, sobre todo, en el desarrollo de la observación de aula, diálogo reflexivo y trabajo colegiado.
- Sobre el área de inglés, se debe analizar la pertinencia de volver a contar con un acompañamiento o asistencia específica liderada por docentes de inglés con manejo de metodología de enseñanza en adultos.
- Seguir ampliando, en coordinación con el MIDIS, la cobertura de Qaliwarma para atender a la brecha de estudiantes que no cuentan con el servicio. De igual forma, gestionar la dotación de infraestructura, mobiliario y equipamiento (cocinas, microondas, otros) para acondicionar comedores. Por otro lado, brindar orientaciones sobre condiciones para el desarrollo y mayor aprovechamiento de las clases después de almuerzo.
- Intensificar las acciones pendientes de mejora en infraestructura y mobiliario ofrecidas a las IIEE JEC, partiendo de una priorización en las IIEE rurales y en las IIEE con mayores deficiencias. De igual forma, comprometer e impulsar el trabajo intersectorial para la provisión de servicios básicos (agua potable y desagüe, servicio eléctrico e internet).