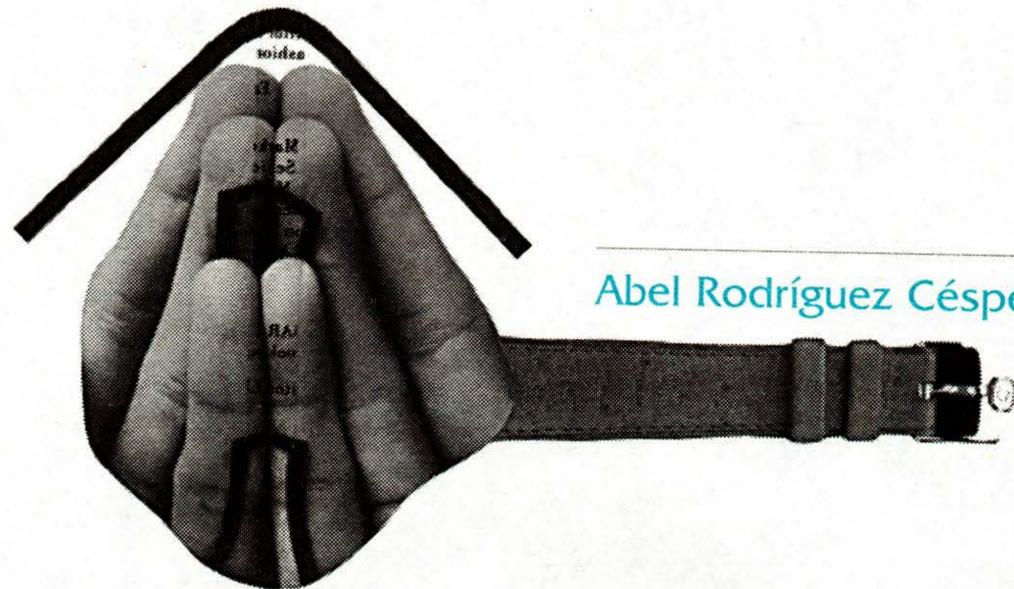
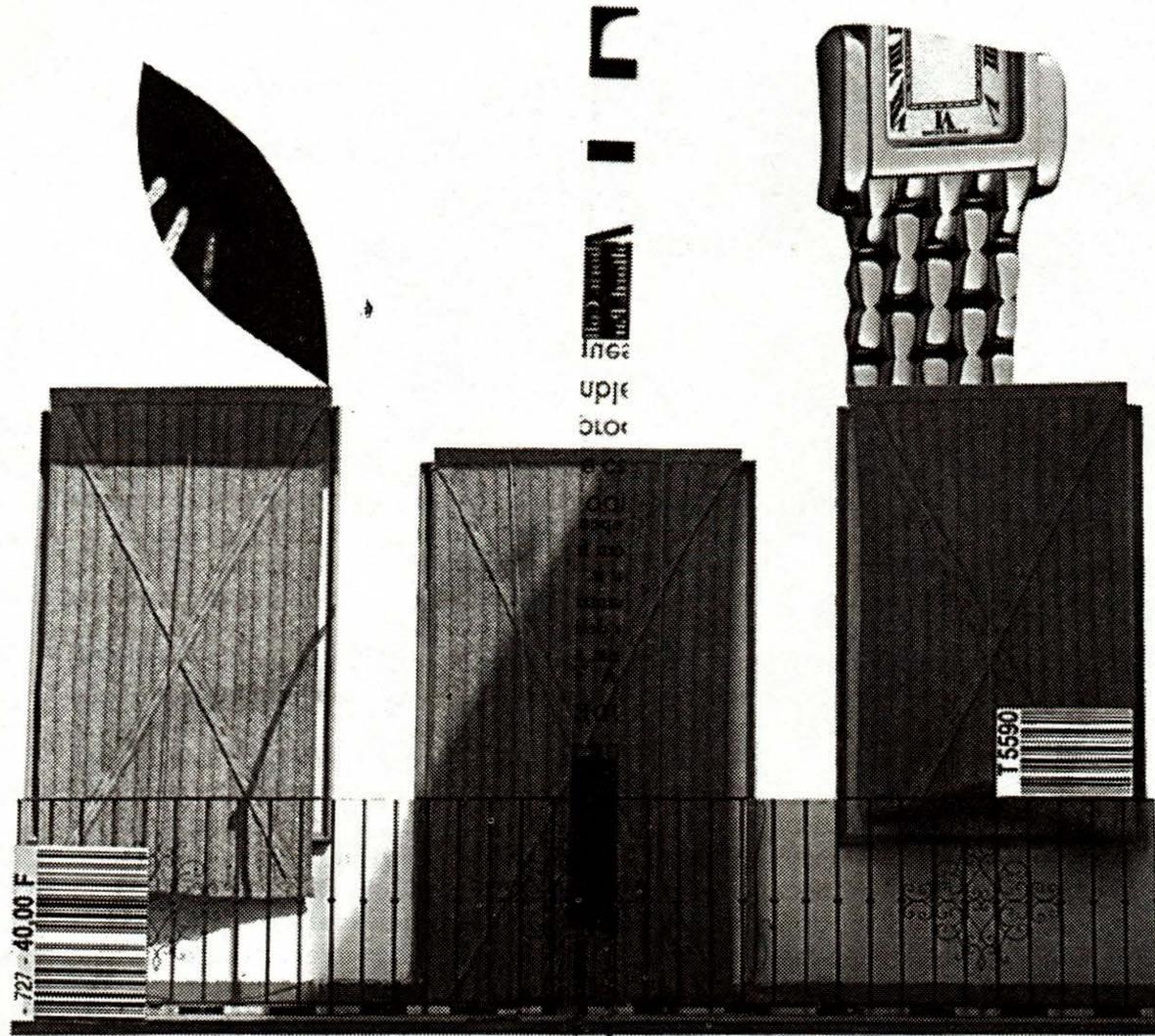


El tiempo en educación



Abel Rodríguez Céspedes*

*Viceministro de Educación Nacional, Gerente del Plan Decenal de Educación

nunca sobra



La incidencia de la jornada y del calendario escolar en la calidad de la educación

y en la equidad del sistema educativo, es un asunto que continúa siendo objeto de reflexión, investigación, innovación práctica y controversia en muchos países del mundo. Así pudimos constatarlo en el seminario internacional que sobre el tema organizó el Ministerio de Educación entre el 13 y 14 de noviembre último.

Aunque todas las opiniones coinciden en que el tiempo no

determina la calidad de la enseñanza, lo cual sugiere que el incremento de la jornada escolar no garantiza por sí solo una mejor calidad, también reconocen, y con mayor certeza, que no es posible conseguir mejores niveles de calidad si no se dispone del tiempo necesario para lograrlo. Es decir, que para alcanzar de manera satisfactoria los fines y objetivos de la educación es menester más tiempo de trabajo escolar.

La última afirmación fue categórica en la intervención de la señora Cecilia Jara, secretaria técnica del Programa de Extensión de la Jornada Escolar del Ministerio de Educación de Chile.

Por parte de los participantes colombianos, desde el Ministerio de Educación hasta los educadores, salvo algunas voces en contra, pasando por las autoridades locales, los representan-

tes de los sectores sociales y los especialistas, la posición fue unánime en favor de la extensión de la jornada escolar.

La aproximación a esta posición se da desde diferentes consideraciones y argumentos.

En primer lugar, se plantea el hecho innegable de que tenemos una de las jornadas escolares más cortas del mundo. Mientras que aquí los escolares estudian en cuatro y cinco horas diarias, en Estados Unidos la jornada escolar tiene una duración de seis horas, en Europa entre seis y ocho horas y en Japón de ocho horas. Esta situación, que es general en el sector estatal de la educación, se torna más preocupante si se considera que el año escolar en nuestro país también es uno de los más cortos del planeta. Mientras que nuestros escolares estudian 680 horas anuales, los japoneses tienen un año

escolar de 1.500 horas, los alemanes de 1.300, los canadienses de 1.200, los estadounidenses de 1.100 y los coreanos de 1.200.

Aunque allí se encuentra la causa inicial de su existencia, la jornada escolar vigente en el país no tiene origen legal en la emergencia educativa decretada por el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo en 1967, para ampliar la cobertura escolar. Un decreto expedido en el mismo año de la emergencia, el No. 155, dispuso que cada una de las jornadas tendría una duración de seis horas continuas diarias, para un total de 36 horas de clase semanales (incluyendo los sábados). Este mismo decreto ordenó que para completar las horas semanales del plan de estudios los planteles dispondrían de horas de la tarde para los alumnos de la mañana y vice-

versa.

Con esta medida se buscaba que la implantación de la doble jornada no implicara la disminución del número de horas de la jornada escolar.

Si se compara la jornada escolar fijada por el Decreto 155 citado con la vigente hasta ese momento, se encontrará que ésta en algunos casos es de más larga duración, lo cual indica que por lo menos legalmente la doble jornada antes que propiciar la disminución de la jornada escolar la extendió. Por ejemplo, en el nivel de primaria la jornada escolar establecida por el Decreto 1710 de 1963 era apenas de 33 horas.

La reducción de 36 a 25 horas de la jornada escolar se produjo por la concurrencia de dos fenómenos. En primer lugar,



mediante el Decreto 274 de 1971, expedido por el gobierno del presidente Misael Pastrana, siendo ministro de Educación Nacional el doctor Luis Carlos Galán Sarmiento, como producto de un acuerdo sindical con la Federación Colombiana de Educadores —Fecode—, se estableció que el tiempo de trabajo docente para los maestros de enseñanza primaria de todo el territorio nacional sería de treinta (30) horas semanales. Esta medida significó en la práctica una disminución de seis (6) horas, por cuanto nunca se cubrió el déficit de atención a los escolares que ella originó.

En segundo lugar, los maestros interpretaron las 30 horas de que hablaba el mencionado decreto como horas de clase y no horas calendario. Teniendo en cuenta que la hora de clase tenía una duración de 45 minutos, las 30 horas se convirtieron en 25, pues 30 horas de clase de 45 minutos cada una se pueden dictar en 22 horas y media calendario. Si se tiene en cuenta que en cada jornada se dedican 30 minutos para descanso o recreo, o sea, dos horas y media en la semana, se completan las 25 horas que teóricamente tiene la jornada escolar semanal en el nivel de primaria. Esta jornada sería real si los alumnos de la mañana asistieran a la escuela entre las 7 a.m. y las 12 m., y los de la tarde entre las 12^{1/2} p.m. y las 5^{1/2} p.m. El Decreto 1002 de 1984 trató de corregir esta interpretación al prescribir en el artículo 11 que «la intensidad mínima para cada uno de los grados y áreas de la educa-

ción básica (primaria y secundaria) y de la media vocacional, se contabilizará en horas netas de 60 minutos de trabajo escolar».

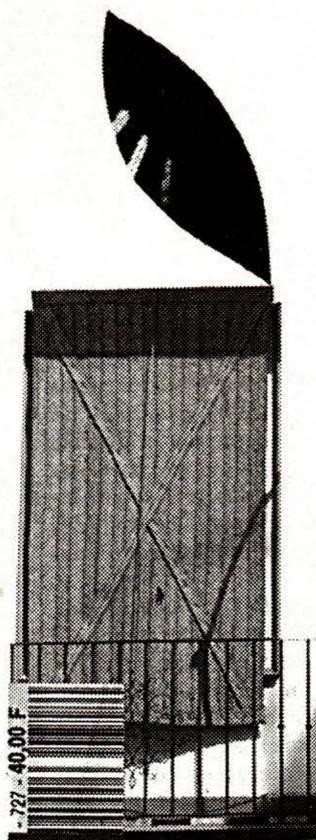
Este mismo decreto ordenó que los totales mínimos semanales y anuales de horas netas, sin contar los períodos de descanso, serían los siguientes: educación básica primaria: 25 horas semanales y 1.000 horas anuales. Educación básica secundaria y media vocacional: 30 horas semanales y 1.200 anuales. Igualmente, señaló que para los centros educativos de educación básica secundaria y media vocacional autorizados para laborar en tres jornadas, el total mínimo semanal sería de 25 horas netas de 60 minutos.

El propósito del Decreto 1002 no se consiguió porque prevaleció la interpretación ya comentada arriba. El Decreto 1860, reglamentario de la Ley General de Educación no modificó lo dispuesto en el 1002; sólo en lugar de hablar de horas «netas» habla de horas «efectivas».

Una segunda consideración para proponer la extensión de la jornada escolar es la relacionada con la baja calidad de la educación. Además de lo que dicen los estudios, es notoria la insatisfacción social con la calidad de la educación que se imparte en el país. Como ya se anotó, aunque la calidad de



la educación no depende del tiempo, de duración de la jornada escolar, sino de diversos factores, tanto los estudios como la opinión pública coinciden en adjudicarle esta situación a la existencia de la doble y triple jornada.



Como lo señalara el ministro en su intervención ante el seminario ya mencionado, «la reducción de la jornada escolar prácticamente a la mitad logró aumentar la cobertura pero la institución escolar dejó de ser el

centro de desarrollo personal de los niños en el contacto no sólo con los conocimientos sino también con el deporte, las artes, las actividades lúdicas y procesos más amplios de socialización. Esto ha sido particularmente grave tratándose de los niños y jóvenes más pobres de la población. Por ofrecer el servicio a un número mayor de estudiantes y aumentar la eficiencia en el uso del recurso físico se puso en peligro la formación integral». La doble jornada se convirtió así en otro factor de inequidad del sistema educativo, pues mientras la minoría de la población recibe siete y ocho horas de formación, la gran mayoría escasamente recibe cuatro o cinco.

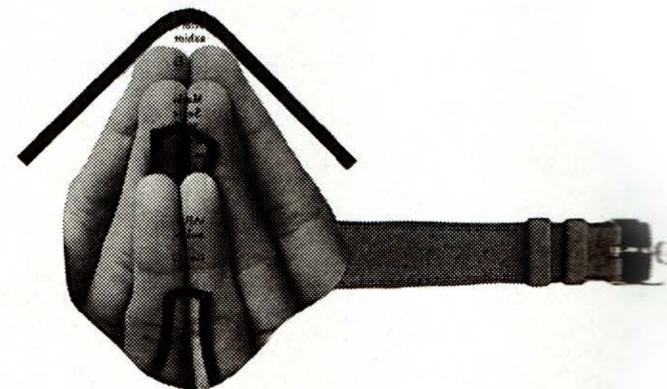
Un tercer argumento que se esgrime en favor de la extensión de la jornada escolar tiene que ver con la necesidad de disminuir, mediante una mayor permanencia de los muchachos en actividades educativas, el alto riesgo a que se encuentran expuestos por el incremento de las situaciones de violencia, drogadicción y alcoholismo, cada vez más extendidas como consecuencia del aumento de la marginalidad y la pobreza. A diferencia de otras épocas, los padres de familia ya no tienen forma de cuidar a sus hijos en las horas del día; tampoco las entidades estatales creadas para atender a los niños y jóvenes en la jornada contraria a la de estudio, como Colcultura y Coldeportes, lograron cumplir con este cometido; en fin, la reducción de la jornada escolar a medio día, dejó expuestos durante el otro medio día a la inseguridad y a los vicios que tanto afligen a la sociedad a millones de escolares.

De esta manera, una medida que hace treinta años fue decisiva para incrementar la cobertura escolar, hoy se reconoce como nociva para la calidad de la educación, pues al abandonar la jornada única para usar en dos y hasta tres jornadas un mismo plantel, se descendió de una jornada de seis y siete horas a una de cuatro y cinco, afectando de manera grave a la educación estatal y gran parte de la privada.

En cuarto lugar, no está de más recoger aquí otra consideración de hondo calado social con la cual se justifica el desmonte de la doble jornada. Se trata del aumento del desempleo que trae consigo la incorporación de miles de menores a la actividad laboral en su jornada libre. Porque cobran menos salario, no reclaman prestaciones sociales ni se involucran en actividades sindicales, muchas empresas prefieren la contratación de jóvenes escolares, así sea por medio tiempo, en cambio de adultos. Además del efecto que tiene sobre el empleo, este fenómeno se convierte también en causa de deserción y repetencia escolar, pues son muchos los muchachos que abandonan el colegio entusiasmados con el trabajo o reprueban el año por su dedicación al mismo.

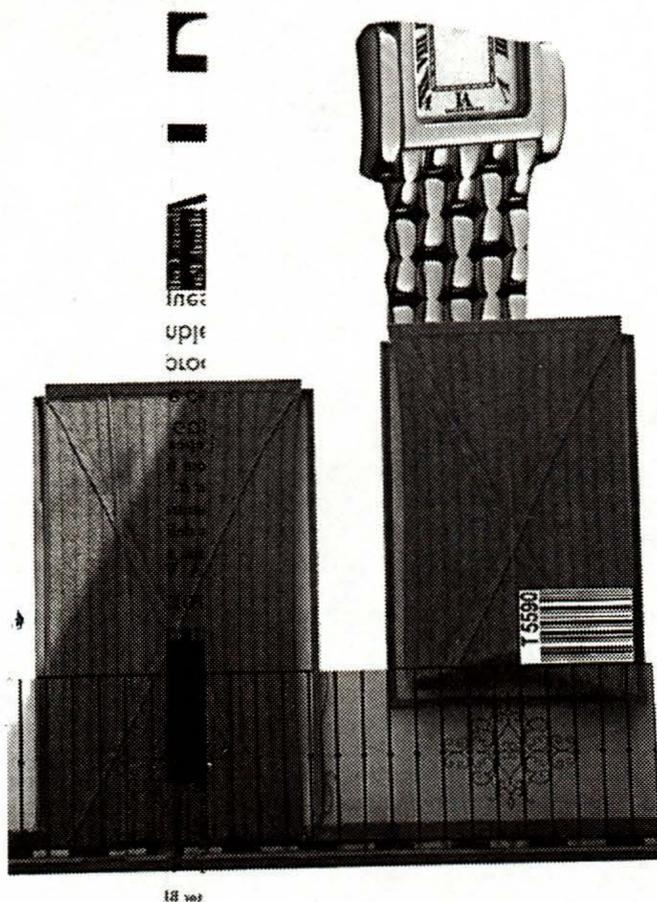
Por último, hay que anotar que la vuelta a la jornada única es un mandato legal. La Ley 115 de 1994, conocida como Ley General de Educación, determinó que el servicio educativo se debe prestar en las instituciones educativas en una sola jornada y ordenó al Ministerio de Educación reglamentar en coordinación con las entidades territoriales el programa y los plazos dentro de los cuales deberá implantarse.

No obstante que la ley no habla expresamente de extensión de la jornada sino de jornada única, resulta apenas obvio concluir que la prestación del servicio educativo en una sola jornada tiene como propósito principal, facilitar a la institución escolar más tiempo para el cumplimiento de sus funciones educativas y formativas, es decir, la extensión del tiempo de atención de los alumnos. Desmontar la doble y triple jornada con el único fin de que en cada establecimiento sólo fun-



cione una institución y no dos o tres, como ocurre en la actualidad, sin extender la jornada, en nada contribuiría a mejorar la calidad de la educación y a ampliar las posibilidades de aprendizaje de los alumnos. Cuando más sería una medida que contribuiría a hacer más eficiente la gestión escolar pero a costa de la cobertura, lo cual resulta inaceptable.

Tampoco sería de utilidad para el mejoramiento de la calidad de la educación, extender la jornada escolar para continuar ofreciéndole a los alumnos «más de lo mismo»: clases aburridas que antes que despertar el interés por el conocimiento lo desestimulan. Como se plan-



teó por parte del secretario de Educación de Santander, el mayor número de horas de trabajo escolar no necesariamente debe traducirse en más clases de aula ni en más horas de permanencia en la escuela.

Lo cual no quiere decir que la organización de ese mayor tiempo no sea responsabilidad de la escuela y el colegio. La extensión de la jornada implica, entonces, un doble desafío: más tiempo para la educación; pero de calidad.

La extensión de la jornada escolar debe constituirse en una prioridad de la política educativa nacional; así lo planteó categóricamente el ministro Jaime Niño Díez en el seminario a que se hizo referencia atrás. De acuerdo con sus palabras la extensión de la jornada escolar debe conducir al mejoramiento de la calidad de la educación y de la eficiencia interna del sistema educativo en términos de promoción y retención. Bajo ninguna circunstancia podrá implantarse con detrimento de la cobertura. Por esta razón el ministro fue enfático en reconocer la necesidad de incrementar el tiempo de docencia y la infraestructura física.

El aumento del tiempo de duración de la jornada escolar es una política cuya realización sólo es posible en el mediano plazo; requiere de la aplicación de diferentes estrategias y acciones; y su planeación debe

involucrar a los niveles nacional, departamental, municipal e institucional. La extensión de la jornada escolar debe asumirse como un programa del Plan Decenal y como una condición para alcanzar los objetivos de calidad y eficiencia que éste se propone.

Las estrategias varían según se trate de establecimientos que funcionen con una, dos o tres jornadas.

En los establecimientos que funcionen con una sola jornada basta con incrementar el tiempo de duración de la misma hasta el número de horas que acuerde la comunidad, respetando naturalmente el mínimo que fijen las normas reglamentarias para cada nivel de enseñanza. En este caso el aumento del número de horas de la jornada y el establecimiento de la jornada única. La aplicación de esta estrategia, que como ya se indicó es de orden legal, es perfectamente posible, así sea gradualmente. Un estudio que viene adelantando el Ministerio de Educación

permite calcular, que a diferencia de lo que se creía, la mayoría de los establecimientos educativos, oficiales y no oficiales, funcionan en una sola jornada. El problema de la doble jornada se concentra en las grandes ciudades y en mayor medida en los colegios de secundaria.

La jornada única puede funcionar de manera continua o partida. La primera forma exige la atención de la alimentación de alumnos y profesores; la segunda, el problema del transporte que pueden requerir los alumnos para desplazarse hasta sus casas a tomar el almuerzo. Las condiciones lugareñas y en especial de los padres de familia son las que deben determinar la forma de jornada que se adopte en cada institución.

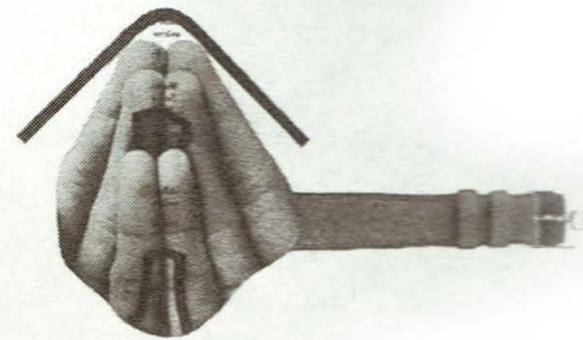
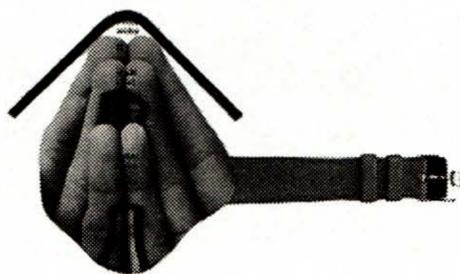
Para el desmonte de la doble y triple jornada, además de establecer los requerimientos físicos, técnicos y de personal y fijar los plazos de aplicación es menester tomar de manera inmediata algunas medidas, como

la integración en una sola institución de las dos o tres que funcionan en la actualidad en el mismo establecimiento educativo y acordar el proceso de articulación o

integración institucional de la primaria con el bachillerato, a fin de proveer instituciones que ofrezcan la educación básica completa o todo el ciclo de estudios previo a la educación superior.

En los dos casos examinados la extensión de la jornada escolar hasta un mínimo de horas que nos coloque en el promedio internacional, va a exigir, además de considerables inversiones, mucha innovación y capacidad de gestión. En primer lugar será menester contar con los recursos humanos, técnicos y de infraestructura con que cuente la comunidad, las instituciones del Estado y el sector

privado. Instalaciones deportivas, culturales, sociales, comunales, religiosas, empresariales y comerciales pueden utilizarse para construir redes de servicios educativos utilizables por diferentes instituciones educativas. También será necesario conseguir el apoyo de profesionales, religiosos, estudiantes y amas de casa para que ayuden a atender a los niños y jóvenes en el nuevo tiempo de trabajo educativo. Hasta sería conveniente pensar en la expedición de una ley de la república que le dé carácter mandatorio a esta política y provea los recursos financieros para su aplicación.

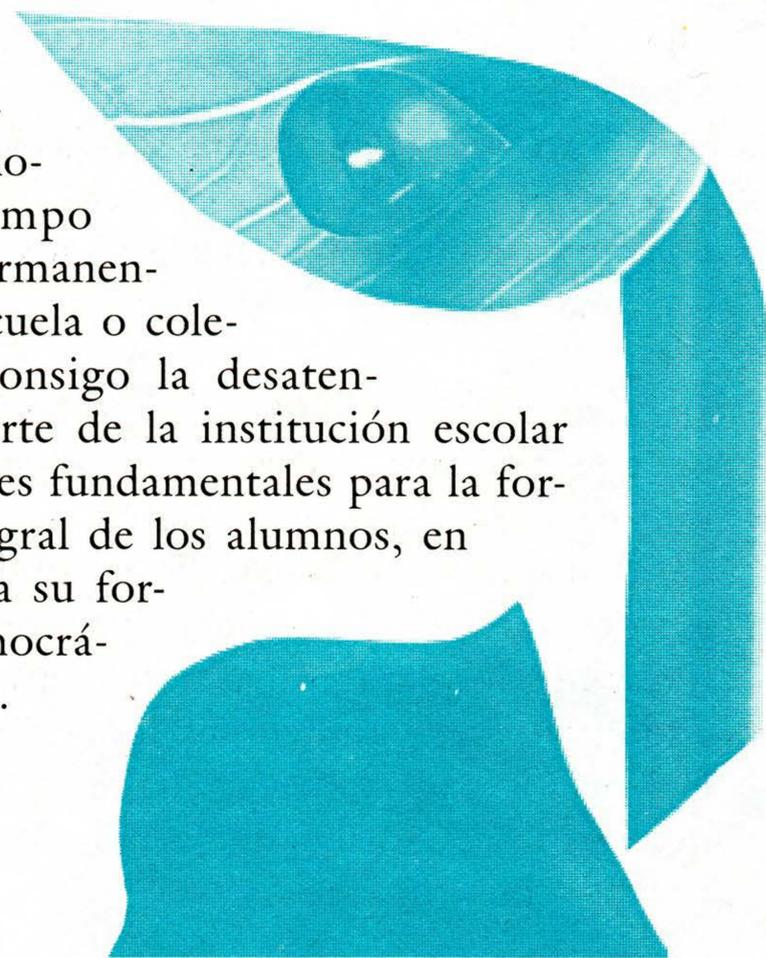


El tiempo en educación

La extensión de la jornada escolar no puede conducir a alzas injustificables de los costos educativos que sufragan los padres de familia ni a confrontaciones laborales con los maestros. Con unos y otros deben adelantarse procesos de concertación que conduzcan a asumir el desafío de manera conjunta y solidaria. La objeción de algunos núcleos de educadores a la medida proviene de una confusión que debemos superar; se trata del equiparamiento de jornada escolar con jornada laboral docente. Si bien es cierto que una y otra coinciden de manera general, hacia el futuro habrá que diferenciarlas. Por lo demás, los educadores que sean convocados o seleccionados, o que concurran voluntariamente a la extensión de la jornada escolar, deberían ser objeto de estímulos especiales.

Todos los estudios y sondeos indican que la extensión de la jornada escolar es una medida inaplazable. Si la implantación de la doble y triple jornada fue en su momento una medida de emergencia para ampliar la cobertura, su permanencia en forma indefinida se ha convertido en una de las mayores trabas para el mejoramiento de la calidad y eficiencia del servicio educativo y una de las causas de graves problemas sociales.

La disminución de siete a cuatro y cinco horas del tiempo diario de permanencia en la escuela o colegio, trajo consigo la desatención por parte de la institución escolar de actividades fundamentales para la formación integral de los alumnos, en especial para su formación democrática y cívica.



nunca sobra



Por ofrecer el servicio educativo a un número mayor de estudiantes y aumentar la eficiencia del recurso físico se puso en peligro la seguridad física y mental de los muchachos, afectada por los procesos de descomposición y violencia que afectan a la sociedad.

Lo que en un principio se entendió como una escuela o colegio de doble jornada, que utilizaba una misma aula para atender dos grupos de alumnos, uno por la mañana y otro por la tarde, terminó convirtiéndose en dos instituciones que funcionan en una misma planta física, lo cual es origen a una variada gama de conflictos que antes que elevar la eficiencia la afectó severamente.



La extensión de la jornada escolar responde a un propósito de equidad de la oferta educativa, por cuanto busca que todas las niñas, niños y jóvenes cuenten con el tiempo y las oportunidades que garanticen las mismas condiciones de calidad educativa para todos. En los recientes estudios internacionales de calidad en los que participó Colombia, los mejores resultados fueron para los estudiantes que tienen la jornada completa.