

APUNTES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA JORNADA ESCOLAR COMPLETA

OPECH, Julio 2006

En 1997 se dictó la ley N° 19.532 que daba inicio a la Jornada Escolar Completa (JEC). Durante estos años de implementación, el Estado ha invertido grandes recursos para dotar de la infraestructura necesaria a los establecimientos subvencionados del país, sean éstos particulares o municipales, por medio del “Aporte Suplementario por Costo de Capital Adicional”. Además, la incorporación significó un incremento en la cantidad de horas que los estudiantes están en el establecimiento, llegando a 39 horas cronológicas como norma general para la educación media.

Sucesivas demoras y atrasos, han impedido cumplir con los plazos estipulados inicialmente, posponiéndose para el año 2010 la total implementación de la JEC. Durante su gradual implementación diferentes actores escolares han denunciado, especialmente, dificultades con el tema de los almuerzos (espacios insuficientes y baja cobertura), uso del tiempo pedagógico adicional y agotamiento en docentes y alumnos. Más allá de su intención y de sus objetivos, lo concreto es que se constituyó, durante el proceso de movilización estudiantil en uno de los principales reclamos, señalando claramente la necesidad de su completa revisión.

El objetivo propuesto para la Jornada Escolar Completa era: “Aportar al mejoramiento de la calidad de la educación e igualar las oportunidades de aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes de todo el país, al aumentar de manera significativa los tiempos pedagógicos con el propósito de desarrollar mejor el nuevo marco curricular”. En ese sentido, el supuesto de base es que para los estudiantes más pobres estar mayor tiempo en el establecimiento escolar les permitiría compensar su menor capital cultural. Asimismo, también se pensaba que una socialización más prolongada podría contribuir a disminuir los conflictos existentes entre la institucionalidad escolar y la cultura juvenil popular. En concreto, la JEC posee una doble motivación: mejorar los aprendizajes y lograr mayor equidad en la educación.

Las evaluaciones realizadas por la Universidad Católica (años 2000 y 2005) a la implementación de la Jornada Escolar Completa, muestran varios aspectos que es importante relevar:

1) Uso y distribución del tiempo

La sensación de agobio, tiene que ver, particularmente con el uso y distribución de los tiempos en los establecimientos escolares, los que muestran una tendencia preocupante si se comparan las evaluaciones realizadas los años 2000 y 2005.

- ◆ El año 2000 existía un alto número de establecimientos que no cumplía con la norma establecida por los OF/CMO. La evaluación hecha el año 2005 da cuenta de un similar estado de cosas, tal como veremos a continuación.
- ◆ *El año 2000*, en cuanto al tiempo total de la jornada, un 18% de escuelas y un 24% de establecimientos de E. Media revelan tiempos menores a los establecidos (preocupantes o críticos). Esta situación *el año 2005* pareciera haberse mantenido o

incluso agravado, pues el 28,9% de las escuelas y el 26,4% de los liceos se encontraba en similar condición.

- ◆ *El año 2000*, en cuanto a la realización de horas pedagógicas, 19% de las escuelas y 21% de los establecimientos de E. Media se podían calificar en situación crítica o preocupante. *El año 2005*, el 25,3% de las escuelas se encontraba bajo la norma y un 26,9% sobre ella, solo un 47,8% está en el rango de tiempo pedagógico total prescrito en la norma. En el caso de los liceos Científico-Humanistas, un 36,1% estaba bajo la norma o en situación crítica en lo referido a los tiempos del Plan de Estudios, mientras que en la implementación de horas de libre disposición, un 53% de los liceos no cumple con el rango mínimo establecido. En los liceos Técnico-Profesionales, un 11,6% no cumple con la dedicación horaria del Plan de Estudios y un 24,7% hace lo propio en lo que respecta a las horas de libre disposición.
- ◆ Son los tiempos de recreo y almuerzo los que menos se ajustan a la norma. *El año 2000*, un 30% escuelas y 31% establecimientos de E. Media destinaban menos tiempo que el estipulado al almuerzo; mientras que un 53% de escuelas y un 59% de establecimientos de E. Media destinaba menos tiempo a recreos que el previsto en el rango de tolerancia. *El año 2005*, en el caso de los almuerzos, un 26% de las escuelas y un 30,9% de los liceos destina menos del tiempo aceptable; y en el caso del recreo, un 68% de escuelas y un 63,2% de los liceos, destina menos del tiempo prescrito para este concepto, el que es de 3 horas semanales. De hecho, casi un 40% de los liceos se encuentra en la categoría “críticos” en este último concepto. Como se observa, en ambos ítemes (almuerzo y recreo), la tendencia es negativa, reduciéndose progresivamente los tiempos, lo que parece ser notoriamente más grave en el caso de los recreos.
- ◆ *El año 2000*, en educación básica, existe un porcentaje importante de las escuelas que revela incumplimiento en algún sector de aprendizaje, destacándose el área de ciencias como el sector más afectado, pese a que estas áreas se encuentran establecidas en los OFCMO. El año 2005, por su parte, esta situación parece ser distinta, en especial en el caso de Ciencias, donde solo una pequeña parte (5,2%) no cumple con el mínimo exigido. Con todo, aún un 25% de los establecimientos no cumple con las horas pedagógicas en uno de los sectores y un 7,8% en dos de ellos. Esto se explica por la marcada tendencia a aumentar las horas dedicadas a Lenguaje y Matemáticas, incluso más allá de lo prescrito en la norma. De hecho, en ambos sectores porcentajes cercanos al 90% de establecimientos que realizan más horas pedagógicas semanales que las exigidas por la normativa. Algo similar se observa para los sectores de Comprensión del Medio Social y Estudio y comprensión de la naturaleza. Estos cuatro sectores son, justamente, aquellos medidos en la prueba SIMCE.
- ◆ *El año 2000*, en educación media, un 63% de los establecimientos no cumplía con los tiempos de libre disposición, lo que cinco años después parece haber disminuido, con un 53% en Científico-Humanista y un 24,6% en los liceos Técnico-Profesionales.
- ◆ Por otra parte, *el año 2000*, un 18% de los establecimiento de educación media revelaba un nivel de incumplimiento en tiempo destinado en uno o dos sectores de aprendizaje y en el caso de los liceos técnico profesionales un 27% revela tiempos insuficientes en el rango de 1 a 3 sectores y un 26% destina menos de cuatro horas

semanales a idioma extranjero. El *año 2005*, esta tendencia se ve agravada, pues sólo el 8,9% de los liceos cumple con la norma, un 33,2% presenta incumplimientos en uno o dos sectores de aprendizaje y un 57,9% en tres o más.

2) Horas de libre disposición y presión para responder a los test estandarizados

Pero quizás el problema mayor es la tensión entre horas de libre disposición y necesidad de responder a las mediciones estandarizadas (SIMCE , PSU). Lo anterior es consecuencia del actual modelo educativo, en el cual las pruebas estandarizadas de medición de calidad, más que proporcionar información útil para el mejoramiento de los centros educativos, son utilizadas mediáticamente para rankear a los establecimientos educacionales. Por lo tanto, si no se soluciona este problema, la integralidad del proceso educativo seguirá condicionado por la necesidad de la escuela de responder a la demanda de imagen y pseudo prestigio que le impone la sociedad.

- ◆ Se percibe que el mayor tiempo se utiliza fundamentalmente para responder a los resultados de las pruebas nacionales como el SIMCE y P.A.A. El mayor tiempo utilizado del plan de estudio corresponde a Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, en desmedro de otras áreas de aprendizaje y de desarrollo humano, a su vez el mayor número de horas de libre disposición (38% en básica y 42% en E. Media) son de índole académico, y entre ellas, lenguaje, matemáticas y P.A.A (2000).
- ◆ Cerca del 30% de los establecimientos educacionales utilizan tiempo de libre disposición a la preparación de la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Si se considera que el curso de referencia es 3° medio, se podría esperar que en el nivel superior la frecuencia fuera aún mayor. Las pruebas cuya preparación se privilegia son las de Lengua castellana y comunicación y Matemáticas. El tiempo destinado a este tipo de actividades representa 1.19 horas pedagógicas a la semana que corresponde al 38.4% del tiempo total de libre disposición destinado a actividades no relacionadas a los principales sectores de aprendizaje (2005)
- ◆ La destinación de tiempo de libre disposición a la formación diferenciada es reducida, siendo un 6.3% de los establecimientos que destinan algo de este tiempo a estas clases.
- ◆ Las actividades recreativas, tienen una presencia bastante acotada, ya que sólo el 5% de los establecimientos incorpora este tipo de actividades.

3) Percepción subjetiva de los actores escolares sobre la JEC

La evaluación realizada el 2005 destaca en sus conclusiones:

- ◆ Los profesores en su mayoría, identifican como problemático el agotamiento, tanto de los alumnos como de los profesores con un 74% y un 77% respectivamente. Los UTPs y directores coinciden con este diagnóstico y también tienen porcentajes elevados que identifican el agotamiento de profesores y alumnos como aspectos problemáticos.

- ◆ El otro ámbito que los profesores identifican como problemático, aunque con porcentajes más bajos de mención son los relacionados con los recursos pedagógicos y material didáctico (55%) y equipamiento (47%).
- ◆ Se destaca que para el 45% de los profesores es problemático el hecho de que hayan alumnos que no almuerzan. Esta preocupación es más mencionada por profesores de establecimientos municipales y aquellos de colegios más grandes (mayor matrícula). Además en términos de gravedad de las problemáticas mencionadas el hecho que existan alumnos que no almuerzan es el problema que mayores porcentajes de docentes (44.6%) consideran “Muy grave”.

Algunas propuestas indispensables para enfrentar los problemas detectados, debieran considerar a lo menos:

Los principales nudos problemáticos, que han sido diagnosticados y evaluados por investigaciones encargadas por el propio Ministerio de Educación¹, se expresan en los siguientes ámbitos.

- ◆ Participación de los actores en el proceso
- ◆ Almuerzo de los alumnos
- ◆ Infraestructura y equipamiento
- ◆ Distribución del tiempo curricular
- ◆ Tensión entre horas de libre disposición y necesidad de responder a las mediciones estandarizadas (SIMCE , PSU)
- ◆ Condiciones salariales y laborales de los docentes

1) Revisión de la distribución del tiempo curricular, y de las horas de libre disposición, con participación de todos los actores.

Lo primero necesario de revisar es que el mejoramiento de la JEC pasa por comprender que la educación es un fenómeno complejo, donde están presentes las subjetividades de los sujetos involucrados, por lo que se relaciona con muchos más aspectos que los medibles en pruebas estandarizadas, y por lo mismo, no pueden ser éstas las que determinen la distribución del tiempo curricular, ni mucho menos las horas de libre disposición. .

Al contrario, lo que debe ser determinante, es la formación integral del sujeto, considerando todas sus necesidades y potencialidades, para lo cual es indispensable que la JEC se construya con la participación de los actores y con atención a la diversidad.

¹ Se trata de dos evaluaciones realizadas por la Universidad Católica, por encargo del Mineduc. La primera, realizada el año 2000, fue producto de la negociación del Colegio de Profesores con el Ministerio de Educación, siendo estos dos organismos, la contraparte técnica de los investigadores de la Universidad que realizaron el Estudio. La segunda, desarrollada el año 2005, aún no ha sido difundida públicamente. No obstante, hemos conseguido el informe final de la misma, y en este trabajo se presentan algunos de los datos relevantes que en ella aparecen.

Para ello es necesario abordar todos aquellos aspectos que al interior de los establecimientos favorecen una educación más integral: número de alumnos por curso adecuado para que se den procesos de aprendizaje mediados por el profesor; infraestructura y material educativo de calidad que favorezca un ambiente de aprendizaje; aumento sustantivo del tiempo de los docentes para reflexionar, planificar y evaluar los procesos de enseñanza, dando espacios para el trabajo colectivo del equipo docente que permita ir coordinando, analizando y evaluando las acciones educativas en torno a objetivos comunes; liderazgo pedagógico de las autoridades de los establecimientos; impulso de procesos de actualización y formación docente que permitan reencantamiento con la profesión docente.

Se trata, en definitiva de concentrar los esfuerzos y los recursos más que en tensionar la tarea educativa, en intencionarla favoreciendo que todas las personas involucradas en ella se sientan seriamente partícipes de una tarea común.

2) Mayor fiscalización del Estado y acompañamiento del Estado en el proceso.

Muchos de los problemas identificados dicen relación con que los establecimientos no están cumpliendo con las distintas leyes que debieran regular el funcionamiento de los establecimientos: JECD, Estatuto Docente, Decretos de planes y programas de estudio; situación que implica revisar y fortalecer el rol de fiscalización y seguimiento de políticas del MINEDUC.

3) Revisión y reestructuración de la asignación de recursos y de sus mecanismos.

Se debieran focalizar los recursos en los establecimientos públicos (municipales), privilegiando la asignación de los mismos en los sectores más vulnerables, favoreciéndolos en la asignación de recursos, tanto en infraestructura como en equipamiento. De lo contrario, la JEC seguirá aumentando la brecha que segmenta la educación en nuestro país.

4) Cambio de la normativa de la infraestructura

Se debe cambiar la normativa de infraestructura de las salas de clases, talleres, comedor y espacios de recreación y deporte, aumentando los metros cuadrados considerando tanto que los niños pasan más tiempo en estos espacios, como las demandas espaciales que deberían generar las actividades de la reforma curricular.

5) Aumento de los almuerzos escolares

Es necesario revisar la ley y reglamentación de la JUNAEB en relación a que en los establecimientos con más de 50% de vulnerabilidad efectivamente todos los alumnos reciban almuerzo. Y plantear la posibilidad de que este porcentaje sea aumentado al menos al 35%. Todo indica que en aquellos establecimientos en que está operando en mayor proporción la JUNAEB el problema de los almuerzos escolares se soluciona positivamente.

6) Mejoramiento de las condiciones laborales y salariales

Estas constituyen un grave problema que ha generado una enorme frustración en los docentes que laboran en esta área, ya que las expectativas de aumento salarial no se cumplieron y la carga de trabajo ha aumentado considerablemente. Con todo, esta situación de menoscabo salarial y laboral no es muy distinta del resto de los docentes, las que abordaremos en el siguiente punto.