

**Universidad Externado de Colombia**  
**Facultad de Finanzas, Gobierno y Políticas Públicas**  
**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**David Eduardo Ramos Valdés**

**Waleska Indira Trujillo Arango**

**Agendamiento de la Jornada Única en la política pública educativa y su incidencia en la  
implementación**

**Bogotá D.C., Colombia, 2019**

**Universidad Externado de Colombia**  
**Facultad de Finanzas, Gobierno y Políticas Públicas**  
**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**David Eduardo Ramos Valdés**

**Waleska Indira Trujillo Arango**

**Director: Jorge Iván Cuervo R.**

**Agendamiento de la Jornada Única en la política pública educativa y su incidencia en la  
implementación**

**Bogotá D.C., Colombia, 2019**

**Dedicatoria y Agradecimientos**

## Tabla de Contenido

	Pág.
<b>Introducción.....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo I. Marco teórico .....</b>	<b>13</b>
1.1. La agenda pública.....	14
1.2. Modelos de la agenda pública .....	17
1.3 Caracterización: el modelo causal .....	18
1.4. Enfoque Top-Down .....	22
<b>Capítulo II.....</b>	<b>23</b>
<b>Calidad educativa, jornadas escolares y experiencias relacionadas.....</b>	<b>23</b>
2.1. Calidad educativa y jornadas escolares amplias.....	23
2.2. La experiencia en Colombia .....	27
2.3. Algunas experiencias latinoamericanas.....	32
2.4. Otras experiencias internacionales .....	41
<b>Capítulo III .....</b>	<b>47</b>
<b>Agendamiento de la Jornada Única en Colombia .....</b>	<b>47</b>
3.1 ¿Qué es la Jornada Única en Colombia y cómo se inició su implementación?.....	47
3.2 La toma de la decisión y determinantes del agendamiento. ....	50
3.3 La Jornada Única en el marco del modelo causal .....	56
3.3.1.1. <i>Ministerio de Educación Nacional</i> .....	57
3.3.1.2. <b>Secretarías de Educación de la ETC.</b> No se encontró evidencia de una participación de este actor en el marco de formulación de la política.....	59
3.3.1.3. <b>Grupo Objetivo.</b> ....	59
3.3.1.4. <i>Beneficiarios finales.</i> .....	60
3.3.2 <i>Hipótesis Causal e Hipótesis de Intervención</i> .....	61
3.4 Jornada única como decisión de agenda internacional.....	65
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>68</b>
<b>Avances de la implementación de la jornada única en Colombia y estudio de caso. ....</b>	<b>68</b>

<b>Agendamiento de la Jornada Única en la política pública educativa y su incidencia en la implementación</b>	<b>4</b>
4.1 Breve avance de la implementación de la Jornada Única a nivel nacional .....	68
4.1.1 Análisis estadístico de la implementación de jornada única. ....	69
4.1.1.1. <i>Soporte teórico</i> .....	69
4.1.1.2. <i>Jornada Única Vs Jornada Regular o Normal</i> .....	71
4.1.1.3. <i>Jornada Única Vs instituciones privadas</i> . Para el caso comparativo entre instituciones educativas con Jornada Única e instituciones educativas privadas, el análisis arrojó lo siguiente (anexo 3):.....	71
4.1.1.4. <i>Jornada Única Rural Vs Jornada Única Urbano</i> .....	72
4.1.1.5. <i>Análisis general de los resultados estadísticos</i> .....	72
4.2 Estudio de Caso: Municipio de Lórica Córdoba .....	73
Análisis estadístico de la implementación de jornada única en Lórica .....	74
4.2.1.1 <i>Lórica: Jornada Única Vs Jornada Normal</i> .....	74
4.2.1.3 <i>Lórica: Jornada Única Vs instituciones privadas</i> .. ..	74
4.2.1.4 <i>Lórica: Jornada Única Rural Vs Jornada Única Urbano</i> .....	76
4.2.2 Análisis de dos establecimientos educativos con Jornada Única en Lórica .....	76
4.2.1 Metodología utilizada.....	78
4.2.3. Percepción de la Secretaría de Educación. ....	84
<b>Capítulo V: Hallazgos y conclusiones</b> .....	<b>90</b>
<b>Referencias Bibliográficas</b> .....	<b>96</b>

## Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1. El triángulo de actores de una política pública. ....	20
Figura 2. Actores del Sistema educativo colombiano a la luz del modelo Causal.....	48
Figura 3. Línea de Tiempo de los hitos para la implementación de la Jornada Única.....	57
Figura 4. Distribución de estudiantes en Jornada Única por nivel (corte SIMAT agosto 31 de 2018) .....	69

## Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1: Resumen de los estudios sobre Jornada Única analizados para el caso colombiano	332
Tabla 2: Resumen de las experiencias latinoamericanas analizadas	39
Tabla 3: Resumen de las experiencias internacionales analizadas.....	45
Tabla 4: Caracterización de actores para la jornada única	56
Tabla 5: Resumen de los resultados obtenidos en el análisis estadístico .....	73
Tabla 6: Resumen de los resultados obtenidos en el análisis estadístico para Lórica.....	776
Tabla 7: Reseña y ficha técnica de las instituciones educativas seleccionadas	77
Tabla 8: Reporte de la Excelencia 2018 - Básica Primaria .....	788
Tabla 9: Grupos focales para el estudio de caso	78

## Lista de Anexos

	Pág.
Anexo 1: Entidades Territoriales con Jornada Única.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 2: Resultados para las instituciones educativas a nivel nacional- Jornada Única Vs Jornada Regular o Normal .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 3: Resultados para las instituciones educativas a nivel nacional- Jornada Única Vs Instituciones Privadas .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 4: Resultados para las instituciones educativas a nivel nacional - Jornada Única rural vs Jornada Única urbano.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 5: Resultados para las instituciones educativas de la ETC Lorica - Jornada Única vs jornada normal .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 6: Resultados para las instituciones educativas de la ETC Lorica – Jornada Única vs instituciones privadas.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 7: Resultados para las instituciones educativas de la ETC Lorica - Jornada Única rural vs Jornada Única urbano.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 8: Estudio de Caso - Encuestas a Estudiantes .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 9: Estudio de Caso - Encuestas a Padres de Familia ....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 10: Estudio de Caso - Encuestas a Docente.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Anexo 11: las pruebas paramétricas.....	108

### Siglas

DUE	Directorio Único de Establecimientos Educativos
EE	Establecimiento educativo
ETC	Entidad Territorial Certificada en Educación
FECODE	Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
IE	Institución educativa
ISCE	Índice Sintético de Calidad Educativa
JC	Jornada Escolar Continua
JEC	Jornada Escolar Completa en Chile
JP	Jornada Escolar Partida
JU	Jornada única en Colombia
MEN	Ministerio de Educación Nacional de Colombia
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
PIB	Producto Interno Bruto
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (en Inglés: Programme for International Student Assessment)
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SIMAT	Sistema de Matriculas Estudiantil

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en inglés United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)

## Introducción

Esta investigación se concentra en el análisis del agendamiento de la Jornada Única como una estrategia del Gobierno Nacional para mejorar la calidad educativa de las instituciones educativas oficiales del país, a partir de la pregunta, ¿Qué factores, además de cerrar brechas de inequidad entre colegios públicos y privados y de mejorar los resultados en las pruebas PISA y SABER, incidieron para que el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, adoptara e implementara la Estrategia Jornada Única en 2015?

Efectivamente en su momento y a través de medios de comunicación, el Ministerio de Educación Nacional argumentaba que la decisión de implementar la jornada única en Colombia como solución a los problemas de equidad y baja calidad educativa en las instituciones educativas públicas, obedecía a dos temas fundamentales: en primer lugar, que en su mayoría los colegios privados gozaban de una jornada escolar más extensa y que por tanto estos tenían mejor calidad educativa que los colegios públicos, luego se hacía imperativo una política como la JU para cerrar brechas de inequidad y, en segundo lugar, que los resultados de las pruebas PISA 2012 ubicaron al país en el puesto 63 entre 65 países participantes, y esto sumado a los resultados de las pruebas de Estado, corroboraba el problema de la baja calidad educativa en los colegios públicos. Sin embargo, tales argumentos se presentaban cuando ya la decisión de implementar la estrategia estaba tomada y se veía la necesidad de dar una explicación como respuesta a las críticas de algunos actores del sector educativo, especialmente los profesores sindicalizados.

Estas razones parecieran suficientes para el agendamiento de la política, no obstante, el aporte de esta investigación -que tiene relación directa con el espacio de estudio sobre el agendamiento-

es precisamente el de analizar si tales argumentos fueron suficientes elementos de juicio y contaban con el respaldo técnico para que el tema ingresara en la agenda pública, pues en ocasiones, la falta de perfilamiento, debate y confrontación de un tema en la etapa de agendamiento, termina teniendo impactos importantes en su proceso de implementación; en este sentido, cobra validez como hipótesis de esta investigación la siguiente: Una serie de acontecimientos importantes de coyuntura, tales como el cambio de gobierno y decisiones de agenda internacional, incidieron para que el Gobierno Nacional incluyera la Jornada Única en la agenda pública como estrategia para mejorar la calidad educativa, sin que esto fuera acompañado de mayor deliberación y consenso con otros actores importantes del sistema educativo nacional, dejando la sensación de insuficiente justificación técnica en la decisión y aumentando los riesgos para una adecuada implementación de la misma.

A partir de unas premisas definidas, el primer capítulo de este documento se refiere al marco teórico de la investigación alrededor del agendamiento de una política pública, así como el modelo de caracterización de los actores que hacen parte de una política. El capítulo 2 presenta diversos conceptos sobre calidad educativa y jornadas escolares con tiempo adicional, así como el aporte de algunos autores que han analizado la jornada única en el contexto nacional; igualmente presenta experiencias internacionales y en los casos en que fue posible identificarlo, se presentan la motivación del agendamiento de la política.

En el capítulo 3 se desarrolla el agendamiento de la Jornada Única en Colombia y aborda algunos de los acontecimientos que llevaron a su inclusión en la agenda pública, previo a lo cual, se hace una pequeña reseña relacionados con los inicios de la implementación para dar claridad sobre aspectos relacionados con los tiempos entre la toma de la decisión, las fechas de inicio de la ejecución de la estrategia y las de expedición de las normas que avalan el agendamiento.

Asimismo, analiza el modelo causal a la luz de la Jornada única y expone algunas consideraciones internacionales que hacen pensar a los investigadores de este documento que el mayor peso para el agendamiento de la política pudo haber estado influenciado por un modelo de agenda internacional.

La definición del capítulo 4, sobre la implementación, se incluyó con el propósito de indagar si los objetivos propuestos en el agendamiento se estaban cumpliendo como consecuencia de la exclusión de los actores locales en la etapa de la identificación del problema y puesta en agenda de la estrategia. Por ello, bajo un enfoque epistemológico (estudio de caso y análisis estadístico) esta investigación intenta validar si los modelos teóricos inicialmente planteados, así como la hipótesis definida tienen validez desde la implementación de la política, constituyéndose como base fundamental para los tomadores de la decisión, al recoger aprendizajes desde el conocimiento cierto y la experiencia, que les permita agendar e implementar políticas más acertadas con el objetivo de aminorar riesgos en la implementación de las mismas. En este sentido, se hace una breve exploración de los avances en la Jornada Única, se elabora un análisis estadístico basado en la prueba no paramétrica de Mann-Whitney analizando de manera comparativa los resultados del ISCE en IE públicas con jornada única, regular y con colegios privados y finalmente se muestran los resultados de un trabajo de campo, desde el punto de vista de los diferentes actores locales, en el municipio de Lórica (Córdoba), como una de las ETC más destacadas en la implementación de la JU. Finaliza el documento con los hallazgos más sobresalientes y una breve reflexión general de la temática.

## Capítulo I. Marco teórico

Es importante mencionar el interés del tema de investigación de este documento, Jornada Única como solución a la baja calidad educativa en las instituciones educativas públicas del país, desde el punto de vista de la agenda pública, a partir de las siguientes consideraciones:

- Un modelo de agenda internacional. Los resultados de las pruebas PISA y algunas recomendaciones de la OCDE relacionadas con mejorar la calidad educativa en instituciones educativas oficiales del país, así como el *Acuerdo de las Metas Educativas 2021* (OEI), llevaron al Gobierno a considerar la inclusión de la Jornada Única en la agenda pública.
- Ventana de oportunidad, el hecho de que, desde 1994<sup>1</sup> existía un mandato legal para implementar una sola jornada escolar diurna en los colegios públicos, y que solo hasta finales de 2014 y principios de 2015 se inicia su implementación de manera formal, requiere analizar con mayor detalle, esa ventana de oportunidad que conllevó a tal acontecimiento, coherente con dos máximas de Downs (1993): (i) “de repente surge un problema, (...) llama la atención durante un breve periodo y luego (...) –muchas veces sin haber encontrado solución– desaparece paulatinamente del centro de la atención pública” (Downs, 1972, p.141) y (ii) “cualquier problema importante que alguna vez captó el interés del público es capaz de recapturar esporádicamente”. (como se citó en Aguilar, 1972, p.145).

---

<sup>1</sup> La Jornada Única tuvo una ventana de oportunidad mucho antes de 2014; sin embargo no se desarrolló en atención a que las líneas de acción de las políticas educativas del momento obedecían a otros intereses como la universalización de la educación (cobertura), el mejoramiento de la calidad educativa desde otros puntos de vista como el mejoramiento de las condiciones salariales de los docentes (PND “El Salto Social” 1994-1998), el desarrollo de los proyectos educativos institucionales y ajustes a los currículos, entre otros. Adicionalmente a lo anterior, se menciona que la jornada única no se llevó a cabo por temas de deficiencia en las condiciones de infraestructura educativa y que para hacer frente a varias dificultades del sector, en 2002 el sistema educativo debió reorganizarse en cabeza de la ministra Vélez, con el fin de “maximizar” los recursos y lograr las metas de incremento de cobertura.

- Contexto Político. Un tercer aspecto para analizar es el contexto político del momento, pues como se sabe, se estaba a puertas de un cambio de Gobierno que permitía la creación de una nueva agenda política a implementarse en el país.
- Participación de actores en el agendamiento. A la luz de la teoría del agendamiento, se torna necesario revisar la participación de los actores del sistema educativo en el agendamiento, teniendo en cuenta que en algunos de ellos, recae el éxito de la política; ello llevó a los investigadores a recurrir a un estudio de caso que permitiera verificar ciertos supuestos teóricos previstos desde las teorías de agendamiento, como por ejemplo el uso o no de algunos recursos como el consenso y/o la fuerza, cuya incidencia en la implementación termina siendo determinantes para el éxito o fracaso de la política pública. De allí la importancia de “ver” la realidad en la etapa de implementación desde el estudio de caso.

Las anteriores premisas suponen un complejo caso de la jornada única para llegar a la agenda institucional. Por esta razón, los investigadores han recurrido a varias fuentes teóricas sobre el agendamiento de las políticas públicas, no solo como un aporte para su análisis mismo sino también con el fin de entender algunas de las razones por las cuales en la actualidad, la Jornada Única tiene tantos opositores y se enfrenta a tantos contratiempos en su etapa de implementación.

### **1.1. La agenda pública**

En términos generales, cuando se habla de agenda de gobierno o agenda pública, la literatura coincide en que se hace referencia a una serie de asuntos, llámense problemas, demandas, peticiones, solicitudes que han sido aceptados por parte de los tomadores de decisiones para actuar sobre ellos, incluida la opción de no hacer nada; su construcción es, sin duda, una tarea

compleja, pues abarca acontecimientos sociopolíticos y económicos donde los intereses sociales, comunes, individuales e institucionales se interponen entre sí.

Muller (2000) se pregunta ¿por qué un asunto o cuestión se vuelve objeto de una política pública? Y señala que la respuesta razonable se debe a que existe un problema por resolver que compete a alguna autoridad e interesa a un sector de la sociedad. Evocando a Padioleau (como se citó en Muller 2000): “La agenda política (...) comprende el conjunto de los problemas percibidos como aquellos que piden un debate público e incluso la intervención de las autoridades legítimas”, sin embargo, no todos los problemas que aquejan a la sociedad terminan siendo objeto de intervenciones por parte de estas autoridades legítimas, muchos de estos problemas se quedan, por decirlo así, en el tintero.

Padioleau, (como se citó en Muller 2000), define tres características que debe tener un problema para estar en la agenda; la primera es la identificación del problema mismo por parte de un grupo élite; la segunda, sobre la competencia de la solución, que estaría necesariamente en manos de una autoridad y la tercera, “...la intervención de la sociedad política, incluyendo la opción de no hacer nada” (Muller, 2000, p.66). La inclusión del problema social en la agenda pública obedece entonces a algunas características relacionadas por ejemplo con (i) los debates entre actores o al interior de ellos mismos, (ii) con acontecimientos que propician el agendamiento y (iii) a intereses puntuales de algunos actores que tienen el poder de incidir en la agenda. Respecto a este último, Muller (evocando a Padioleau), menciona que “la naturaleza de la agenda política es (...) cognitiva” (p. 69), por un lado, la decisión obedece a las competencias de la organización (en el marco de una *estructura del sistema de decisión*, donde se encuentran grupos u oficinas) y por otro, se refiere a la necesidad que tiene el decisor de tener pleno conocimiento sobre todos los factores que rodean al problema para lograr con ello reducir la

incertidumbre (*campo cognitivo de los decisores* (limitado), pero que “cada agente construye un campo cognitivo que contiene el conjunto de las informaciones que él estima pertinentes” (Muller , 2000, p.71), y que este a su vez “selecciona algunas informaciones y bloquea otras, con el fin de simplificar y estructurar el campo de la decisión para hacerlo dominable por el decisor” (Muller, 2000, p.71). Sin embargo, tal raciocinio requiere de cierta experticia, razón por la cual Muller habla del referencial de la política pública, como ese conjunto de imágenes que permiten tener claridad tanto del problema como de las diversas alternativas de solución donde se analiza no solo la realidad sino también una realidad virtual con un eventual cambio de la política.

El enfoque de Muller tiene relación con lo planteado por Simon (1957) citado por Fonseca C. (2013, p.5) quien sustenta la teoría de la racionalidad limitada en los siguientes términos: “(...) como el resultado de la discrepancia entre la complejidad del mundo y las capacidades cognitivas del sujeto (...)”. El modelo considera entre otros, los siguientes supuestos relacionados con las limitaciones a los que se enfrentan los tomadores de la decisión: (i) información imperfecta, pues no se conoce a ciencia cierta, ni está disponible el 100% de la información que se tendría que considerar para la toma de las decisión; (ii) el costo de la información no siempre prima en la toma de la decisiones dado que muchas veces este no se tiene en cuenta debido a la gran fuerza que tiene algunos tomadores de la decisión y que imponen su juicio o razón con respecto al tema, siendo éste el tercio de los supuestos identificados: (iii) el poder afecta las decisiones. En cuarto lugar y estrechamente relacionado con el tercero, están “las preferencias personales que afectan las decisiones” refiriéndose al hecho de que todo individuo tiene preferencias particulares al momento de tomar cualquier decisión y que por tanto (iv) su capacidad cognitiva es limitada; estas dos últimas coherente con el enfoque de Muller.

Estos enfoques pueden explicar la evidencia empírica relacionada con el hecho de que muchos de los problemas y soluciones que ingresan a la agenda pública son aquellos en los cuales tienen intereses los tomadores de la decisión, creando un campo cognitivo pertinente, suficiente y defendible para ellos, en un momento dado, pero que no necesariamente responde a los clamores de otros actores y que por tanto la racionalidad en la toma de la decisión es limitada.

## 1.2. Modelos de la agenda pública

Frente a las formas de ingreso de los problemas y soluciones en la agenda pública, son muchos los autores que han estudiado el tema. Cuervo (2007) ha profundizado en varios modelos expuestos por diversos autores, entre ellos: el de mediación<sup>2</sup>, de mediatización<sup>3</sup>, movilización<sup>4</sup>, anticipación<sup>5</sup>, el modelo de Agenda Nacional<sup>6</sup>, el de Acción Corporativa Silenciosa<sup>7</sup> y el de agenda internacional<sup>8</sup>. Frente al **Modelo de Agenda Internacional**, menciona que hace referencia a aquellos problemas que son incorporados en las agendas como consecuencias de compromisos internacionales de los países o bien por sucesos de experiencias internacionales. Al respecto, es importante resaltar, en el marco de esta investigación, la existencia de compromisos y documentos internacionales que sugieren la implementación de jornadas escolares con tiempo ampliado como estrategia para mejora la calidad educativa en Colombia.

---

<sup>2</sup> Se trata de un modelo donde la clase política tiene la particularidad de interpretar los problemas de la sociedad e incluirlos en la agenda pública a través de instrumento de planeación.

<sup>3</sup> El principio es que los problemas públicos ingresan gracias a la intervención de los medios de comunicación.

<sup>4</sup> Cuando gracias a la movilización de la ciudadanía, los problemas se hacen visibles.

<sup>5</sup> Son del tipo de prevención, es decir, se incorporan en la agenda para madurarle al problema.

<sup>6</sup> Mediante el cual las entidades territoriales incluyen temas en su agenda en función de las competencias, por ejemplo las del Sistema General de Participaciones o por temáticas que obedecen a directrices desde el nivel central.

<sup>7</sup> Se refiere problemas que ingresan en la agenda sin que necesariamente sean problemas, y cuyo ingreso son influenciados por actores no visibles (mencionado también por Roth).

<sup>8</sup> Son aquellos problemas que son incorporados en las agendas como consecuencias de compromisos internacionales de los países o bien por sucesos de experiencias internacionales.

A los anteriores enfoques, se suma el concepto desarrollado entre otros por Kingdon, conocido como **Ventana de Oportunidad**, cuyo aporte se refiere a esa ventana que se abre para que un problema al cual no se había encontrado una solución o no había logrado ingresar a la agenda gubernamental, o al que no se había “*parado bolas*”, al fin encuentra su “ventana de oportunidad” gracias a las dinámicas de tres corrientes fundamentales: i. los problemas; ii. Las soluciones y iii. La política. Dice Kingdon que muchas veces estas tres corrientes divergen en el tiempo, por cuanto en un momento dado un problema pudiera no tener soluciones visibles o viables y, a su vez, pueden existir algunas soluciones a problemas sin interés común o político o, incluso, problemas mal planteados, y finalmente puede suceder que en una coyuntura, no se permita realizar modificaciones a la agenda pública (Roth 2014, p.133). Así las cosas, los interesados en el asunto deben estar atentos al alineamiento o convergencia en el tiempo de estas tres corrientes, porque allí, donde el problema encuentra la solución, y se está modificando la agenda pública, es cuando se abre una ventana de oportunidad perfecta que para que el tema sea inscrito en ella (por ejemplo, la estrategia Jornada Única ingresó a la agenda pública justo en un cambio de gobierno, cuando esta se estaba construyendo y cuando se evidenciaba una baja calidad educativa pública a raíz de los resultados en pruebas nacionales e internacionales, tal como se verá más adelante).

### **1.3 Caracterización: el modelo causal**

Alguno autores se refieren a que en el proceso de elaboración de la agenda pública, es indispensable caracterizar los diversos actores<sup>9</sup> que hacen parte del asunto en cuestión con ocasión de conocer su posición desde el momento mismo de la identificación del problema y

---

<sup>9</sup> Organizaciones, instituciones, ciudadanos, movimientos, grupos afectados, entre otros.

aminorar los riesgos de fracaso o resistencias en la etapa de puesta en marcha de la política, aun cuando la evidencia empírica muestra que no es usual la incorporación de estos en la etapa de formulación de una política pública.

Al respecto, Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa (2007), adoptan el “modelo causal” para analizar las políticas públicas desde un punto de vista operativo con el fin de conocer la interrelación de los diversos actores que intervienen en ella, llámense autoridades político-administrativas o grupos sociales, frente a los cuales suponen diversos papeles protagónicos, que van desde los tomadores de la decisión hasta aquellos que aunque la política pública los afecta, tienen un comportamiento netamente pasivo o prefieren la “no decisión” como expresión de poder. Los autores justifican el modelo a partir de la siguiente definición política pública: “(...) concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores (...) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (p.12).

El modelo identifica todos los actores que participan y deben ser considerados en la construcción de una política pública, sin embargo los simplifica a tres actores con ocasión de analizar su comportamiento como grupo social y facilitar el análisis de interrelación entre ellos al revisar su posición frente a la política. En el primer grupo social identificado están los actores públicos, referidos a los competentes para la formulación y ejecución de la política y ubicados en la cima de la pirámide, aunque no por ello tienen siempre la posibilidad de influir en la decisión. El segundo es el grupo-objetivo, en decir aquellos que han causado el problema que se quiere solucionar y que pueden ser culpables directa o indirectamente del mismo (consciente o inconscientemente), lo que significa, según los autores, que la *intervención* o *acción* que se tome

debe recaer sobre dicho grupo. El tercer grupo son los beneficiarios de la política pública, es decir aquellos a los cuales su ejecución los favorece de manera directa.

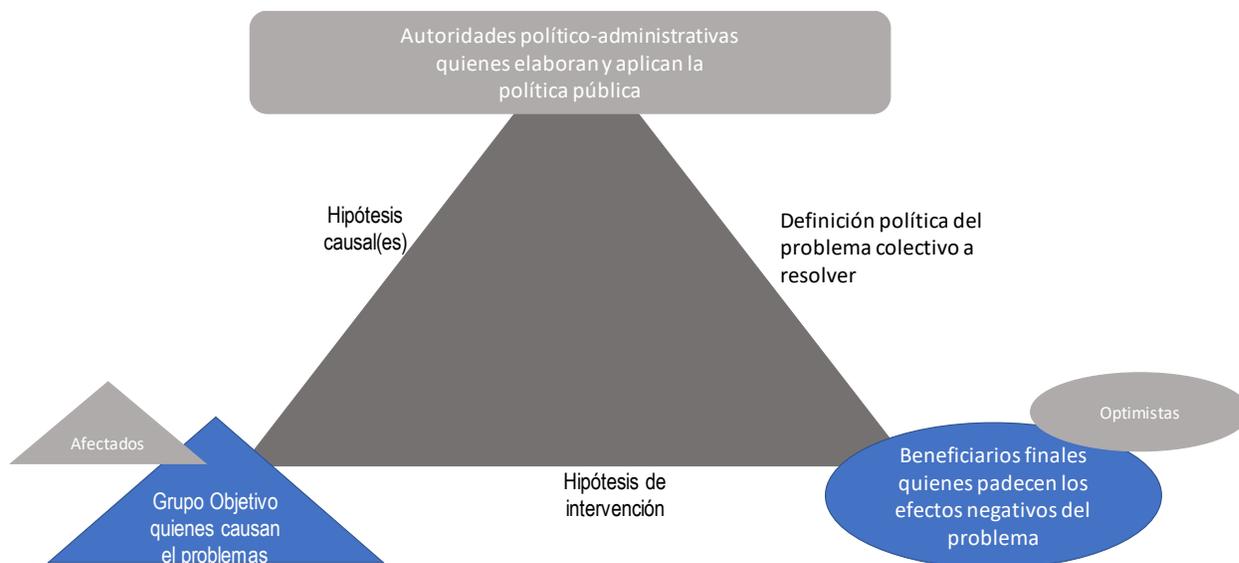


Figura 1. El triángulo de actores de una política pública. Tomado de (Knoepfel et al., 2007, p.14)<sup>10</sup>

El modelo supone dos hipótesis que permiten identificar la forma cómo, la decisión de política pública asumida afecta o no, el comportamiento de los grupos de actores identificados y por tanto si la misma, surte o no el efecto deseado: (i) La hipótesis causal, en palabras de los autores, se refiere a identificar “quién o qué es el culpable u objetivamente responsable (es decir sin culpabilidad subjetiva) del problema colectivo a resolver” (p.16); y (ii) La hipótesis de intervención, “establece cómo puede atenuarse o incluso resolverse el problema colectivo en cuestión, a través de una política pública” (p.17), es decir la acción a tomar . Este modelo se torna de interés para la teoría del agendamiento por cuanto a través del análisis de los actores, se permite identificar en primer lugar, cuál de ellos fue determinante para el ingreso de la política

<sup>10</sup> El modelo causal, hacer referencia a un cuarto grupo de actores privados, que lo llaman terciario en el marco del cual se relacionan organismos nacionales e internacionales que influyen en la política educativa del país pero que no tienen injerencia directa.

en la agenda pública y en segundo lugar, con base en las hipótesis (causal y de intervención), permiten razonar si la mirada o el enfoque que se le dio a la acción o política definida, se ajusta a la problemática previamente identificada; en otras palabras, la hipótesis causal se refiere a la pregunta que explica el problema mientras que la hipótesis de intervención es precisamente eso, la intervención que se escogió o que se agendó para resolver dicho problema, lo que puede dar luces sobre los elementos de juicio que se utilizaron para agendar el problema y/o definir y desarrollar la intervención.

En el marco de esta investigación se aplica el modelo causal a la Jornada Única con el fin de conocer y estudiar sobre el papel de los actores en el agendamiento y determinar el grado de consenso entre ellos como un recurso que “debe ser objeto de atención particular” (Knoepfel et al., 2007, p. 21) por cuanto de este depende la ejecución de la política pública, es decir que un buen uso del consenso puede evitar o al menos aminorar los riesgos de bloqueos y paros en que pudieran incurrir los actores (opositores) en el momento de la implementación de la política; esto en contraposición del uso del recursos de la imposición.

En el marco del sistema político colombiano, el rol de los actores en la implementación de la política pública debe responder a la noción de participación entendida como uno de los fines esenciales del Estado, por el cual “todos” deben tomar parte en las decisiones que los afectan (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 2). La participación no sólo debe entenderse como un fin legitimador de la acción estatal sino como un elemento clave del agendamiento y la implementación de una política pública. Determinar los niveles de participación de los diversos actores en el agendamiento e implementación de la Jornada Única rebasa los propósitos de la presente investigación; sin embargo, la temática de la participación invitaría a una lectura más detallada de los horizontes de expectativa e intereses de las entidades y grupos involucrados

junto a una exploración de los escenarios y mecanismos participativos para determinar aspectos relacionados con la gobernanza del riesgo.

#### **1.4. Enfoque Top-Down**

A partir de la caracterización de actores del modelo causal de Knoepfel et al., y de los 4 niveles de interacción interdisciplinaria propuesto por Roth (1986) para analizar las políticas públicas, es preciso preguntarse ¿Cuál actor o grupo de actores motivó la inclusión de la política en la agenda pública? Si fue desde el nivel más alto de la pirámide de actores o desde el nivel más bajo o en su defecto, desde el nivel central o desde el territorial o local; es allí donde surge la importancia de revisar los enfoques Top-Down y Bottom-Up, propuestos por Sabatier y Mazmanian (1986) usualmente utilizados para analizar la implementación de las política pero que, para el caso del tema de esta investigación se analizará desde el punto de vista del agendamiento y lo que antecede al mismo, es decir la identificación del problema y posterior toma de la decisión.

No obstante, vale la pena mencionar que el enfoque top-down analiza “el comportamiento de los burócratas y los grupos objetivos hacia la decisión política”, así como “el logro de objetivos a través del tiempo”; “los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados” y “la formulación de la política” (Revueltas 2007, p.145). Elementos que serán retomados para su análisis en el capítulo IV.

## Capítulo II

### Calidad educativa, jornadas escolares y experiencias relacionadas.

#### 2.1. Calidad educativa y jornadas escolares amplias.

La calidad educativa, en los niveles de básica y media, ha sido un tema de estudio de muchos autores, pero también de los gobiernos que intentan tener instituciones educativas con altos estándares en educación. El término calidad inspira diversos enfoques y definiciones, desde las más básicas hasta las más complejas; como anota Sarria García (2009), (como se citó en De Miguel, 1994) cuando evoca a Pirsing, R. (1974), “Calidad... se sabe qué es, pero no se sabe expresar lo que es (...)”. El término calidad se deriva del latín *qualitas*, *-ātis*, que significa cualidad. Ésta primera definición de las dos que anota el autor, la explica como aquellas particularidades que se le atribuyen a algo o alguien; la segunda definición se refiere a la superioridad o mayor valor de algo (...) (Kwan, 1996, p.2).

El Ministerio de Educación Nacional de Colombia maneja diferentes conceptos de calidad educativa, por ejemplo, el PND 2014-2018 (p.70), la define como “la garantía de que los procesos de formación satisfagan condiciones o estándares mínimos en instituciones y programas, que conduzcan al desarrollo efectivo de las competencias y aprendizajes de los estudiantes”. Asimismo, frente a educación de calidad, el Plan Decenal de Educación 2016-2026, (MEN, 2017), menciona que:

Es aquella que propone y alcanza fines pertinentes para las personas y las comunidades en el contexto de una sociedad en continuo progreso y que la hace competitiva en el contexto mundial. Exige un sistema educativo en continuo mejoramiento y contribuye a la equidad, compensando las desventajas socioeconómicas para generar igualdad de oportunidades y lograr los resultados básicos socialmente deseables para todos. (MEN, 2017, p.15).

La Dirección de Calidad del Ministerio, utiliza la definición del Plan Sectorial de Educación 2010-2014, según la cual:

Una educación de calidad es aquella que forma mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país. Una educación competitiva, que contribuye a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad. (MEN, 2010, p.25).

Es evidente que, como lo anota Sarria (2009), “el concepto Educación de Calidad es relativo, subjetivo y disperso” (Pág. 7). Pero ¿de qué depende la calidad educativa? Autores como Gaviria y Barrientos (2001), Vertel, y otros (2014), coinciden en tres determinantes de la calidad educativa: familia, colegio y gasto público. En cuanto al colegio, coinciden en la influencia de temas como docentes, infraestructura, relaciones alumno/docente y alumno/área, entre otros. Sin embargo, muchos coinciden sistemáticamente, en el tema de los docentes como determinante fundamental, incluso casi único de la calidad educativa. Al respecto, un estudio de la Fundación Compartir (2014), menciona al docente como la herramienta más poderosa para mejorar la calidad educativa, analiza diversos autores que coinciden con esta afirmación, entre ellos, Chetty, Friedman y Rockoff, 2011; Aaronson, Barro y Sander, 2007; Rivkin, Hanushek y Kain, 2005; Rockoff, 2004; Bonilla y Galvis, 2011a y Ome, 2013, para concluir que su estudio es coherente con el de todos ellos y que por ende su propuesta para Colombia es “priorizar la calidad docente sobre cualquier otra política que pretenda mejorar la calidad educativa” (p.14); a ellos se suman otros autores como Barrera et al. (2012) quienes entre otros factores insisten en que la calidad de los docentes y su autonomía en las aulas afectan de manera positiva la calidad de la educación.

El numeral 9 de la Declaración del Foro Mundial sobre la Educación llevada a cabo en 2015 por parte de Unesco menciona que:

La educación de calidad va más allá de la alfabetización y las nociones de aritmética, y abarca la adquisición de un amplio conjunto de conocimientos, competencias y valores, así como el fomento del pensamiento crítico, la creatividad, la solidaridad, el diálogo y la solución de problemas. Esta educación se fundamenta en experiencias cognitivas gratificantes e inclusivas, que requieren contextos de aprendizaje seguros e integradores, docentes motivados y valorados, materiales didácticos pertinentes y de calidad, y planes de estudio de amplio espectro, que abarquen la educación relativa a los derechos humanos, la educación para el desarrollo sostenible y la educación para la ciudadanía mundial. La educación de calidad valora la diversidad personal, cultural y lingüística, fortalece la democracia y fomenta la paz. El proceso de aprendizaje debe basarse en un enfoque centrado en el alumno. (UNESCO, 2015, p.2).

Lo anterior, supone un sinnúmero de rótulos que hacen parte de los determinantes de la calidad educativa, importantes, al momento de influir en la misma; la OCDE (2016), considera que Colombia debe incurrir en cambios sustanciales y grandes reformas para transformar la educación en el país; frente al mejoramiento de la calidad educativa, menciona entre otros, temas como (1) la calidad de la enseñanza y la eficiencia del tiempo en el salón de clase, (2) docentes competentes, y (3) políticas de apoyo a lo local: colegios y secretarías. Entre tanto, García et al. (2014), mencionan, para el caso colombiano, que la calidad educativa estaría determinada por una política relacionada con la docencia y la ampliación de la jornada escolar siempre y cuando ésta última se acompañe de un proyecto educativo institucional adecuado para no incurrir en los errores cometidos por Chile; sin embargo, en su texto hace recomendaciones de política más que dedicarse a un análisis científico que respalde tales posiciones. Los soportes de la literatura internacional que defienden tal posición respaldan con mayor énfasis otros efectos positivos de la Jornada extendida, como la disminución en la deserción escolar, reducción del embarazo en adolescente, el crimen y el consumo de alcohol y drogas.

De lo expuesto se podría colegir que, calidad educativa es la integralidad de un conjunto de factores académicos, familiares y sociales que, en el marco de espacios y entornos saludables y

adecuados, forjan personas mejor calificadas para aportar a los intereses individuales y colectivos en una sociedad determinada.

Lo cierto es que el debate sobre calidad educativa es interminable, cada vez se agregan más determinantes a ésta, y nacen nuevas y diversas opiniones sobre su definición, sin que aún hoy se tenga un concepto unificado sobre cuáles son las variables que indiquen de manera más directa, porque depende de muchos factores exógenos que hacen difícil hablar de una receta única. En un mismo país, dependiendo de si es zona urbana o rural, de si es colegio público o privado, de la institucionalidad educativa, los resultados son diferentes.

Ahora bien, aunque se reconoce que es fundamental evaluar la calidad educativa<sup>11</sup>, pues se requiere verificar si en efecto los estudiantes están siendo formados de manera adecuada en las aulas, y si tales aprendizajes los están formando con las competencias necesarias para afrontar el mundo que los rodea, sin embargo, este no hace parte integral de la presente investigación, razón por la cual no se ahondará en ella.

El tiempo que los estudiantes pasan dentro de los planteles educativos es un tema que inquieta a estudiosos del tema educativo. Ese tiempo, denominado jornadas escolares, varía dependiendo del mismo plantel, y de diversos factores definidos en el marco de las mismas políticas públicas,

---

<sup>11</sup> En Colombia la medición de la calidad educativa no ha sido tarea fácil para los gobiernos de turno; durante décadas, ésta fue medida a través de las pruebas de Estado, llamadas pruebas SABER desde 1991 y considerada por muchos como subjetiva, pues no recogía del todo lo que ocurría dentro del plantel educativo. Hacia 2014, se decide, que medir los conocimientos de los estudiantes, per se, no era suficiente y que era indispensable encontrar la forma de evaluar el establecimiento educativo como un todo, dando paso al Índice Sintético de Calidad Educativa – ISCE, el cual se trata de un indicador compuesto que evalúa la calidad educativa de manera integral y no solo desde el punto de vista del desempeño académico de los estudiantes; es una “herramienta que permite evaluar de 1 a 10 el proceso educativo de los colegios, con el fin de poder determinar los planes y acciones que se deberán llevar a cabo para lograr el mejoramiento y excelencia educativa que queremos para nuestro país”. El índice tiene cuatro componentes: (i) Progreso, que mide cómo ha mejorado el colegio con respecto al año inmediatamente anterior; (ii) Desempeño, muestra cómo está el colegio con respecto al resto del país; (iii) eficiencia, cuantos estudiantes aprueban el año escolar y (iv) Ambiente escolar, que evalúa si las condiciones del aula escolar son propicias para el aprendizaje (ICFES, 2016).

o incluso por temas consuetudinarios como se verá a continuación en los diferentes casos analizados.

## **2.2. La experiencia en Colombia**

En el ámbito nacional, pese a que se evidenciaron escritos sobre jornada escolares de tiempos extendidas y existe una normatividad al respecto, así como referencias de la política en algunos escritos como en los planes decenales<sup>12</sup> y documentos internacionales, no se encontró una investigación que hable claramente de las razones por las cuales ésta hace parte de la agenda pública.

Se sabe que hacia mediados del siglo XX en Colombia y en el resto de los países de la región, las políticas públicas en materia educativa estaban dirigidas hacia la cobertura, es decir, lograr que más niños, niñas y adolescentes tuvieran acceso a la educación, en especial en primaria, lo cual se tradujo en la implementación de dobles jornadas en los planteles educativos, de manera que un grupo de niños tomaban clases en la mañana y otro en la tarde. La Misión de Sabios (1996), describe el sistema educativo colombiano como “...este desorden ha aumentado por políticas estatales que resultaron en un incremento acelerado del número de estudiantes, maestros, administradores y edificaciones pero que, por atender a la cobertura, descuidaron la calidad” (p.61).

De allí que entre sus recomendaciones estaba la de implementar una sola jornada diurna para la prestación del servicio educativo, iniciativa que ya había sido plasmada en el artículo 85 de la Ley General de Educación de 1994: “El servicio público educativo se prestará en las instituciones educativas en una sola jornada diurna”.

---

<sup>12</sup>Ídem 1.

A nivel nacional se encuentran algunas investigaciones relacionadas con la Jornada Única, y en su mayoría coinciden en que un mayor tiempo en las aulas afecta de manera positiva el aprendizaje de los estudiantes, pero no en gran magnitud.

El informe del Banco Mundial, (2008), concluyó que:

Tres de los estudios también revelan el efecto positivo de la duración de la jornada escolar sobre el rendimiento, mientras que un cuarto estudio indica que el tiempo de instrucción no es significativo. Para empezar, Iregui (2006) encuentra que tener un calendario de jornada completa está relacionado significativa y positivamente con el rendimiento de los alumnos en el Examen de Estado. Igualmente, Piñeros y Rodríguez (1999) dicen que los estudiantes matriculados en escuelas de jornada completa muestran un rendimiento significativamente mayor que sus contrapartes (p.46).

Por otra parte, Ramos (2016) plantea la calidad educativa, como un reto de los sistemas educativos en el siglo XXI que estaría relacionada con características de los insumos, procesos y resultados de la formación del ser humano en un contexto determinado. Habla de los problemas actuales de la educación en Colombia y de la inequidad que se produce por la escasa participación en las jornadas educativas completas, planteando entonces que la ampliación de la jornada educativa es un reto de calidad de la educación.

Berrío (2016) analiza los efectos de la Jornada Única concluyendo que en efecto:

(...) incide sobre la calidad de la educación dado que el aprendizaje se considera un proceso de producción en el cual el tiempo constituye un insumo fundamental: tiempo que se brinda para aprender (...), tiempo que se está dispuesto a estudiar, tiempo que se requiere para entender los conocimientos transmitidos... (p.29).

En este mismo sentido, Becerra (2014) analiza la pertinencia o no de implementar la jornada escolar continúa en colegio del municipio de Yopal, concluyendo que:

(...) ha demostrado que la extensión del tiempo escolar en el colegio La Campiña, influye directamente en los resultados académicos obtenidos por los estudiantes, de esta manera también influirían en mejores puntuaciones en las diferentes pruebas Saber que se aplican en la Institución a lo largo del año” (p.80).

Además, menciona que los estudiantes utilizarían de mejor manera su tiempo libre en lugar de perder tiempo en otras actividades ociosas; sin embargo, la autora solo *asume*, que la Jornada Única “permitiría obtener mejores puntuaciones en las pruebas Saber y Saber 11...” (p.81).

Por su parte, Bonilla (2011) concluye que:

(...) en vista de que mejorar la calidad de la educación es una de las inversiones más rentables en términos de crecimiento y desarrollo, y que en Colombia la doble jornada afecta la calidad, se considera que este es un tema que debe volver a ocupar un lugar central en el debate sobre la educación en Colombia. Más aún cuando en otros países, como en Chile, se ha encontrado que Jornada Única tiene efectos positivos sobre otros aspectos como la deserción escolar, la delincuencia juvenil y los embarazos adolescentes, problemas altamente relevantes para nosotros (p.103).

Para esta investigación los hallazgos de Bonilla (2011) podrían tener sesgo por cuanto el autor *asume* que jornada completa es lo mismo que Jornada Única, lo cual no es cierto, pues la definición que brinda el MEN frente a jornada completa difiere de las señaladas para Jornada Única, en los decretos 501 de 2016 y 2105 de 2017.

Jornada completa es la jornada escolar que garantiza la intensidad horaria mínima de actividades pedagógicas de manera continua en todos los niveles y ciclos, incluyendo el descanso, a la luz del decreto No. 1850 de 2002 compilado por el decreto No. 1075 de 2015, es decir, cuatro horas y media para preescolar, cinco horas y media para primaria y 6 horas y media para secundaria y media. Esta jornada completa solo se puede impartir en la mañana para secundaria y media pues exigiría 13 horas y media para atender dos grupos diferentes de estudiantes en estas condiciones y se puede iniciar a las 6:00 am con los de la mañana se tendría que terminar a las 7:30 pm con los de la tarde, lo cual no es aceptable<sup>13</sup>. (Respuesta MEN a través de correo electrónico, 2018). Nota: pie de página fuera de contexto.

Adiciona a lo anterior, la cuestionabilidad de su estudio se evidencia por cuanto:

- Según el MEN, algunas instituciones educativas están caracterizadas como *jornada completa* cuando en realidad tienen otro tipo de jornada, bien sea única, mañana o tarde

---

<sup>13</sup> Vale la pena mencionar que, no obstante el artículo 85 de la ley general de educación prevé dos jornadas escolares, una jornada nocturna destinada a la educación de los adultos y una diurna, el Directorio Único de Establecimientos Educativos – DUE contempla diversas jornadas educativas: mañana, tarde, completa, única y nocturna (ver: el Manual Básico de Orientaciones para el uso y administración del sistema directorio único de establecimientos – DUE del 15 de agosto de 2017).

(conversaciones con un contratista del equipo de jornada única del MEN en 2018 quien mencionó haber realizado una encuesta a más de 100 rectores de IE con jornada completa).

- Según el MEN algunos planteles fueron caracterizados como jornada completa aduciendo que prestan el servicio educativo desde preescolar hasta la media (conversaciones con un contratista del equipo de jornada única del MEN en 2018).
- La caracterización de Jornada Única fue habilitada tanto en el DUE como en SIMAT hasta 2016, antes de este año, estos instrumentos solo consideraban jornada mañana, tarde, noche y completa.

Dadas estas consideraciones no se puede afirmar que en 2011 existía Jornada Única, tal como lo equipara Bonilla (2011) cuando menciona:

En cuanto al total de matriculados, se emplea información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), desagregada por institución, jornada, grado, edad y género. Tanto en las bases del ICFES como en las del MEN, existe una variable que clasifica cinco tipos de jornadas escolares: **completa (o única)**, mañana, tarde, noche y sabatina-dominical (o fines de semana)" (P. 9) negrilla fuera de contexto.

De otro lado, una recientemente evaluación de impacto de la Jornada Única, utilizando la metodología de diferencia en diferencia, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP (2018), demostró que existe una correlación positiva entre JU y calidad educativa, con excepción de las pruebas SABER 3 en matemática, que arrojó efectos negativos. Entre los resultados, expone el caso de lenguaje donde los frutos de la implementación de la Jornada Única surtieron efectos positivos, por ejemplo, el porcentaje de aquellos estudiantes que se ubicaban en el nivel mínimo de las pruebas SABER 5, se redujo en 2,5 puntos porcentuales (pp) (p 5), y a su vez este mismo porcentaje en el nivel avanzado aumenta en 1,8 (pp); el estudio también muestra coincidentemente con otros autores, que la Jornada Única ha beneficiado en mayor medida a aquella población estudiantil de los niveles socioeconómicos más bajos. Adicional a esta

evaluación, a finales de 2018, el DNP contrató al consorcio Econometría – SEI, a través de un proceso de selección por concurso de méritos abierto, con el objetivo de realizar una evaluación de operaciones y de resultados del programa que permita analizar su proceso de implementación y los resultados generados en los beneficiarios. A la fecha de elaboración de esta investigación tal evaluación estaba en proceso de ejecución.

El reciente documento publicado por la Fundación Empresarios por la Educación (2018), denominado “Ideas para Tejer, Reflexiones Sobre la Educación en Colombia 2010-2018”, revisa los diferentes programas del MEN durante el Gobierno de Santos; frente a JU, se refiere a la normatividad vigente así como a algunos logros y desaciertos de la misma, menciona las recomendaciones del estudio del Programa Educativo Rural – PER- en 2013, relacionadas con la necesidad de revisar las actividades a las que dedican el tiempo los estudiantes de los colegios rurales, antes de implementar la Jornada Única y que en caso de llegar a implementarse sería conveniente desarrollar una fuerte estrategia curricular para no “fatigar” a estudiantes y docentes. Coherente con otros autores señalados en esta investigación, la Fundación identificó a través de encuestas con docentes y personajes del sector, que la formación docente sería un pilar prioritario al momento de implementar la JU y que:

(...) no se van a obtener resultados diferentes si la jornada se extiende para hacer lo mismo que se hace en la jornada regular. Por esto preocupa que las horas adicionales se destinen al refuerzo de matemáticas y lenguaje y se desdibuje la importancia del desarrollo de otras competencias, incluidas las ciudadanas, las socioemocionales o las artísticas”. (Fundación Empresarios por la Educación, 2018, p.56).

Finalmente, el estudio recoge algunas recomendaciones tales como priorizar en Jornada Única, los establecimientos educativos con una sola jornada, así como aquellos establecimientos

educativos rurales y con población vulnerable y realizar inversiones en infraestructura sobre todo en instituciones educativas con media, entre otras.

Se puede concluir que, para la mayoría de los autores analizados para el caso colombiano, la Jornada Única es una estrategia que mejora la calidad educativa en las instituciones educativas públicas del país, sin embargo, ninguno, a excepción del estudio del DNP, realizó un análisis contundente con soportes cuantitativos que pudieran demostrar científicamente, de manera empírica que, en efecto, ésta es una herramienta que afecta positivamente la calidad. A continuación se presenta un breve resumen de las posiciones de los autores:

Tabla 1.

*Resumen de los estudios sobre Jornada Única analizados para el caso colombiano*

AUTOR	CONCEPTO	COMENTARIO
Misión de Sabios (1996),	SI	Si mejora la calidad educativa
Iregui (2006)	SI	Si mejora la calidad educativa
Piñeros y Rodríguez (1999)	SI	Si mejora la calidad educativa
Ramos (2016)	Condicionada	Acompañado de otros insumos
Berrío Montoya (2016)	SI	"Tiempo que se brinda para aprender (...), tiempo que se está dispuesto a estudiar, tiempo que se requiere para entender los conocimientos transmitidos"
Becerra (2014)	SI	Si mejora la calidad educativa
Bonilla (2011)	SI	Si mejora la calidad educativa
DNP (2018)	Condicionada	Si mejora la calidad educativa pero no en todas las áreas ni grados y estratos. Se evidenció mejora en lenguaje, en 5 grado y en la población de estratos socioeconómicos más bajos.
Fundación Empresarios por la Educación	Condicionada	Si, pero no solo para áreas fundamentales.

Fuente: elaboración propia

Nota: (\*) se refiere al concepto del autor frente a la Jornada Única como estrategia para mejorar la calidad educativa en Colombia.

### 2.3. Algunas experiencias latinoamericanas

Es cierto que en los últimos años los países de la región Latinoamérica han optado por implementar dicha estrategia para mejorar la calidad educativa, pues este se ha convertido en un tema inquietante para los diferentes gobiernos. En efecto, la mayoría de ellos han llevado a cabo políticas que apuntan al mejoramiento de la calidad educativa, desarrollando la jornada escolar

de mayor tiempo en las aulas, aduciendo no solo dicho objetivo sino también la necesidad de crear espacios saludables, física, emocional e intelectual para sus estudiantes, con el fin de mantenerlos alejados de los peligros y adversidades en las calles, vistos estos últimos como impactos indirectos de la implementación de este tipo de jornadas escolares. Aunque algunos llevan más de dos décadas con este tipo de jornadas, ninguna experiencia ha logrado cubrir el 100% de la matrícula, debido entre otras razones, al costo asociado a ella, toda vez que implica mayor número de docentes, adecuada infraestructura, alimentación gratuita y fortalecimiento del componente pedagógico, entre otras. Entre las experiencias de la región, están los casos de Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Panamá, Perú y México, países que iniciaron procesos de implementación gradual de políticas de ampliación de la jornada escolar en los últimos 20 años.

El caso más representativo de la región, **Chile**, implementó el programa Jornada Escolar Completa a partir de 1997 como parte del conjunto de programas que el Gobierno Nacional de ese país implementó en la década de los noventas para mejorar la calidad y equidad de los aprendizajes de los estudiantes (Martinic, 2008). A 2013, el 100% de los colegios de primaria implementaban el programa y en 2017 se habían sumado el 70% de los colegios de secundaria y media. El Ministerio de Educación (2006) encontró debilidades en los contenidos curriculares, el material pedagógico, el recurso humano y la alimentación escolar, lo que coherente con el estudio de García-Huidobro y Concha (2009), hizo que el Gobierno desarrollara con mayor énfasis el componente pedagógico para mejorar el tiempo en el aula, teniendo en cuenta el desgaste tanto de estudiantes como de docentes, pues estaban viendo más de lo mismo en las diversas áreas de aprendizaje; consecuentemente, un estudio de la Universidad Católica (2005) mencionaba que las mejoras en calidad educativa se evidencian con mayor claridad en colegios rurales que en urbanos; sin embargo la percepción de algunos actores del sistema (docentes,

estudiantes, padres de familia) es positiva respecto a los efectos que la JEC en el desarrollo de los conocimientos y habilidades de los alumnos especialmente en “la formación valórica de los alumnos, el desarrollo de habilidades deportivas, el manejo de la tecnología y la computación, el desarrollo de habilidades artísticas” (p.107) y una percepción de debilidad en el desarrollo de los conocimientos y habilidades en matemáticas, lenguaje y el dominio del inglés. A su vez, Arzola M. (2011), evaluó el impacto de la JEC sobre el desempeño escolar de los estudiantes para los años 2005 y 2009 en Chile, concluyendo que las pruebas SIMCE no arrojaron resultados favorables en matemáticas y lenguaje para los estudiantes que tuvieron jornada escolar Completa en los años analizados.

En **Argentina**, este tipo de jornadas escolares tiene doce objetivos relacionados con la formación y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, que involucra campos relacionados con las áreas básicas (lengua, matemática, ciencias sociales y naturales, medio ambiente, lenguas extranjeras y arte) y el desarrollo de temáticas relacionadas con el ser como la promoción del trabajo individual y en equipo, la convivencia, cooperación, la creatividad, la formación ética y la promoción de la ciudadanía responsable, entre otras. A diferencia de otros países, se puede intuir que, en Argentina, la puesta en agenda de la jornada extendida nace debido a la migración de estudiantes de clase media al sector privado, quedando instalaciones disponibles para poder dar comienzo a este tipo de programas y por otro lado, por la creciente vinculación de la mujer al mercado laboral que conllevó a que el tiempo de permanencia de los niños en la escuela aumentara.

La ampliación del tiempo escolar inició entre los 50 y 60, en Buenos Aires y la provincia de Río Negro. En el primero se inició con un programa de doble escolaridad y en la provincia de Río Negro con jornadas completas. Este último fue netamente rural y se implementó un modelo

de escuela – hogar, el cual brindaba una formación laboral (Veleda, 2013). En 1998 y años subsiguientes continuó su implementación con el objetivo de mejorar los aprendizajes de los estudiantes, extendiéndose a las 24 provincias del país. La estrategia buscaba generar espacios diferentes para la clase social más vulnerable, garantizándoles una formación más completa, de permanencia y facilitando el tránsito a la educación secundaria. A su vez, la política se acompañó de una formación y cualificación del cuerpo docente, ya que se corría el riesgo de estar mayor tiempo en la escuela viendo más de lo mismo; por ello la formación estuvo enfatizada en didácticas específicas y el juego como herramienta pedagógica. En la actualidad, el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”, promueve una jornada escolar ampliada destinada al deporte, a la educación física, a la recreación y a la educación artística.

**Uruguay** inició en los 90 con el programa de Escuelas de Tiempo Completo (ETC), cuyo objetivo era generar condiciones de igualdad a la población en condiciones de pobreza, debido a que ocupaban los últimos lugares en los resultados de las pruebas internas con relación a los niños pertenecientes a otras clases sociales. Ello generó un proceso participativo, vinculando todos los actores del sistema. También se consolidó una propuesta pedagógica con énfasis en las áreas fundamentales como ciencias, matemáticas y lenguaje, sin dejar de lado el arte, la recreación y el deporte. En los años siguientes se enfatiza la atención a la población rural, y en el área urbana solo se atendían casos donde existían condiciones de extrema pobreza. El segundo informe de la Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lenguaje y matemática realizado por la Administración Nacional de Educación Pública – ANEP a través del proyecto MECAEP en 2003, muestra que las escuelas de tiempo completo con población vulnerable tuvieron mejores resultados académicos en aquellas escuelas de tiempo completo con población media; asimismo

sostiene que, en general este tipo de escuelas, tienen mejores resultados de suficiencia académica que aquellos que no cuenta con la jornadas de tiempo completo. Vale la pena señalar que la transformación educativa en Uruguay se desarrolló durante la segunda mitad del siglo XX con ciertos espacios de debate y negociación pero que su diseño, como lo anota Ramírez (2014), tuvo un enfoque top-down. El autor hace referencia al documento final de PROMEDLAC VI-MINEDLAC VII (OREALC, 1996) donde se menciona que la política fue adoptada para mejorar la calidad educativa y como “apoyo a padres trabajadores y una protección a los niños de las amenazas del mundo exterior” (p. 14-15). Se refiere también a la investigación de IPE-UNESCO (Tenti Fanfani, 2010) donde se menciona que tanto en Argentina, como en Chile, Uruguay y Venezuela, la motivación de la política estuvo en el hecho de “una relación positiva entre tiempo pedagógico y oportunidades educativas” (p. 15).

**Panamá** inició la *Jornada Extendida Escolar para Todos* en 2015. No se evidencian investigaciones científicas que den cuenta de su implementación y tampoco del diseño y agendamiento de la política, sin embargo, según fuentes de prensa<sup>14</sup>, el esquema ha tenido críticas por parte del gremio de docentes, quienes alegan la improvisación de su implementación por parte del Gobierno y la falta de infraestructura para llevar a cabo de mencionada jornada. En razón a las múltiples críticas evidenciadas en los medios de comunicación por parte del cuerpo docente<sup>15</sup>, se podría suponer que el ingreso de la política en la agenda pública obedeció a un enfoque top-down. No obstante **Perú**, país que lleva el mismo tiempo de implementación que Panamá, fue evaluada por Agüero (2016) a un año de iniciada la estrategia, concluyendo a partir de la Evaluación Censal de Estudiantes del segundo año de secundaria que, “...en matemáticas,

---

<sup>14</sup> [https://impresa.prensa.com/panorama/millones-jornada-extendida\\_0\\_4958504189.html](https://impresa.prensa.com/panorama/millones-jornada-extendida_0_4958504189.html)

<sup>15</sup> [https://www.prensa.com/sociedad/meduca\\_-ministerio\\_de\\_educacion-docentes-escuelas\\_0\\_4333066827.html](https://www.prensa.com/sociedad/meduca_-ministerio_de_educacion-docentes-escuelas_0_4333066827.html)

donde los resultados son inobjetable, la JEC aumentó el rendimiento académico entre 14% y 23% de un desvío estándar. Los resultados están por encima de los efectos hallados en intervenciones similares en América Latina...” (p.4); estos resultados, son más importantes para colegios con bajo rendimiento. En Perú, este tipo de jornada busca “mejorar de manera integral la calidad del servicio en las instituciones educativas públicas de educación secundaria, ampliando las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes y promoviendo el cierre de brechas”<sup>16</sup> y las 10 horas semanales adicionales se destinan principalmente a áreas de la comunicación, matemática, inglés y educación para el trabajo, integrando el uso de las tecnologías, pero el objetivo de la JEC también está relacionado con el hecho de disminuir la exposición de los estudiantes a situaciones de riesgo en las calles.

En **México**, las Escuelas de Tiempo Completo iniciaron en 2007 en todos los niveles escolares, fortaleciendo la lectura y escritura, las matemáticas, el arte y cultura, la recreación y desarrollo físico, así como los procesos de la inclusión y convivencia escolar<sup>17</sup>; según cifras del Gobierno mexicano, cerca de 3,6 millones de estudiantes asisten a 24.250 colegios con este tipo de estrategia. Bezem (2012) y Martinic (2015) están en favor de la jornada escolar extendida como un instrumento determinante para mejorar la calidad educativa, mientras que el estudio del Instituto de Educación de Aguascalientes - México (2016) y de Arzola M. (2011) encuentran que dichas jornadas no son tan efectivas al momento de generar resultados académicos sobresalientes.

Bezem (2012) se propuso determinar en qué medida la acción del sistema educativo disminuye, replica o aumenta las desigualdades sociales de los alumnos que asisten a escuelas

---

<sup>16</sup> [http://jec.perueduca.pe/?page\\_id=3421](http://jec.perueduca.pe/?page_id=3421)

<sup>17</sup> Fuente: <https://www.gob.mx/sep/articulos/conoce-mas-sobre-las-escuelas-de-tiempo-completo>

rurales, encontrado que la extensión de la jornada escolar es fundamental, pese a la dificultad en su medición por cuanto no solo se relaciona con el tiempo en la escuela per se, sino también con factores como el uso de ese tiempo y el ausentismo de docentes y alumnos; explica la diferencia entre los colegios más pobres (rurales) y los más ricos, aduciendo que en los primeros se tienen días de clase y jornadas más largas que en los segundos, pero que son estos últimos los que tienen mejores desempeños escolares teniendo en cuenta el mayor tiempo efectivo de clase y el menor ausentismo de docentes y alumnos. Por su parte, Martinic (2015) concluye que un tiempo adicional sí puede llevar a mejores resultados en la calidad educativa, siempre y cuando esté acompañado de un componente pedagógico fuerte que lo respalde; menciona que no solo el desempeño educativo se ve beneficiado, sino también aspectos socioemocionales y que este tipo de políticas sirve para estrechar vínculos entre el colegio y la familia, sin dejar de lado las ventajas que trae para que las madres ingresen a la vida laboral.

El informe de la Institución de Educación de Aguascalientes- México (2016), evaluó los resultados del Programa en dicho Estado entre 2007 y 2015 concluyendo que “el diseño del Programa Escuelas de Tiempo Completo atiende de manera formal a los compromisos asumidos con organismos internacionales como la OCDE, UNESCO y OEI, respecto al aumento del número de horas de jornada escolar.” (p.22). El estudio afirma que si bien el programa tiene como meta principal mejorar las condiciones de las instituciones en cuanto a aprendizaje de los estudiantes, el desarrollo de competencias y el logro académico de los mismos, los múltiples propósitos de este programa limitan el desempeño y por ende sus resultados, refiriéndose a las modificaciones del programa que ha pasado por la formación integral del educando, al desarrollo de competencias para la vida, el mejoramiento de la calidad de la educación, entre otros aspectos.

De las experiencias analizadas es posible identificar diversas posiciones de la relación existente entre una jornada educativa con tiempo adicional:

- Por ejemplo, García-Huidobro et al. (2009), el Ministerio de Educación (2006), ANEP (2003), Agüero (2016), la Universidad Católica de Chile, (2005), Martinic (2015) y Bezem, (2012), mencionan que existe una relación positiva entre este tipo de jornadas y la calidad educativa, siempre y cuando se enriquezca con currículos pertinentes para hacer significativo el tiempo escolar.
- Otros que con análisis estadísticos, como la Institución de Educación de Aguascalientes en México (2016) y Arzola M. (2011), comprueban que más tiempo en las aulas no mejora el aprendizaje de los estudiantes.
- Aquellos que demuestran que tiene mayor afectación en población más vulnerable (ANEP (2003) y Agüero (2016)) y contrario a ellos (Bezem, 2012) cuyo argumento se refiere a que son los estudiantes de mayores ingresos quienes se benefician más de estas jornadas por el mayor tiempo efectivo de clase y el menor ausentismo de docentes y alumnos.
- Finalmente surgen aquellos como Martinic (2015) y la Universidad Católica de Chile (2005), que además de asumir alguna de las posiciones mencionadas, añaden que un mayor tiempo en las escuelas trae consigo otras ventajas socioemocionales y sociales como el hecho de estrechar vínculos entre el colegio y las familias, menos tiempo de los estudiantes expuestos a las adversidades de las calles y la posibilidad de que los padres y/o madres trabajen, entre otras.

La tabla 2 se presenta un breve resumen de la posición de los autores analizados.

Tabla 2.

*Resumen de las experiencias latinoamericanas analizadas*

PAIS	AUTORES	CONCEPTO*	COMENTARIO
CHILE	García-Huidobro y	CONDICIONADO	Pero con un componente pedagógico fuerte.

PAIS	AUTORES	CONCEPTO*	COMENTARIO
	Concha (2009)		
CHILE	Ministerio de Educación (2006)	CONDICIONADO	Pero con un componente pedagógico fuerte.
CHILE	Arzola M. (2011)	NO	Con evaluación cuantitativa, demostró que no existe efecto.
CHILE	Universidad Católica (chile) 2005	NO	No mejora la calidad educativa pero afecta positivamente otros temas sociales: menos tiempo en las calles y posibilidad de que los padres trabajen.
URUGUAY	ANEP (2003)	Si. Pero no en toda la población estudiantil	Sí, pero el efecto se ve en población vulnerable.
PERU	Agüero (2016)	Si. Pero no en toda la población estudiantil	Sí, pero el efecto se ve en población vulnerable.
MEXICO	Bezem (2012)	Si. Pero no en toda la población estudiantil	En población NO vulnerable por el bajo ausentismo de docentes y estudiantes y por el uso efectivo del tiempo.
MEXICO	Martinic (2015)	CONDICIONADO	Pero con un componente pedagógico fuerte y afecta también el tema social.
MEXICO	Institución de Educación de Aguascalientes (2016)	NO	No mejora la calidad educativa.

Fuente: Elaboración propia

Nota: (\*) se refiere al concepto del autor frente a la existencia de una correlación positiva entre tiempo adicional y calidad educativa.

En lo relacionado con la inclusión de la política en la agenda pública, fue muy poco lo que se encontró a lo largo de la investigación, pese a ello, se puede mencionar que en países como Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, el agendamiento estuvo relacionado con la necesidad de mejorar la calidad educativa combinando otras razones de tipo social como proteger a los estudiantes de los peligros de la calle; sin embargo en Argentina existen un ingrediente adicional que motivó el agendamiento, referente al apoyo a mujeres para su vinculación al trabajo laboral. Adicionalmente se encontró que para México la motivación estuvo en la agenda internacional que obedecía a compromisos del Gobierno con la OCDE, UNESCO y la OEI, como lo anota el informe de la Institución de Educación de Aguascalientes (2016). No obstante lo anterior, de los estudios analizados se puede percibir que en todos los casos el agendamiento de la política estuvo influenciado por un enfoque top-down.

#### 2.4. Otras experiencias internacionales

Frente a otras experiencias internacionales, se encuentra el sistema educativo **japonés**, considerado como uno de los mejores del mundo, según un informe de la OCDE<sup>18</sup>. Tanto en preescolar como en primaria, la jornada escolar diaria es de 7 horas (8:30 am a 3:30 pm); a partir de esa hora, los estudiantes tienen actividades extracurriculares deportivas de carácter obligatorio y los fines de semana éstas se extienden debido a que culturalmente los niños no deben estar en las calles o en casa sin hacer algo productivo. En preescolar, se intensifica en matemática y la lengua nativa, de manera que cuando ingresan a la primaria, los estudiantes ya tienen bases sólidas en estas dos áreas, en donde las áreas fundamentales son: japonés, matemáticas, música, plástica (dibujos y trabajos manuales) y educación física, pero tienen otras materias como quehaceres domésticos, sociales, ética, etc.

En la secundaria, las clases inician a las 8:00 am hasta las 5:00 pm y la gran mayoría de los estudiantes toman clases complementarias hasta las 9:00 pm. Los estudiantes, almuerzan en las aulas ya que no existe cafetería o comedores para los efectos. Vale la pena mencionar que el maestro debe tener un título universitario además de recibir formación para prestar el servicio educativo, por tanto, es visto con respeto y considerado como un elemento social muy importante por el rol que desempeña, pues es ejemplo moral, cultural y de buen comportamiento en la sociedad japonesa. El gran énfasis para mejorar la calidad educativa en Japón está en mantener docentes eficientes y cualificados. Respecto al caso del Japón no fue posible encontrar evidencias de fechas en las cuales se lleva a cabo este tipo de educación de jornadas escolares tan amplias que incluso incorporan los fines de semana; por llamarlo de alguna manera, ha sido una

---

<sup>18</sup> Véase: <https://www.oecd.org/pisa/singapur-encabeza-la-ultima-encuesta-pisa-sobre-educacion-que-realiza-la-ocde-a-escala-internacional.htm>

costumbre de carácter consuetudinario, es decir, que esa ha sido una costumbre por años, de lo cual no se tiene memoria.

En **España**, entre los años ochenta y noventa, por iniciativa del profesorado (“de abajo hacia arriba”), se inició un cambio de la jornada escolar partida<sup>19</sup> (JP) hacia la continua (JC), aduciendo un mejoramiento de la calidad educativa, mayor tiempo para actividades extraescolares en las tardes y beneficios para compartir en familia, entre otros motivos (vale la pena anotar que la duración diaria de la jornada escolar es de 5 horas). No obstante, algunos estudiosos del “tiempo” como Caride y Meira (2003), refiriéndose al caso español, mencionaban que “un calendario más largo, más horas de clase y jornadas lectivas más intensas no garantizan necesariamente mejores resultados académicos y, menos aún, un mejor ajuste entre tiempos escolares y sociales” (p.51), dicen los autores que no existe una jornada escolar ideal puesto que ello estaría en función de las “necesidades de la comunidad educativa a la que presta sus servicios un centro escolar” (p.52), y que por tanto, la oferta de jornadas educativas debe ser lo suficientemente variada como para responder a tales necesidades. Luego de un análisis del tiempo de estudio unificado para los niños, Fernández (2000) encontró que el tiempo de estudio, no debe ser igual para todos los estudiantes dado que no todos ellos son idénticos y por tanto, no todos requieren del mismo tiempo de aprendizaje, no comparten el mismo entorno familiar ni regional y no tienen las mismas necesidades; identificó que estos factores incidieron en que algunos colegios en España volvieran a la jornada escolar partida, que había dado mejores resultados que la completa, pero no solo en términos académicos sino también por otras variables

---

<sup>19</sup> La diferencia entre las dos radica en que, en la jornada partida los estudiantes tienen un descanso en el cual pueden ir hasta sus casas a almorzar o puede quedarse en el restaurante del plantel educativo y en la jornada continua los estudiantes permanecen en el plantel 5 horas continuas y tienen la opción de almorzar en el plantel educativo o ir hasta sus hogares luego de terminada la jornada escolar.

que afectaban a los estudiantes tales como el transporte escolar y las necesidades familiares, etcétera.

En **Francia**, los estudiantes tienen una jornada diaria con seis horas de intensidad durante 4 días a la semana (el miércoles es opcional con respecto a brindar o no el servicio educativo; muchos colegios escogen dictar clases los miércoles en la mañana, sin que a la semana sobrepasen las 24 horas de estudio). Ello, a raíz de una reforma educativa de 2008 tendiente a liberar tiempo para dedicarlo a aquellos estudiantes con mayores dificultades para el aprendizaje y contrario al imaginario colectivo: “tener menos tiempo de educación pero de mejor calidad” (ONU 2010, p.38), pues antes de la reforma se tenía un total de 26 horas de clase para los estudiantes entre lunes y viernes, y los resultados de las pruebas PISA mostraron a los franceses con bajos desempeños estudiantiles, sin embargo, dice el estudio de la ONU, que el mayor motivo de la reforma, según algunas fuentes, fue por la necesidad de disminuir el gasto público educativo. Como en la mayoría de los cambios de política de cualquier sector, en Francia, el cambio fue objeto de duras críticas argumentando que la jornada de 4 días a la semana no beneficia a ningún estudiante puesto que “no respeta sus ritmos biológicos y psicológicos de aprendizaje” (ONU 2010 p.41, invocando a Vinogradoff, 2009 y la Fédération des Conseils de Parents d’Elèves des Ecoles Publiques (FCPE), 2009).

Por su parte, **Alemania**, viene implementando la jornada extendida desde 2009 con el objetivo de afectar positivamente la calidad educativa y por temas de igualdad (desigualdad) social, pero sin que el fin sea de manera primordial el de mejorar la calidad de la educación sino una combinación entre esta y la necesidad del cuidado de los niños luego de la jornada escolar; por esto, la estrategia involucra actores como asociaciones de voluntariados, de padres de familias y las iglesias que la apoyan en la horas de la tarde. Esta reforma, al igual que en Francia

tuvo su origen en los resultados de las pruebas PISA de 2001 y 2003 donde los alemanes se situaban por debajo de la media de los países de la OCDE en términos de aprendizaje. Este tiempo extendido (all day) es diverso, es decir, no todas las escuelas ofrecen lo mismo a todos los estudiantes, según el estudio de la ONU (2006). En preescolar, los niños asisten entre dos y tres horas al día y se puede extender a 9 horas en caso de que los padres trabajen; en primaria, las horas diarias oscilan entre 4 y 5, dependiendo de la edad del niño y el curso. En secundaria existen tres tipos de colegios, el más exigente, para alumnos más brillantes y con perspectivas de ingresar a una universidad, exige entre 6 y 8 horas de clase al día.

**Finlandia** se ha caracterizado por una educación de altísima calidad y es ejemplo para seguir a nivel mundial; su estrategia no se concentra en el tiempo de estudio de los niños sino más bien en un gasto público alto en educación y docentes altamente cualificados y remunerados para prestar el servicio. De acuerdo con la literatura Tenti (2010), se evidencia que la ampliación de la jornada obedece a un factor social, el cual tiene como objetivo primordial garantizar el buen uso del tiempo, más allá de que ese tiempo posibilite mejoramientos en la calidad educativa. La prioridad radica en realizar actividades que motiven a la población en edad escolar, mitigando factores de riesgo como las drogas, depresión y fracaso escolar.

El estudio de Gabaldón y Obiol (2017) menciona la escasa información que existe entre “tipo de jornada y rendimiento académico” (p.42); sin embargo el estudio enfatiza que aquellos estudiantes con menores rendimientos académicos y de bajos niveles socioeconómicos, son los más favorecidos con las jornadas más amplias; induce que “el tiempo de enseñanza que no se sincroniza adecuadamente a las necesidades y características del alumnado es, en buena medida, tiempo perdido además de una pérdida de tiempo” (p.28) y hacen referencia a una de las conclusiones de Gromada y Shewbridge (2016) sobre el rendimiento negativo en matemáticas en

Noruega, España, Bélgica, Grecia, México, los Países Bajos y la República Checa, luego de haber incrementado las horas de estudio en dicha área. Ahora bien, los autores también hablan del nivel de concentración de los estudiantes, el cual depende del horario de estudio y su edad, y sugieren que los planteles deben evaluar tales picos para brindar áreas de mayor concentración en aquellas horas en las cuales los estudiantes están más atentos, pero que ello, también estaría en función de su edad, así por ejemplo para los estudiantes de preescolar las horas de mayor atención estarían en las primeras de la mañana mientras que para los adolescentes se sitúa justo antes y después del mediodía.

De las experiencias europeas analizadas (y Japón), se puede inducir en términos generales que, un mayor tiempo en las aulas, no es un factor de estudio que inquiete a los gobiernos como estrategia para el mejoramiento de la calidad educativa de los estudiantes, más bien, son otros factores los que mueven a estos gobiernos a crear estrategia para los efectos, entre ellos, la calidad de los docentes, los entornos familiares, los currículos, la concentración en estudiantes menos aventajados, entre otros. En efecto, son escasos los estudios que dan cuenta de la relación existente entre las jornadas escolares y los rendimientos estudiantiles y los pocos existentes no son exhaustivos respecto a análisis cuantitativos que muestren una relación directa y positiva entre la jornada y los resultados del aprendizaje, más bien se limitan a análisis cualitativos entre los tiempos y su afectación en temas sociales como el cansancio de los estudiantes, su relación familiar, etc. A continuación se presenta un breve resumen de los principales hallazgos:

Tabla 3.

*Resumen de las experiencias internacionales analizadas*

PAIS	AUTORES	CONCEPTO*	COMENTARIO
JAPON	NA	NO	Tienen jornada escolar entre 7 y 9 horas diarias y el énfasis para mejorar la calidad educativa en Japón está en mantener docentes eficientes y cualificados

PAIS	AUTORES	CONCEPTO*	COMENTARIO
ESPAÑA	Caride y Meira (2003) Fernández Enguita (2000)	NO	Tienen jornada escolar de 5 horas. Tiempos más largos de clase, no garantizan necesariamente mejores resultados académicos. No todos los estudiantes son idénticos y por tanto, no todos requieren del mismo tiempo de aprendizaje.
FRANCIA	ONU 2010	NO	Tienen jornada escolar de 6 horas 4 días a la semana (el miércoles es opcional si se brinda o no el servicio educativo). Tener menos tiempo de educación pero de mejor calidad
ALEMANIA	ONU 2006	NO	La jornada escolar depende del nivel y de los estudiantes, puede oscilar entre 2 horas para los más pequeños y 8 horas para los más grandes. Implementan jornada extendida como estrategia de doble propósito: afectar positivamente la calidad educativa y por temas de igualdad (desigualdad) social, este último, relacionado con la necesidad de cuidar a los niños luego de la jornada escolar razón por la cual la estrategia involucra actores como asociaciones de voluntariados, de padres de familias y las iglesias que la apoyan en la horas de la tarde.
FINLANDIA	NA	NO	La Jornada escolar oscila entre 4 y 5 horas al día Su estrategia se concentra en un gasto público alto en educación y docentes altamente cualificados y remunerados para prestar el servicio.

Fuente: elaboración propia

Nota: (\*) se refiere al concepto del autor y/o de la política del país, frente a la existencia de una correlación positiva entre tiempo adicional y calidad educativa

En cuanto al agendamiento de la política, se puede decir que existen diversos enfoques, incluso bottom up como el caso de España donde fueron los mismos docentes quienes propusieron e iniciaron el cambio de doble jornada a continua, aduciendo mejoramiento de la calidad educativa. Del caso del japonés, no se tiene memoria desde cuándo las jornadas escolares son tan amplias y para Francia y Alemania, el agendamiento obedeció a un modelo de agenda internacional enmarca por compromisos con la OCDE.

## Capítulo III

### Agendamiento de la Jornada Única en Colombia

Antes de iniciar el análisis como tal del agendamiento de la Jornada Única en Colombia, es preciso referirse a los inicios de su implementación con ocasión de tener claridad sobre algunos aspectos importantes especialmente relacionados con los tiempos entre la toma de la decisión, las fechas de inicio de la ejecución de la estrategia y las fechas de expedición de las normas que avalan el agendamiento, entre otras consideraciones importantes que darán luces para un mejor análisis.

#### 3.1 ¿Qué es la Jornada Única en Colombia y cómo se inició su implementación?

Como lo anota Cuervo (2007), en Colombia, el momento más claro del agendamiento se da en la elaboración de los planes de desarrollo; la Jornada Única no es la excepción, pues quedó de manera explícita en la Ley del PND del segundo mandato de Santos (2014-2018), aunque no se debe olvidar que ya estaba perfilada desde 1994 y que fue objetivo de la política educativa en el marco de los planes de desarrollo de Samper (El Salto Social 1994-1998)<sup>20</sup> y de Pastrana (Cambio para Construir la Paz 1998-2002)<sup>21</sup>.

En la actualidad, la normatividad que define y regula la Jornada Única, se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Ley 1753 del 9 de junio de 2015 y en los Decretos 501 del 20 de marzo de 2016 y 2105 de diciembre de 2017<sup>22</sup>. Como se puede notar, su

---

<sup>20</sup> El capítulo 5 del PND “El Salto Social” (1994-1998), menciona que “(...) se ampliara gradualmente la jornada real escolar de 3.5 horas diarias (...)” (p.5).

<sup>21</sup> El PND “Cambio para Construir la Paz” 1998-2002, menciona como uno de los objetivos educativos “Establecer la jornada escolar complementaria ampliando la actual en al menos dos horas diarias, dedicando más tiempo al currículum básico” (p. 246) y define el proyecto: “Ampliación de la jornada de los niños” (p. 248).

<sup>22</sup> Existen otros decretos reglamentario de la Jornada única para temas específicos como recursos humano docente y alimentación escolar, entre los que están el Decreto 316 de 2018 “Por el cual se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media que se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002, y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo estatal”; y la Resolución

implementación se inició 6 meses antes de promulgada la ley del PND y 16 meses antes de expedido su primer decreto reglamentario, tal como se muestran los hitos de la línea de tiempo de la gráfica a continuación:

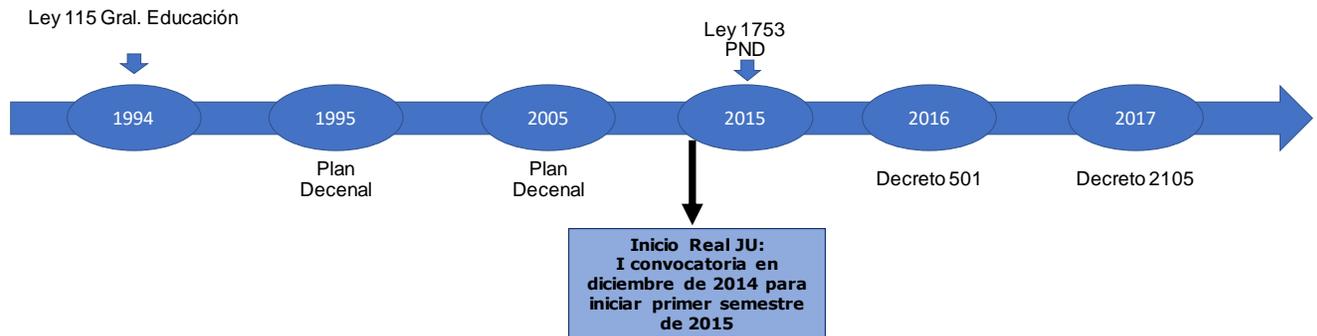


Figura 2. Línea de Tiempo de los hitos para la implementación de la Jornada Única. Elaboración propia

La Jornada Única fue considerada una estrategia de política para el mejoramiento de la calidad educativa en las instituciones educativas públicas del país y estaba definida, según el Artículo 2.3.3.6.1.3. del Decreto 501 de 2016<sup>23</sup>, como:

(...) el tiempo diario que dedica el establecimiento educativo oficial a sus estudiantes para el desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales y de las asignaturas optativas, así como el tiempo destinado al descanso y almuerzo de los estudiantes. La Jornada Única se prestará en jornada diurna durante cinco (5) días a la semana y cumplirá, como mínimo, con el número de horas de dedicación a las actividades pedagógicas definido en el artículo 2.3.3.6.1.6 del presente decreto.” (p.3).

El tiempo previsto para el descanso y el almuerzo de los estudiantes durante la Jornada Única se estima en una (1) hora diaria; este tiempo podrá variar dependiendo de si, por ejemplo, la

29452 de 2017, "Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE y se derogan las disposiciones anteriores»"

<sup>23</sup> Según el artículo 2.3.3.6.1.3. del Decreto 2105 de 2017, se establece como definición de la JU: “Comprende el tiempo diario que dedica el establecimiento educativo oficial a sus estudiantes de básica y media en actividades académicas para el desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales y de las áreas o asignaturas optativas, y a los estudiantes de preescolar su desarrollo en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socioafectivo y espiritual a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas, así como el tiempo destinado a actividades de descanso pedagógico y alimentación de los estudiantes. El tiempo de la Jornada Única y su implementación se realizará según el plan de estudios definido por el Consejo Directivo y de acuerdo con las actividades señaladas por el Proyecto Educativo Institucional determinado por los establecimientos educativos, en ejercicio de la autonomía escolar definida en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994 y sus normas reglamentarias”.

alimentación la suministra o no el establecimiento educativo, siempre que se garantice el tiempo mínimo de dedicación a las actividades pedagógicas.

Adicionalmente, el mismo decreto establece 3 objetivos<sup>24</sup> relacionados con (i) Aumentar el tiempo dedicado a las actividades pedagógicas al interior del establecimiento educativo para fortalecer las competencias básicas y ciudadanas de los estudiantes; (ii) Mejorar los índices de calidad educativa en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media; y (iii) Reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad a los que se encuentran expuestos los estudiantes en su tiempo libre.

Se asumió que para lograr la adecuada implementación de la estrategia, se debía cumplir con al menos 4 componentes primordiales: recurso humano docente, infraestructura educativa, alimentación escolar y el componente pedagógico.

Para iniciar la implementación, el MEN realizó 4 convocatorias de Jornada Única, dirigidas a las secretarías de educación de Entidades Territoriales Certificadas<sup>25</sup> -ETC- para que estas postularan aquellas instituciones educativas que cumplieran las condiciones y requisitos preestablecidos<sup>26</sup> y que posteriormente serían evaluados por el MEN. La primera convocatoria se llevó a cabo a finales de 2014 y en 2016, el Ministerio realizó la cuarta y última convocatoria a partir de lo cual, a la luz del principio de autonomía territorial, las ETC debían definir

---

<sup>24</sup> El Decreto 2105 de 2017 asumió 4 objetivos de la JU, relacionados obviamente con mejorar la calidad educativa, aumentar el tiempo de estudio para actividades académicas en las áreas obligatorias y fundamentales pero también “Favorecer y fomentar un mayor uso del tiempo dedicado a actividades pedagógicas en los establecimientos educativos que permitan promover la formación en el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia, e incentivar el desarrollo de las prácticas deportivas, las actividades artísticas y culturales, la sana recreación y la protección del ambiente”.

<sup>25</sup> De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 715 de 2001, “*Son entidades territoriales certificadas en virtud de la presente ley, los departamentos y los distritos. La Nación certificará a los municipios con más de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Para efectos del cálculo poblacional se tomarán las proyecciones del DANE basadas en el último censo. Todos aquellos municipios con menos de 100 mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podrán certificarse...*”. En la actualidad, en el país existen 96 ETC, la última que ingresó fue el municipio de Funza (Cundinamarca), que inicia formalmente como tal, a partir de 2019.

<sup>26</sup> Entre otros, estaban: contar con el aval de los Consejos Directivos de las instituciones educativas; tener la infraestructura necesaria para la implementación de la jornada única (aulas disponibles, baterías sanitarias suficientes y en buen estado; plan de contingencia en caso de que el servicio de agua fuera intermitente; cocina y restaurante) y la estrategia de alimentación.

mecanismos propios para el ingreso de instituciones educativas a la estrategia, teniendo como hoja de ruta los planes de implementación de Jornada Única (PIJU) con una visión a 2019, en cumplimiento del artículo 57<sup>27</sup> de la Ley 1753 de 2015.

Finalmente, cabe mencionar que durante 2017 se llevó a cabo uno de los paros de maestros más prolongados de la historia (37 días) y uno de los puntos de la mesa de negociación fue Jornada Única; como consecuencia de ello, el Gobierno Nacional expidió el segundo decreto reglamentario de la estrategia, Decreto 2105 de 2017, vigente hasta la fecha.

### **3.2 La toma de la decisión y determinantes del agendamiento.**

Como se anotó, desde 1994 con la Ley General de Educación, la iniciativa de tener una sola jornada diurna en las instituciones educativas oficiales había sido definida como alternativa para mejorar la calidad y solo 20 años después, en 2014, se tomó la firme decisión de implementarla, para iniciar formalmente en 2015, lo cual puede considerarse un antecedente del agendamiento aquí estudiado.

Tal decisión se toma en respuesta a varios acontecimientos del momento, entre ellos: (i) los resultados de las pruebas Saber 2014, que mostraron un panorama desalentador, pues la mitad de los estudiantes de 3º estaban por debajo del desempeño esperado tanto en lenguaje como en matemáticas, es decir que no leían correctamente (tampoco comprendían lo leído) ni escribían de manera adecuada para su edad, de igual forma ocurría con las operaciones matemáticas básicas. La situación de los estudiantes para el grado 5 era más compleja, con porcentajes del 61% en lenguaje y 70% en matemáticas. Para el 9 grado es similar en lenguaje, 59 de cada 100

---

<sup>27</sup> Artículo 57: El Gobierno Nacional y las entidades territoriales certificadas en educación, diseñarán planes para la implementación, de forma gradual, de la jornada única en un plazo que no supere al año 2030”. Reglamentado bajo el Artículo 2.3.3.6.2.1., del Decreto 501 de 2016: Planes para la implementación de la Jornada Única: “Las entidades territoriales certificadas en educación, en coordinación con el Gobierno nacional, liderarán el diseño y la ejecución de los planes para la implementación de la Jornada Única, en concordancia con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1753 de 2015, modificatorio del artículo 85 de la Ley 115 de 1994”.

estudiantes tenían desempeño mínimo o insuficiente y para matemáticas el mal desempeño era de 73 por cada 100 niños<sup>28</sup>; (ii) los resultados en las pruebas PISA 2012, que situaron a Colombia en el puesto 62 entre 65 países participantes, pusieron en alerta a las autoridades del sector; (iii) según el MEN, los estudiantes de los colegios públicos se gradúan del bachillerato con dos años menos de estudio que los estudiantes de los colegios privados; y finalmente, (iv) un acontecimiento en términos de marketing político para destacar es el momento de la campaña<sup>29</sup> para el segundo mandato del Presidente Santos, cuando era muy evidente el problema de calidad educativa y la falta de alternativas de solución por parte de mismo Gobierno; se dice que este momento fue estelar<sup>30</sup> para la inclusión de Jornada Única en la agenda pública. Todos estos acontecimientos, pueden explicar en parte el enfoque de las corrientes múltiples de Kingdon, en efecto, los malos resultados de las pruebas SABER y PISA evidencian claramente un problema en la calidad educativa pública, y el hecho de una contienda electoral, evidencia la necesidad de diseñar una agenda pública novedosa, como lo menciona Kingdon (citado por en Roth, 2014):

Uno de los momentos más favorables se produce, por ejemplo, en el momento de una coyuntura electoral o cuando se instala un nuevo Gobierno al que le faltan ideas (...) hay que saber actuar (...) chantajear a los responsables (si no actúan pronto, no respondo por lo que va a pasar). (pp. 133 - 134).

Lo que no fue tan claro en su momento, era que la solución al problema de calidad educativa fuera la implementación de la Jornada Única, por lo que se puede asumir que los tomadores de

---

<sup>28</sup> Fuente: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356180\\_recurso\\_13.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356180_recurso_13.pdf)

<sup>29</sup> El programa de Gobierno de Santos como candidato a la presidencia de la República para el período 2014-2018, no menciona de manera explícita la implementación de la jornada única como alternativa de solución al problema de la calidad educativa. El programa hace referencia a la “Educación de calidad para todos” y en el numeral 15, define: “NO MÁS BRECHAS EDUCATIVAS ENTRE LOS COLOMBIANOS. Cerraremos las cuatro brechas inadmisibles: la primera, los años de educación entre las zonas urbanas y las rurales; la segunda, diferencias en los logros educativos entre estudiantes de ingresos altos y bajos, y entre colegios públicos y privados. (...)” (Santos 2014, p.12) (<http://www.electionsoftheworld.com/109-propuestas/>)

<sup>30</sup> En el momento de dicha campaña, es preciso recordar un comercial conocido como la loca de las naranjas, en el que se sustentaba justamente el problema de la calidad educativa. Esto se conoció dado que en desarrollo de la investigación, se tuvo la oportunidad de entrevistar informalmente a una asesora del despacho de la ministra, quien señaló que dicho comercial fue determinante para la toma de la decisión. Vale la pena aclarar, que desde ningún punto de vista, esta investigación pretende insinuar la presencia de la política como una estrategia para ganar los comicios a la presidencia de la República en aquel momento.

decisión acudieron al enfoque *cesto de basura*<sup>31</sup>, para extraer de allí una solución a la problemática encontrada, lo cual confirma la *ambigüedad* del cual parte el modelo de Kingdon, en efecto, esta colcha de retazos como lo llaman algunos, hace pensar que el gobierno, en su afán por mejorar la calidad educativa de los estudiantes, le apuntó a un conjunto de acciones para cumplir con los objetivos de política del PND Todos Por un Nuevo País que estaba dirigida a “Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos” (p.70), así como a “Alcanzar la calidad educativa en educación básica y media” (p.70) a través de tres estrategias: (i) hacia la excelencia docente<sup>32</sup>, (ii) la implementación de la Jornada Única, y, (iii) herramientas para un mejor aprovechamiento de los recursos para la calidad educativa<sup>33</sup>. El documento “Colombia, la Mejor Educada en el 2025”, presenta las líneas estratégicas de la política educativa del MEN ya mencionadas, entre otras, como Colombia Bilingüe, Colombia Libre de Analfabetismo y Más Acceso a la Educación Superior de Calidad, pero se trata solo de la descripción de estos sin ahondar en detalles.

Volviendo al tema de Jornada Única, la pregunta que surge es ¿Cuál fue el análisis del Gobierno Nacional para adoptar la Jornada Única como una de las estrategias para mejorar la calidad educativa en los establecimientos educativos oficiales? ¿Por qué se podría decir que la toma de la decisión tiene un enfoque de racionalidad limitada?

---

<sup>31</sup> Este modelo explica que la toma de la decisión surge a partir del “resultado combinado de las fuerzas estructurales y de los procesos cognitivos que dependen mucho del contexto” (Roth, 2014:132, evocando a Zahariadis, 2010:70) y que la ambigüedad está en el hecho de que casi siempre existen “muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos” (Roth, 2014:132, evocando a Feldman, 1989 citado en Zahariadis, 2010:70) y por tanto el tomador de la decisión escoge cualquier alternativa o varias de ellas.

<sup>32</sup> En el entendido que la calidad del docente y sus prácticas pedagógicas en el aula son determinantes en el proceso de aprendizaje de los estudiantes, según reza el mismo Plan.

<sup>33</sup> Implementando acciones de equidad y eficiencia en la asignación de los recursos del SGP para fortalecer la gestión territorial

Para responder a estos interrogantes fue indispensable indagar la forma como se llevó a cabo la inclusión de la Jornada Única en la agenda pública, razón por la cual se consultó a través de entrevistas semiestructuradas, a cinco profesionales<sup>34</sup> que estuvieron vinculados como contratistas en el Ministerio de Educación Nacional, desde el rol de asesores del despacho de la ministra y del Viceministerio de Preescolar, básica y media, del equipo de jornada única, un colaborador como delegado a las mesas de negociación con FECODE incluso de mucho antes de pensarse en Jornada Única de manera formal, tres de ellos hicieron parte de esa fase de agendamiento desde el 2014. Tales entrevistas permitirían a los investigadores conocer los argumentos para que se diera el agendamiento de la política en el segundo Gobierno del presidente Santos.

De las entrevistas se pudo colegir que adicional a los acontecimientos ya mencionados, y que fueron determinantes para la toma de la decisión, el MEN tuvo en cuenta lo siguiente:

- Inicialmente, realizó un análisis de los tipos de jornada escolares existentes, entre ellas las jornadas complementarias, que como su nombre lo indica, complementan los desarrollos curriculares de los establecimientos educativos y no son de obligatorio cumplimiento por parte de los estudiantes. El Ministerio identificaba la necesidad de definir jornadas escolares extendidas con currículos incorporados dentro del proyecto educativo de cada institución y que apuntaran a fortalecer solo tres de las áreas fundamentales: matemáticas, ciencias y lenguaje, en razón que son las evaluadas tanto a nivel nacional como internacional para la medición de la calidad educativa.

---

<sup>34</sup> Los nombres de los entrevistados hacen parte de la confidencialidad de las fuentes de esta investigación.

- Analizó el documento elaborado por la Fundación Compartir en 2014 cuyo foco y principal conclusión es la excelencia docente como determinante principal de la calidad educativa; el documento analiza las características y prácticas de colegios de alto y bajo desempeño, descubriendo que una de las grandes diferencias entre ellos es la jornada escolar; concluye que “la proporción de colegios en jornada completa es más del doble en las instituciones de alto desempeño, comparada con las de bajo desempeño” (p.198). Sin embargo, el estudio, no hace un análisis detallado de la Jornada Única. Vale la pena señalar que algunos de los entrevistados mencionaron que ese documento fue fundamental para el Ministerio en la toma de la decisión de implementar varios de los programas que se llevaron a cabo a partir del año 2015.
- Los documentos elaborados por Hincapié (2014): *Do longer schools days improve student achievement? Evidence from Colombia*; por García y otros (2013): *Does lengthening the school day reduce the likelihood of early school dropout and grade repetition: Evidence from Colombia*. Documentos de Trabajo EGOB (7); y por Cerdan-Infantes y Vermeersch, (2007), *More Time is Better: An Evaluation of the Full-time School Program in Uruguay*, también sirvieron como referencia para la toma de la decisión; todos ellos evidencian que más tiempo en las aulas mejora el aprendizaje de los estudiantes en matemáticas y español, en especial en escuelas de estratos más bajos. Estos documentos son señalados en el PND para la definición de la Jornada Única.
- Invitó a expertos chilenos a Colombia, de manera que se analizó la Jornada Escolar Completa – JEC de ese país, como uno de los más sobresalientes a nivel latinoamericano. Cabe señalar que la experiencia fue acogida por Colombia con las mejoras incorporadas por Chile durante 20 años de experiencia, pues incorporó al componente pedagógico en su modelo, teniendo en

cuenta que solo años después de iniciada la JEC se evidenció que un tiempo adicional en las aulas de clase, per se, no generaba impactos en la calidad educativa, sino que ésta debería tener elementos básicos que la soportaran, como el componente pedagógico.

A partir de lo expuesto, en la investigación se considera que estos factores fueron importantes en el momento de la toma de una decisión de política, pero no fueron suficientes para su explicación. Por ejemplo, se pasó por alto elementos y recomendaciones que se habían realizado frente a otras alternativas, tales como la propuesta de la Fundación Compartir (2014) frente al mejoramiento de la calidad de los docentes. Se percibe que los tomadores de la decisión consideraron que, si bien la experiencia chilena había tenido un notable fracaso en los inicios de la implementación del programa, estos se superarían con el hecho de incluir el componente pedagógico como apoyo a la estrategia.

Desde el punto de vista de la acción pública, la toma de la decisión de implementar la Jornada Única, formalmente, podría estar enmarcada bajo el modelo racional limitado. En efecto, se podría asumir como lo menciona Simon (1957), creador de dicho modelo, que los tomadores de la decisión tuvieron limitación, al menos en cuanto a información suficiente y de tiempo para decidir aumentar la jornada escolar diaria en las instituciones educativas oficiales del país, coherente con lo mencionado por Muller (2002) sobre la naturaleza cognitiva de la agenda pública, donde “cada agente construye un campo cognitivo que contiene el conjunto de las informaciones que él estima pertinentes” (p.71), a lo cual ya se había hecho mención. La decisión no estuvo precedida por una adecuada planeación o una prueba piloto que demostrara que ésta era una alternativa efectivamente viable para el problema de la calidad educativa de las instituciones educativas públicas del país, o al menos no hay evidencia que demuestre lo contrario.

### 3.3 La Jornada Única en el marco del modelo causal

Teniendo en cuenta el marco teórico del modelo causal, a continuación se realiza el ejercicio de caracterización de los distintos actores que intervienen en la política pública educativa con el fin de indagar sobre su posición en el marco del triángulo de actores propuesto por Knoepfel et al. (2007). La agrupación de actores propuesta por los autores para el caso de la Jornada Única quedaría de la siguiente manera:

Tabla 4.  
*Caracterización de actores para la jornada única*

GRUPO	DEFINICIÓN	ACTOR	RAZON DE LA SELECCIÓN
<b>Actores Públicos</b>	Donde se encuentran los responsables gubernamentales de la política, que para el caso de Jornada Única. Se identificaron dos actores.	Ministerio de Educación Nacional	Ente rector del sistema Educativo a nivel nacional
		Entidades territoriales certificadas en educación	Autoridades del sector a nivel territorial y local.
<b>Grupo objetivo</b>	Aquellos que causan (in) directamente el problema que se quiere resolver, es decir aquellos actores cuyas “decisiones y acciones” deben ser intervenidas para que, como resultado de ello, el problema público identificado tenga un cambio.	Rectores, docentes, consejos directivos y padres de familia.	Dado que la ejecución de la política debería caer directamente sobre su actuar
		Se incluye la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación – FECODE	Teniendo agrupa los sindicatos departamentales y distritales de maestros y maestras de Colombia.
<b>Beneficiarios finales</b>	Actores que son afectados de manera directa por el problema identificado y que por tanto son beneficiarios directos de la política	Estudiantes	Son los que a través de las diferentes pruebas que demuestran la calidad educativa, evidenciaron bajo desempeño.

Fuente: elaboración propia, con base en Knoepfel et al. (2007).

Nota: El modelo causal considera otros actores (terciarios) entre los que se encuentran organismos internacionales que influyen en la política educativa del país pero que no tienen injerencia directa. En esta caracterización no se tuvieron en cuenta dado que se definió revisar sobre quién recae la acción a tomar de la política a implementar, caso en el cual no tienen cabida estos actores y porque para esta investigación, cualquier injerencia en la toma de la decisión de este tipo de organismos, se considera enmarcada en un enfoque de agenda internacional que será revisado más adelante.

Vale la pena mencionar respecto al grupo objetivo, que el análisis podría haber considerado incluso a todos los actores del sistema educativo toda vez que en algún momento, todos llevan a cabo acciones y/o toman decisiones que eventualmente, deben ser intervenidas para dar solución

a los problemas, en concordancia con lo mencionado por los autores, ya que son sus “decisiones y acciones” (Knoepfel et al. 2007, p. 15) las que deben ser intervenidas para el cambio que se busca con la política.

La figura 3 muestra el triángulo de actores de la Jornada única:

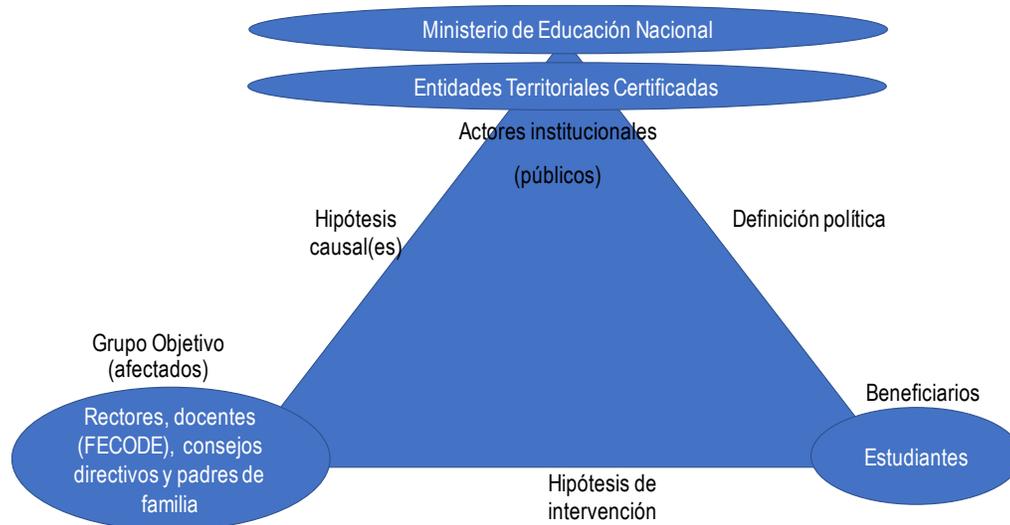


Figura 3. Actores del Sistema educativo colombiano a la luz del modelo Causal. Elaboración propia, con base en Knoepfel et al. (2007, p.6).

Una vez identificados los actores y teniendo claridad sobre la posición que desempeñan en el marco del modelo (triángulo de actores y tabla 4), lo que sigue es identificar su papel e interrelación en la identificación del problema y la posterior puesta en la agenda de la política.

### 3.3.1. Actores Públicos.

3.3.1.1. *Ministerio de Educación Nacional.* De las entrevistas a colaboradores del MEN se pudo evidenciar que el protagonista en la toma de la decisión y la puesta en la agenda pública fue el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional. En efecto, mencionan algunos, se realizaron reuniones con FECODE y docentes para

socializar la **decisión ya tomada**<sup>35</sup> y en ningún momento se hicieron en el marco de una negociación para la toma de la decisión. Otros funcionarios mencionaron que nunca se realizaron reuniones con tales instancias. Los autores de este documento también pudieron constatar en conversaciones con funcionarios de diferentes ETC, que ellos no fueron objeto de consulta antes de ser tomada la decisión. Las secretarías de educación se enteraron de la decisión a finales de 2014 cuando el MEN abre la primera convocatoria de Jornada Única. A principios de 2015 y a través de los gestores territoriales<sup>36</sup>, se les solicitó la elaboración de una propuesta de implementación de la Jornada Única en su territorio y en marzo de 2015, en el marco de un encuentro de secretarios de educación, el MEN socializó formalmente la decisión de implementar la política, según informaron las fuentes entrevistadas.

Se encontraron algunas intervenciones en medios de comunicación de funcionarios del Ministerio para hablar de la misma, haciendo referencia a que la implementación de la estrategia se llevaba a cabo en razón a igualar la educación pública con la privada: Parody (como se citó en Cablenoticias, 2014) planteaba que “...un núcleo es que tenemos una educación privada de calidad y una pública que aún debe transitar un camino largo, solo el 1% de los colegios públicos se encuentran en un nivel muy superior, mientras que el 25% de los privados están en el nivel superior y otro 25% en muy superior” sumado a esta afirmación también se refería a las grandes inversiones en infraestructura y docentes calificados que se hacían en los colegios privados.

---

<sup>35</sup> Sin embargo, no fue posible encontrar actas o soportes de dichas reuniones, pues según fuentes del mismo ministerio, solo existen actas de reuniones con el mencionado ente cuando hay negociaciones de por medio, lo que lleva a pensar que muy posiblemente tales reuniones se llevaron a cabo al margen de encuentros oficiales.

<sup>36</sup> Esta era una figura que existía en el MEN cuyo objetivo era, a grosso modo, asesorar y acompañar a las ETC en la implementación de las políticas públicas educativas.

La investigación no encontró evidencia empírica de una concertación efectiva con los diferentes actores para socializar la estrategia Jornada Única, antes de su implementación.

Hablar de un déficit de deliberación del tema en el momento de su diseño e inclusión en la agenda pública, es un aporte desde el punto de vista de la teoría de la agenda. En el agendamiento también debe existir deliberación, especialmente en sectores como el educativo que cuentan con uno de los gremios sindicales más fuertes del país y que la implementación de una estrategia de este tipo, podría depender del aval de estos, razón por la cual debieron convocarse a espacios de discusión y deliberación antes de incluir el tema en la agenda pública, como una condición sine qua non para evitar dificultades en el momento de su implementación.

3.3.1.2. **Secretarías de Educación de la ETC.** No se encontró evidencia de una participación de este actor en el marco de formulación de la política.

3.3.1.3. **Grupo Objetivo.** Respecto a la posición de Fecode (rectores y docentes), no se encontró evidencia de su participación en la toma de decisión. Se encontraron algunos escritos en desacuerdo con la forma como se estaba implementando la Jornada Única. Su consigna frente al tema era y sigue siendo: “Jornada Única sí, pero no así”. El ente argumentaba que si bien existen estudios que señalan las ventajas de tener una jornada escolar extendida en términos de calidad educativa, Colombia no estaba preparada en términos presupuestales para abordarla; en diversas entrevistas a sus directivos, señalaban que “la Jornada Única debe montarse sobre un nuevo sistema curricular, (...) donde obviamente va a haber cambios en la intensidad horaria (...)”. Es posible que este tipo de afirmación haya sido como consecuencia de la poca, casi nula socialización del MEN frente a los componentes de la Jornada Única y en especial del componente pedagógico. Otra de las críticas del gremio, se

relacionaba con la imposición de la Jornada Única en los establecimientos educativos por la falta de deliberación con estudiantes, docentes y padres de familia. De otro lado expresaban que fue perverso haber pasado de Jornada Única a dobles jornadas en los años 60 con el objeto de aumentar la cobertura, descuidando la calidad educativa y que ahora “el Gobierno responsabiliza al magisterio de una política que ellos mismos trazaron”. Decían estar de acuerdo con implementar la Jornada Única, pero acompañada de un gran músculo financiero que permitiera el nombramiento de los 30 mil maestros (\$4 billones anuales), así como la construcción de unos 3 mil colegios con condiciones deportivas, espacios de recreación laboratorios, informática que requiere la implementación de la estrategia. No obstante lo anterior, vale la pena mencionar que estas peticiones han sido una constante del gremio aún mucho tiempo antes de implementarse la Jornada Única formalmente.

Algunos de los entrevistados del MEN mencionaron que el real interés del gremio estaba en el hecho de que no se viera alterada la permanencia del docente en el establecimiento educativo como consecuencia de la implementación de la Jornada Única.

El resto de los actores escolares, es decir, rectores, consejos directivos y padres de familia, no fueron concertados, y por tanto su participación se relegó a la pasividad, al menos no se encontró evidencia empírica que demostrara lo contrario.

3.3.1.4. *Beneficiarios finales.* El papel de los estudiantes en el marco del agendamiento de la Jornada Única fue pasivo, quizá por la falta de conciencia del problema de calidad, por desinterés, u otras razones que no se detectaron en la investigación.

Finalmente se debe anotar que, no hay evidencia empírica que demuestre que el ingreso en la agenda del tema de la Jornada Única como estrategia para mejorar la calidad educativa en los

colegios públicos, estuviera precedida por grandes discusiones nacionales e internacionales, pese a las reuniones con FECODE y charlas con expertos chilenos que mencionaron los colaboradores del MEN y de las cuales tampoco hay evidencia al igual que de consensos entre los diversos actores que hacen parte del sistema educativo colombiano.

### 3.3.2 Hipótesis Causal e Hipótesis de Intervención

En una adecuada formulación de la **hipótesis causal**, radica el éxito o fracaso de una política pública, pues define como ya se mencionó, qué (o quién) es lo que está causando el problema y esta culpabilidad se define, en palabras de los autores, a través de “juicios de valor políticos y de la manera de percibir el problema” (Knoepfel et al. 2007; p.p 16-17). Por su parte la hipótesis de intervención define las estrategias, acciones o cualquier tipo de intervención que hará cambiar las acciones del grupo objetivo con el fin de dar solución al problema identificado o al menos aminorar sus efectos.

En este sentido surge la siguiente pregunta: ¿A cuál de los grupos de actores identificados, afecta la Jornada Única? Haciendo uso del análisis cognitivo basado en los hallazgos encontrados en la investigación se encontró que:

- La decisión se aplicó directamente a los establecimientos educativos y a los estudiantes. Evidencia de ello es que se modifica su tiempo de permanencia en los establecimientos educativos, pues pasan a tener dos horas diarias adicionales<sup>37</sup> de trabajo pedagógico en las áreas fundamentales de matemáticas, inglés, español y ciencias. En este sentido, la mayor claridad de

---

<sup>37</sup> Como resultado de la expedición del Decreto 2105 de 2017, las dos horas adicionales se redujeron a una. Vale la pena mencionar que en el marco de la negociación entre el MEN y Fecode (2017), el punto fue puesto en la mesa por parte de Fecode argumentando que una mayor asignación académica de los estudiantes ocasionaba mayor asignación académica a los docentes lo cual iría en contra del Decreto 1859 de 2002. El MEN tenía claridad en que dicha apreciación estaba sesgada excepto cuando se pagaban horas extras, como se mencionó; sin embargo, la argumentación fue acogida y la JU se redujo 1 hora. Los colaboradores del MEN entrevistados, mencionaron que la propuesta fue acogida teniendo en cuenta los altos costos que debe soportar un mayor tiempo de la jornada escolar dado el nombramiento de nuevos docentes y/o el pago de horas extras.

la política, incluso desde sus objetivos de ley era aumentar el tiempo de permanencia de los estudiantes en el plantel.

- La decisión no afecta necesariamente a los docentes, pues continúan intactas las horas de permanencia dentro del plantel, excepto si se recurre a horas extras, las cuales generan ingresos adicionales para los mismos (para subsanar el tema respecto a la necesidad de docentes que ocupen las horas adicionales, el Gobierno recurre a alternativas como: horas extras, reubicación de docentes por parte de las ETC, nueva planta viabilizada y ajuste de perfiles. Pese a ello, en algunas instituciones educativas, se veía afectado el tiempo de permanencia de los docentes y su horario laboral con la implementación de Jornada Única).
- La percepción de las ETC, rectores y docentes es que la JU sí afecta el tiempo de permanencia del docente en el establecimiento educativo.
- No hubo claridad en la política respecto al horario laboral y permanencia de los docentes.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, así como el hecho de que la “acción” clara y precisa del Gobierno al implementar la JU fue aumentar el tiempo de permanencia de los estudiantes en los colegios para dedicarlo a actividades pedagógicas que fortalezcan sus competencias básicas y ciudadanas (que en este caso sería la hipótesis de intervención), se puede asumir que el problema de la baja calidad educativa en Colombia obedece al poco tiempo que los estudiantes dedican a tales actividades pedagógicas (hipótesis causal), razón por la cual el Gobierno decide aumentar dicho tiempo. Ésta es una acción que recae de manera directa y puntual sobre los establecimientos educativos y sobre los estudiantes. En el marco del modelo causal, esto significa que, el análisis cognitivo (inconsciente, tal vez) que hizo el Gobierno Nacional, fue asumir que el “culpable” u “objetivamente responsable” del problema de la calidad

educativa, era directamente el estudiante por el poco tiempo en el plantel dedicado a actividades pedagógicas y que por tanto la acción a implementar era aumentar dicho tiempo.

Tal hipótesis podría ser falsa o al menos parcialmente falsa. Parte de la literatura analizada menciona que una jornada escolar más amplia, sí afecta de manera positiva la calidad educativa, pero acompañado, necesariamente de otras estrategias. Muestra de ello, son las experiencias internacionales más sobresalientes en materia educativa donde se expone que la calidad de los docentes es la principal variable que afecta la calidad, como en el caso de Finlandia, Singapur, Japón y Canadá, donde la docencia es una de las profesiones mejor pagas y con mayor estatus social.

Mckinsey (2007), después de un minucioso estudio sobre más de 20 sistemas educativos, 10 de ellos con los mejores desempeños del mundo (según PISA), 10 con rápido desarrollo en el desempeño educativo y otros cuantos países de economías en desarrollo, concluyó que la calidad de los docentes es el factor en común de los más sobresalientes, incluso en países como Finlandia (potencia en educación) donde los estudiantes asisten a clases entre 4 y 5 horas al día. Menciona que muchos países han triplicado su gasto en educación como proporción del PIB, han mejorado la relación alumno docente y que ninguno de estos factores ha tenido resultados tan favorable como el hecho de tener docentes de calidad; en efecto, señala los casos de Boston, Tennessee y Dallas para concluir que “los estudiantes asignados a docentes con alto desempeño lograron avances tres veces más rápido que los alumnos con docentes con bajo desempeño” (p.14). En este mismo sentido, el estudio de la Fundación Compartir (2014) (documento referente para la selección y puesta en marcha de varios de los programas ya señalados) propone “priorizar la calidad docente sobre cualquier otra política que pretenda mejorar la calidad educativa” (p.16), sin embargo, es posible que el impedimento para ser uno de los programas

pilares para el mejoramiento de la calidad educativa, esté en los altos costos (mediano y largo plazo) asociados al mismo así como el tiempo para que evidenciar sus frutos, pues sobrepasa varios periodos de gobierno. No obstante, el Gobierno implementó el programa Becas para la Excelencia Docente<sup>38</sup>.

Ahora bien, retomando los resultados del modelo causal, si el tiempo adicional per se, incluso acompañada de diversas estrategia o factores que la acompañen, no es garantía de un mejoramiento en la calidad educativa en términos de resultado, resultaría apenas razonable plantearse como hipótesis causal del mencionado problema que: no todos los docentes tienen las competencias necesarias para brindar una educación de calidad en Colombia y que por tanto una hipótesis de intervención para atenuar este problema es, inicialmente implementar programas como el ya establecido, de Becas para la Excelencia Docente, donde a la fecha, apenas el 0,85% de los docentes del país se han visto beneficiados. Ello no necesariamente debe estar acompañado de un tiempo adicional en aulas por parte de los estudiantes, si en efecto, sus maestros no son de alto desempeño como lo anotan varios autores. Una intervención de este tipo estaría afectando directamente el grupo-objetivo, los docentes, de manera que se hace compatible con los determinantes del modelo Causal.

Se podría entonces concluir que las dinámicas del momento en el cual se toma la decisión de incluir el tema en la agenda pública llevaron a los tomadores de la decisión a realizar análisis cognitivos propios convencidos de la necesidad de apuntarle a la calidad desde la implementación de la jornada única, pues no había evidencia técnica que demostrara que ésta no

---

<sup>38</sup> “Busca mejorar la calidad de la práctica pedagógica en los establecimientos educativos, otorgando créditos - beca 100% condonables a los docentes y directivos (...)”. (<https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-367580.html>).

era necesariamente la mejor opción, así como tampoco encontraron evidencia de que su implementación no era justificable.

En este sentido, y como ya se anotó, del análisis del agendamiento de Jornada Única a la luz del modelo causal, se puede determinar que el único actor en la toma de la decisión fue el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, y que el *mandato* de llevarla a cabo estaba definido mediante ley, desde hacía 20 años atrás, dos características que explican una política pública con enfoque Top-Down de Sabatier y Mazmanian, (1981), motivada por el nivel más alto de la pirámide de actores del sistema educativo colombiano, donde el Gobierno Nacional debió surtir una serie de acontecimientos políticos y sociales que hicieron evidente una problemática educativa de décadas y se decidiera implementar la Jornada Única.

### **3.4 Jornada única como decisión de agenda internacional**

De otro lado, la decisión pudo haber estado influenciada, como lo anotan Tamayo y Carrillo (2005), por la *teoría del cambio cultural*, especialmente por el posmaterialismo, donde la agenda política se inclina, entre otros, hacia los impactos directos de la sociedad, su bienestar y los derechos humanos, que influencia tanto la agenda política nacional como la internacional; en efecto, en las últimas décadas, la educación ha sido un segmento importante de las principales agendas, ejemplo de ello, es que del Acuerdo de la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación de la Organización de Estados Iberoamericanos - OEI realizado en El Salvador (2008), se produjeron las Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, donde la meta 4 está relacionada con “Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad” y su numeral 11 define “ampliar el número de las escuelas de tiempo completo en Primaria”, precisando como indicador, el “Porcentaje de escuelas públicas de Primaria de tiempo Completo (Conseguir que al menos el 10% de las

escuelas públicas de Educación Primaria sea de tiempo completo en 2015 y que al menos entre el 20% y 50% lo sean en 2021”. (OIE, 2008 p.107).

A lo anterior, se suma la firme decisión de Colombia por ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En efecto, 2013 fue un año de conversaciones de Colombia con la OCDE para logra su ingreso a ese grupo de países y en septiembre de ese mismo año se aprobó la hoja de ruta para llevar adelante el proceso que culminó en mayo de 2018 con el ingreso de Colombia a la Organización. Esa hoja de ruta contenía una serie de recomendaciones para que el Gobierno Nacional continuara llevando a cabo cambios para el desarrollo inclusivo de los colombianos; evocando a Avendano et al., 2015, la OCDE (2015) le aconsejaba a Colombia:

Incrementar el número de horas de formación se asocia a mejores resultados de todos los estudiantes, lo que adquiere una especial relevancia si tenemos en cuenta la prevalencia del absentismo del profesorado y de los centros con dos o, incluso, tres turnos por día (p. 24).

De manera puntual , el Organismo recomendaba “Educación y equidad por una economía más justa” (OCDE, 2015, p.7), donde de manera tácita le pedía que en materia educativa el Gobierno debía “Garantizar una buena estrategia formativa desde el principio, especialmente para los estudiantes más desfavorecidos, mejorando la cualificación del profesorado y evitando que los colegios tengan dos o incluso tres turnos al día” (OCDE, 2015, p.7); esta fue una directriz clara y concisa que el Gobierno no dudo en poner en marcha, pues en el marco del PND 2014-2018, la nueva línea de política quedó automáticamente agendada como Jornada Única.

La OCDE (2018) en su último informe de evaluación y recomendaciones para Colombia, exaltó la puesta en marcha de la jornada única no solo para mejorar la calidad educativa sino también por sus virtudes en temas sociales como la reducción a la exposición de riesgos fuera de las aulas por parte de los estudiantes. La señaló como una oportunidad para aumentar las

inversiones en infraestructura educativa, pero sin embargo hizo varias advertencias, como no descuidar inversiones en otras estrategias prioritarias para la calidad educativa como la formación docente, señalando que la JU tiene claras deficiencias relacionadas entre otras, con el tiempo significativo para el aprendizaje de los estudiantes y su falta de claridad sobre el particular, así como la falta de garantía para su sostenibilidad por las restricciones presupuestales dado los altos costos que implica. Ello, parcialmente en concordancia con sus observaciones cuando había mencionado que “lo más importante es la calidad del tiempo de estudio, no la cantidad” (OCDE 2011, p.1) y que “cuando se trata de estudiar, lo que cuenta es la calidad de la enseñanza en el centro y la actitud de los alumnos hacia el estudio, no el número de horas que los alumnos invierten estudiando” (p.4).

En el marco del agendamiento, es importante resaltar que ni los compromisos de Colombia con la OEI y ni las recomendaciones de la OCDE, como requisito fundamental e indiscutible para el ingreso de Colombia al organismo, fueron mencionados como razón para incluir la JU en la agenda pública.

Como lo anota Cuervo (2007), en el modelo de agenda internacional, muchos temas son agendados en respuesta a compromisos de los gobiernos en el ámbito internacional, de manera que el agendamiento de la Jornada Única pudo haber obedecido a dicho modelo, independientemente de que este hecho hubiera sido o no, puesto a la luz pública. Este análisis conlleva a confirmar la primera premisa definida en el marco teórico de este documento, relacionado precisamente un modelo de agenda internacional.

## CAPÍTULO IV

### **Avances de la implementación de la jornada única en Colombia y estudio de caso.**

La inclusión de la Jornada Única en la agenda pública se llevó a cabo por el hecho de ser considerada, según el Gobierno Nacional, una estrategia fundamental para mejorar la calidad educativa en las IE públicas del país. En este sentido, esta investigación consideró la necesidad de realizar un breve análisis de la implementación de Jornada Única y desarrollar un estudio de caso con el fin de revisar, grosso modo, en primer lugar, la relación en términos estadísticos entre jornada única y calidad educativa medida a través del ISCE; en segundo lugar si los objetivos inicialmente propuestos por el Gobierno se han cumplido en la etapa de la implementación y, en tercer lugar, conocer la posición de los actores locales frente a dicha decisión. Tales aspectos se tornan interesantes desde el análisis de la teoría del agendamiento por cuanto corresponden a los resultados de una decisión de política previamente definida sin contar con una de liberación y consenso por parte de los actores directamente implicados en la toma de la decisión.

#### **4.1 Breve avance de la implementación de la Jornada Única a nivel nacional**

Con corte al 30 de agosto de 2018, la Jornada Única estaba siendo implementada por 972.455 estudiantes, lo que representa el 13,3% del total de la matrícula oficial del país. Tal implementación se estaba llevando a cabo en 93 ETC<sup>39</sup>, 2.503 instituciones educativas y 5.132 sedes (Anexo 1). Del total de estudiantes en Jornada Única, el 6,27% que correspondían a 60.931 pertenecían a preescolar; el 33,16% (322.454 estudiantes) eran de básica primaria; un 32,83%, es

---

<sup>39</sup> Con excepción de las ETC Sucre y Pitalito (Huila)

decir 319.235 estudiantes eran de la básica secundaria y el restante 27,75% eran estudiantes de la media técnica y académica (Figura 4).

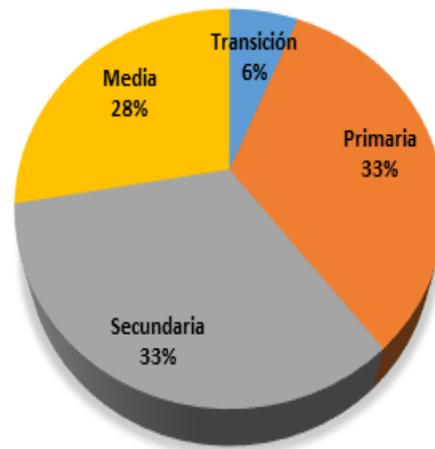


Figura 4. Distribución de estudiantes en Jornada Única por nivel (corte SIMAT agosto 31 de 2018). Elaboración propia con base en información suministrada por el grupo de Jornada Única del Ministerio de Educación Nacional.

#### 4.1.1 Análisis estadístico de la implementación de jornada única.

##### 4.1.1.1. Soporte teórico

Sin pretender que este análisis sea una evaluación de impacto de la implementación de la jornada única, en el marco de esta investigación se analizó brevemente el desempeño en términos del ISCE de las IE rurales y urbanas que implementan la estrategia frente a colegios con jornada regular o normal y colegios privados. Inicialmente, se realizaron las pruebas de Kolmogorov-Smirnov (1951) y Shapiro-Wilk (1965), para validar los supuestos de normalidad que permitan verificar un comportamiento normal de los datos (ISCE), encontrando con un nivel de confianza del 95%, que estos no tienen una distribución normal para ninguno de los casos de las instituciones educativas: con Jornada Única, con jornada regular, públicas y privadas, lo que

significa que no se pueden realizar pruebas comparativas<sup>40</sup>, razón por la cual y con el objetivo de realizar pruebas comparativas, se desarrolló la prueba no paramétrica U de Mann-Whitney (1947) y W de Wilcoxon (1945), que valida el siguiente juego de hipótesis:

***H<sub>0</sub> : Las medianas de ISCE son iguales***

***Vs***

***H<sub>a</sub> : Las medianas de ISCE son diferentes***

El criterio de decisión del juego de hipótesis es: si  $\alpha < 0,05$  se rechaza la hipótesis nula  $H_0$  en favor de  $H_a$ . Las medianas juegan un papel muy importante en la prueba no paramétrica de U de Mann-Whitney, en la que se utilizan para comparar dos grupos de rangos y así poder determinar que la diferencia no se debe al azar (es decir que la diferencia sea estadísticamente significativa). Además, los rangos son una transformación de las puntuaciones de la variable analizada para poder llevar a cabo ese análisis no paramétrico. La interpretación es similar a una media o promedio, un mayor rango indica valores mayores en los resultados de ese grupo. El objetivo es comparar los resultados en la variable. Por tanto, el rechazo o aceptación de la hipótesis nula depende del valor del estadístico calculado, en este caso el de U de Mann-Whitney y su probabilidad asociada. De la misma forma que el resto de las pruebas estadísticas, para que los resultados sean significativos, es decir, rechazar la hipótesis nula y afirmar la diferencia entre puntuaciones de la variable dependiente, el valor de esa probabilidad debe ser inferior a 0,05.

---

<sup>40</sup> Las bases de datos utilizadas para el análisis estadístico tienen como fuente el Ministerio de Educación Nacional.

Esto indica que la hipótesis nula planteada tiene pocas probabilidades de ocurrencia y, por tanto, debe ser rechazada. En este sentido los resultados de los análisis realizados fueron los siguientes<sup>41</sup>.

*4.1.1.2. Jornada Única Vs Jornada Regular o Normal.* Como  $\alpha < 0,05$  para cada una de las pruebas de interés en los resultados nacionales, se deduce que para los años 2015 a 2017, las medianas de los ISCE (3°, 5°, 9° y 11°) en las instituciones educativas de Jornada Única son estadísticamente diferentes que las medianas respectivas en la jornada normal o regular (anexo 2).

Lo anterior indica que los resultados del ISCE en la jornada regular o normal tienen, en términos generales, mejores resultados, si se compara con los resultados del ISCE de las instituciones educativas con la Jornada Única; ello para los años analizados 2015 a 2017 y en los diferentes grados.

*4.1.1.3. Jornada Única Vs instituciones privadas.* Para el caso comparativo entre instituciones educativas con Jornada Única e instituciones educativas privadas, el análisis arrojó lo siguiente (anexo 3):

Como  $\alpha < 0,05$  para cada una de las pruebas de interés, se puede deducir que las medianas de los ISCE para los años 2015 a 2017 en los grados analizados 3, 5, 9 y 11, en la JU son estadísticamente diferentes de las medianas respectivas al de las instituciones privadas. Ello significa que, en general las instituciones privadas han obtenido mejores resultados en los ISCE, que la Jornada Única durante los años y grados analizados.

---

<sup>41</sup> Los análisis se refieren siempre a instituciones educativas oficiales, excepto cuando se menciona lo contrario.

4.1.1.4. *Jornada Única Rural Vs Jornada Única Urbano*. Como  $\alpha < 0,05$  para cada una de las pruebas de interés en los resultados nacionales, se deduce que las medianas de los ISCE para los grados 3, 5, 9 y 11 entre los años 2015 a 2017 en las instituciones educativas de Jornada Única en zona rural, son estadísticamente diferente que las medianas respectivas, en las instituciones educativas con jornadas únicas en zonas urbanas, con excepción de los grados 3 y 5 en 2017, donde estas son iguales (anexo 4). Ello significa que las instituciones educativas con JU en zonas urbanas han obtenido mejores resultados en los ISCE que las instituciones educativas con Jornada Única en zona rural, con excepción de los grados tercero y quinto en el año 2017 donde los resultados de las zonas rurales a nivel nacional son mejores. Este resulta no necesariamente obedece a la implementación de la JU, sino que puede estar relacionada con la diferencia de las condiciones entre esas dos zonas, pese a que la evidencia estadística demuestre tales hallazgos.

4.1.1.5. *Análisis general de los resultados estadísticos*. Se puede concluir en términos generales que el ejercicio, pese a su sencillez, pues desde ningún punto de vista pretende ser una evaluación de impacto, arrojó que no existe evidencia estadística que demuestre la efectividad de la jornada única para cerrar brechas en calidad educativa entre colegios públicos y privados.

No obstante lo anterior, si se comparan instituciones educativas públicas con y sin Jornada Única, la evidencia estadística indica un mejor desempeño académico en aquellas rurales con JU. El cuadro 5 presenta un resumen de los resultados obtenidos:

Tabla 5.

*Resumen de los resultados obtenidos en el análisis estadístico*

COMPARATIVO POR TIPO DE INSTITUCIÓN EDUCATIVA	RESULTADO FRENTE AL ISCE PARA 3, 5, 9, 11 (2015 A 2017)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jornada Única Vs Jornada Regular o Normal</li> <li>• Jornada Única Vs Instituciones Privadas</li> <li>• Jornada Única Rural Vs Jornada Única Urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Jornada regular o normal tiene mejores resultados</li> <li>* Colegios privadas tienen mejores resultados</li> <li>* JU urbana tiene mejores resultados.</li> <li>* 2017: Grados 3 y 5 tiene mejores resultados en JU rural</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

Se puede afirmar mediante la **Prueba no paramétrica U de Mann-Whitney**, que existe evidencia estadística que indica un mejor desempeño académico medido por el ISCE en estos últimos años en las IE con Jornada Única en zonas rurales, en especial, en los grados tercero y quinto. Cabe resaltar que en 2016 en los grados 3 y 5 la JU en zonas rurales y urbanas presentó resultados estadísticamente iguales, lo cual no hubo una diferencia significativa de lo que se puede inferir, acorde con los resultados de la evaluación del DNP (2018), que la JU tiene mejores resultados en términos de calidad educativa, en instituciones educativas públicas rurales y en los grados 3 y 5.

#### 4.2 Estudio de Caso: Municipio de Lorica Córdoba

El municipio de Lorica es una entidad territorial certificada en educación desde 2002, reconocida mediante la Resolución No.3084 del 30 de diciembre de ese año. En marzo de 2018, fue galardonada por el Ministerio de Educación Nacional por su apuesta y compromiso con la Jornada Única, destacándose a nivel nacional como una de las entidades que más ha avanzado en su implementación, en efecto, según cifras oficiales del SIMAT, a agosto de 2018, Lorica contaba con el 32,4% de su matrícula total en JU, ocupando el puesto 11 de mayor cobertura en la estrategia entre las 95 ETC del país. El municipio fue pionero en su implementación, pues participó desde la primera convocatoria realizada por el Ministerio de Educación Nacional logrando el ingreso de 5 instituciones educativas: Castilleral, Las Flores, Villa Concepción, ITA

y la institución educativa Antonio de la Torre y Miranda. Dicho de otra manera, Lorica se convertía en un escenario ideal para indagar en territorio, la ejecución de la política desde su inicio hasta la fecha. Adicionalmente en 2017, una de las instituciones educativas de Lorica: IE Los Gómez, fue premiada en el marco de la Noche de la Excelencia por parte del Ministerio de Educación Nacional como la Mejor Institución Educativa Jornada Única en Zona Rural.

### **Análisis estadístico de la implementación de jornada única en Lorica**

Igual que para el análisis nacional, para el caso del análisis estadístico en el municipio de Lorica se desarrolló la prueba no paramétrica de Mann-Whitney, encontrando los siguientes resultados:

4.2.1.1 *Lorica: Jornada Única Vs Jornada Normal.* Teniendo en cuenta que los resultados indican que  $\alpha < 0,05$  para cada una de las pruebas de interés en los resultados en el municipio de Lorica, se sigue que las medianas de los ISCE para los grados 3, 5, 9 y 11 entre los años 2015 a 2017 en las instituciones educativas con Jornada Única son estadísticamente diferente de las medianas respectivas en las instituciones educativas con jornada regular o normal. Ello, excepto para el grado 9 en el año 2017 donde las medianas se igualaron (anexo 5). Estos resultados significan que las instituciones educativas con jornada regular presentaron mejores resultados en el ISCE que la Jornada Única en los años 2016 y 2017.

En 2015, las instituciones educativas con Jornada Única presentaron mejores resultados en las pruebas de los grados 3, 5 y 9 y para 2016, el grado 11 también tuvo mejores resultados en las instituciones educativas con Jornada Única que en las de jornada regular.

4.2.1.3 *Lorica: Jornada Única Vs instituciones privadas.* Los resultados generales dan un  $\alpha < 0,05$ , lo que se traduce en medianas de los ISCE para los grados 3, 5, 9 y 11 entre los años 2016

y 2017 en las instituciones educativas de la Jornada Única en Lorica, como estadísticamente diferentes a las medianas respectivas en las instituciones privadas del mismo municipio (anexo 6).

Las medianas para 2015 en los ISCE de los grados 3,5 y 9 se igualaron en las dos jornadas, lo que significa que las instituciones privadas del municipio tuvieron mejores resultados en el ISCE que las instituciones educativas oficiales con Jornada Única en los años 2016 y 2017. Pero para 2015, en los grados 3, 5 y 9, presentaron resultados más significativo en las instituciones educativas con JU; en este sentido vale la pena mencionar que para 2015, apenas se daba inicio a la implementación de la JU, por lo cual resulta lógico pensar que tales resultados fueron producto de la implementación de otras políticas (coincidentes en los mismos EE), tales como el programa Todos Aprender que había iniciado en 2012 (continuaba actualmente) y cuyo énfasis se daba en la básica primaria, buscando mejorar las prácticas de aula en lenguaje y matemáticas e impactar de manera positiva los resultados reflejados en el ISCE.

4.2.1.4 *Lorica: Jornada Única Rural Vs Jornada Única Urbano*. Para el caso del comparativo en las zonas rurales y urbanas de Lorica, se encontró un  $\alpha < 0,05$  para cada una de las pruebas de interés en los resultados, es decir, que las medianas del ISCE para los grados 3, 5, 9 y 11 entre 2015 y 2017 en las instituciones educativas con Jornada Única rural son estadísticamente diferente a las medianas respectivas en las instituciones educativas con Jornada Única de las zonas urbanas (anexo 7). Ello puede interpretarse como que la implementación de la Jornada Única en las instituciones educativas rurales ha tenido mejores desempeños en el ISCE que su implementación en los colegios urbanos. Sin embargo, para el año 2016, las instituciones educativas urbanas superan en el ISCE a los rurales en el grado noveno, lo mismo ocurre para los grados 3, 5 y 11 en 2015, lo cual indica que no hay datos para establecer un parámetro coherente y consistente, probablemente a asociados a factores que la prueba paramétrica no recoge.

Tabla 6

*Resumen de los resultados obtenidos en el análisis estadístico para Lorica*

COMPARATIVO	RESULTADO FRENTE AL ISCE PARA 3, 5, 9, 11 (2015 A 2017)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jornada Única Vs Jornada Regular o Normal</li> <li>• Jornada Única Vs Instituciones Privadas</li> <li>• Jornada Única Rural Vs Jornada Única Urbano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016 y 2017: jornada regular tiene mejores resultados.</li> <li>• 2015: JU tiene mejores resultados en las pruebas de los grados 3, 5 y 9.</li> <li>• 2016: Grado 11 tiene mejores resultados en JU.</li> <li>• 2016 y 2017: colegios privados tienen mejores resultados.</li> <li>• 2015: Grados 3, 5 y 9 tienen mejores resultados en JU</li> <li>• JU rural tiene mejores resultados.</li> <li>• 2016: Grado 9 de JU urbano tiene mejores resultados.</li> <li>• 2015: Grados 3, 5 y 11 de JU urbano tiene mejores resultados.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

#### 4.2.2 Análisis de dos establecimientos educativos con Jornada Única en Lorica

El propósito de esta parte del documento es conocer experiencias exitosas y no exitosas de Jornada Única, e indagar sobre el consenso que se dio en las instituciones educativas para implementar la estrategia, así como recoger elementos que permita identificar algunos hallazgos

sobre la importancia de la estrategia como factor indispensable del mejoramiento de la calidad educativa. Para los efectos, se identificaron dos establecimientos educativos<sup>42</sup> con JU: la *Institución educativa “A” (IE A)* con un sobresaliente ISCE que está por encima del promedio de la ETC y la *Institución educativa “B” (IE B)* con un ISCE por debajo del promedio de la ETC. Las características de estas instituciones educativas permiten analizar la implementación de la JU desde el punto de vista de las estrategias que han desarrollado para mejorar la calidad educativa. Para la realización del trabajo de investigación se tendrá en cuenta el nivel de la básica primaria de los dos establecimientos educativos.

A continuación se realiza una breve reseña y ficha técnica de cada una ellas y se muestran los resultados de los respectivos ISCE (tablas 7 y 8, respectivamente):

Tabla 7

*Reseña y ficha técnica de las instituciones educativas seleccionadas*

Concepto	Institución Educativa A	Institución Educativa B
Razones para su selección	Fue escogida teniendo en cuenta los procesos académicos de los últimos años, incluso antes de iniciada la implementación de la Jornada Única, lo cual permite comparar el antes y el después de iniciada la mencionada estrategia y como ello ha incidido en los buenos resultados que le ha permitido recibir incentivo por excelencia por parte del Ministerio de Educación Nacional. El ente educativo se ubica en la zona rural del municipio de Lorica, cuenta con una planta docente de 22 maestros de aula y un directivo docente.	Ente educativo ubicado en la zona urbana del municipio de Lorica, cuenta con 69 maestros de aula y 3 directivos docentes: 1 rector y 2 coordinadores. Se seleccionó con el fin de comparar las estrategias implementadas con respecto a la IE “A”, dado que la IE “B” no presenta cambios relevantes en sus procesos académicos, reflejados en el índice sintético de calidad.
Modelo Educativo	Educación Tradicional	Educación Tradicional Y Escuela Nueva
Matrícula	393	1466
Jornada	Única	Única
No. Sedes	7	9
ETC	Lorica	Lorica
Departament	Córdoba	Córdoba

<sup>42</sup> Los nombres de los establecimientos educativos no serán revelados en esta investigación a solicitud expresa de los rectores y algunos docentes que hicieron parte de las entrevistas realizadas.

Concepto	Institución Educativa A	Institución Educativa B
Municipio	Lorica	Lorica
Tipo	Institución Educativa	Institución Educativa
Calendario	A	A
Sector	Oficial	Oficial
Zona EE.	Rural	Urbana, Rural

Fuente: Elaboración propia con base en información extraída de <https://sineb.mineducacion.gov.co/bcol/app>

Tabla 8  
Reporte de la Excelencia 2018 - Básica Primaria

**Institución educativa A**

Año	Desempeño	Progreso	Eficiencia	Ambiente Escolar	ISCE	MMA
2018	2,66	3,02	0,98	0,75	7,4	7,89
2017	2,91	3,33	0,98	0,75	7,96	7,76
2016	2,57	2,25	0,95	0,77	6,54	7,66
2015	2,89	3,08	0,87	0,79	7,62	

**Institución educativa B**

Año	Desempeño	Progreso	Eficiencia	Ambiente Escolar	ISCE	MMA
2018	2,39	0,97	0,89	0,75	4,99	4,77
2017	2,28	0,94	0,91	0,75	4,89	4,53
2016	1,99	0,26	0,94	0,74	3,93	4,36
2015	2,06	0,65	0,82	0,76	4,3	

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

#### 4.2.1 Metodología utilizada

El trabajo de campo se llevó a cabo a través de encuesta y/o entrevistas a los diferentes actores que hacen parte del sistema educativo del municipio, a través de tres grupos focales en cada institución educativa (Tabla 9).

Tabla 9  
Grupos focales para el estudio de caso

Grupos focales	Participantes por EE		Instrumento aplicados y resultados
	IE "A"	IE "B"	
Estudiantes	47	80	Anexo 8
Padres de familia	30	43	Anexo 9
Docentes	13	22	Anexo 10
Rectores	1	1	Sin Anexo
<b>TOTAL</b>	<b>90</b>	<b>145</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Con todos los actores se hicieron reuniones, iniciando con una conversación sobre la intención del ejercicio. Durante todo el tiempo se brindó acompañamiento y se aclararon dudas. En lo que corresponde a los estudiantes se tomó como muestra el 30% de la población objeto de estudio y fueron escogido teniendo como requisito que hubieran estado en la IE desde antes de la implementación de la Jornada Única como testigos del cambio presentado en la institución; misma condición se valoró para la selección de padres de familia. Al final de todos los ejercicios, se tuvo una sesión de deliberación, percepción del ejercicio y expresión de sentimientos y vivencias que no se tuvieron en cuenta en el instrumento. Los anexos 8 a 10 muestran las preguntas y respuestas aplicadas a los diferentes grupos focales.

Adicionalmente, se llevó a cabo una entrevista semiestructurada con cada uno de los rectores de las instituciones educativas y con el líder de planeación de la secretaría de educación.

De los resultados encontrados, se puede inferir que:

- **IE “A”.** Los estudiantes sienten que aprenden más (90%), dado que el mayor tiempo en la escuela favorece su aprendizaje (86%); todos los niños sin excepción sienten que están aprendiendo cosas importantes y que les aporta para el desarrollo de su vida personal y el 87% tienen una percepción de hacer cosas diferentes con Jornada Única que antes de ella, lo que puede estar ligado al esfuerzo de los docentes por incluir proyectos transversales que permiten brindar, de forma dinámica y agradable, mayores conocimientos. Tales resultados son coherentes con lo mencionado por el rector de la institución, quien manifestó que la estrategia ha servido para planificar, mejorar y fortalecer los procesos que ya venían en camino desde antes de la Jornada Única, situación que se evidencia en los resultados de las pruebas de estado como se nota en la tabla 8.

Pese a la buena percepción de los estudiantes frente a JU, solo un 52% de ellos dice que sí le gusta la estrategia, pues frente al componente de alimentación, la gran mayoría de los entrevistados (90%) sienten que esta no es la más adecuada, sin embargo, los padres de familia opinan justo lo contrario, un 65% está a gusto con la alimentación de sus hijos en el plantel educativo.

De manera congruente con esta respuesta de los estudiantes, los padres de familia manifestaron que sí les gusta la estrategia (86%), ya que sienten que sus hijos aprenden (70%) y se divierten (95%); un 65% de los padres dice que no escogería un colegio sin JU para sus hijos y el 53% la prefiere con dos horas adicionales y no con una (a raíz del cambio que generó la entrada en vigencia del Decreto 2105 de 2017, mediante el cual se disminuyó en una hora). En el ejercicio de cierre con padres de familia, se pudo detectar que para algunos padres es significativo que sus hijos acompañen los quehaceres de la casa o en su defecto, las jornadas laborales en especial en aquellos casos en que se tienen negocios propios y los padres no son empleados.

De otro lado, la preferencia de la mayoría de los docentes para implementarla es de máximo una hora adicional al día. Mientras al 77% de ellos les gusta la JU, solo el 46% reconocen que su implementación mejora la calidad educativa del colegio, aunque el 62% manifiesta que ha permitido favorecer los procesos de aprendizaje y la construcción de nuevas estrategias académicas. Estos resultados, se pueden analizar desde el punto de vista de la asignación académica y la permanencia de los docentes en las instituciones educativas, lo cual en su imaginario es perjudicial debido a la percepción frente a la afectación de la jornada laboral, pues el decreto 2105 de 2017 señala que las horas no deben ser homogéneas, ocasionando que el

maestro tenga diversos horarios laborales todos los días y por tanto su percepción es que permanecen más tiempo en la institución.

En su mayoría (77%), los docentes consideran que su adopción no fue una decisión acertada para el mejoramiento de la calidad educativa, la ven más como una estrategia de protección social de los niños (el 85% de los docentes consideran esta última afirmación).

Con el objetivo de corroborar si la Jornada Única se estaba implementando en las instituciones educativas, se preguntó ¿En el colegio se está llevando a cabo la Jornada Única? a lo cual todos los docentes respondieron de manera afirmativa; en efecto, su jornada escolar muestra una intensidad académica de 7 horas para primaria y de 8 para secundaria y media según el horario establecido.

Finalmente, los padres de familia manifestaron (88%) que hubo una socialización por parte del rector y/o la secretaría de educación de Loricá para su implementación, mientras que solo el 46% de los docentes menciona que hubo consenso en su implementación.

- **IE “B”.** Las respuestas tanto de padres de familia como de estudiantes tienen mucha similitud frente a lo encontrado en la IE “A”. A la gran mayoría de los niños y padres, les gusta la JU (89% y 88% respectivamente) y todos los estudiantes sienten aprender más con su implementación (padres 86%). Respecto al tema de alimentación, mientras solo el 42% de los niños está a gusto con el almuerzo que se brinda en el colegio, al 70% de los padres, les parece adecuado.

En cuanto al tiempo de estudio, el 53% de los padres prefieren dos horas adicionales, contradictoriamente a ello, a la pregunta ¿Prefiere que su hijo pase más tiempo en el colegio?, el 58% dicen que no; al cierre de la jornada de trabajo con los padres de familia, se pudo corroborar

que esta respuesta de debió a temas relacionados con los quehaceres del hogar y a los tiempos de desplazamiento al hogar, especialmente en las sedes rurales del colegio.

Al 68% de los docentes de la IE no les gusta la Jornada Única y sienten (64%) que esta no ha mejorado la calidad educativa del colegio, aunque reconocen (73%) que si favorece los procesos de aprendizaje de los estudiantes y que además les ha permitido generar algunas estrategias de aprendizaje (68%); la Jornada Única la reconocen más como una estrategia de protección social de los niños (68%). Pese a que no les gusta la JU, el 95% de los encuestados dice que una hora adicional no es suficiente para mejorar la calidad educativa de la institución educativa. Esta actitud frente a la estrategia podría, eventualmente obedecer a que su implementación no se llevó a cabo mediante un proceso consensuado, lo que trajo consigo el inconformismo de los docentes y por consiguiente inconvenientes en la implementación, pues como se mencionó en un capítulo anterior, este es el grupo objetivo y sobre ellos recae en realidad gran parte de la implementación de la política.

Solo un docente dice que si se está implementando la JU en el colegio, 27% dice que no y un 68% dice que el proceso se realiza de manera parcial. La explicación del rector a esta afirmación se da en el sentido de la reducción de 5 minutos en cada periodo de clase por temas de hacinamiento que responde al cierre de un bloque de 12 salones y el 60% de los espacios recreativos del colegio. La jornada escolar del colegio es menor a los lineamientos de la norma.

En términos generales, se puede concluir que existe una percepción favorable frente a Jornada Única por parte de estudiantes y padres de familia en las dos instituciones educativas pero los docentes muestran cierto escepticismo al respecto, con concepciones divididas y en ocasiones contradictorias. El agregado de la respuesta de estos últimos muestra que al 51% de ellos no les gusta la estrategia y el 60% coinciden en que esta no afecta positivamente la calidad educativa

pese a que (79%) concluyen que los procesos y estrategias de aprendizaje se han visto fortalecidos; para la mayoría de los docentes encuestados (63%), la JU no fue la decisión acertada para el mejoramiento de la calidad educativa pero sí coinciden (74%) en que mantener a los estudiantes más tiempo en las aulas, es una estrategia de protección social para los mismos. De todos modos, se nota diferencia de la posición de los docentes en las dos instituciones educativas, lo cual se puede explicar en parte por la forma cómo se socializó la implementación de la estrategia en cada colegio y por el liderazgo del rector para llevarla a cabo. En este sentido, a continuación se presenta los resultados de las encuestas a los mismos:

- **Rector IE “A”.** Plantea que la implementación de la estrategia se llevó a cabo de manera consensuada y concertada con toda la comunidad educativa y que tanto padres de familia como docentes estuvieron de acuerdo en su implementación, incluso al punto de que los maestros se convirtieron en actores que impulsaron su puesta en marcha pese a algunas situaciones desfavorables relacionados con infraestructura (espacio adecuado y aulas suficientes). Los procesos académicos se han optimizado y fortalecido, logrando consolidar un proceso pedagógico muy fuerte de la mano con el programa Todos a Aprender, en donde se elaboraron y pusieron en marcha proyectos y estrategias curriculares interdisciplinarias haciendo mayor énfasis en las áreas fundamentales; todo ello se ha visto reflejado en los resultados favorables de las pruebas saber 3, 5 y 9. De la entrevista, se pudo detectar un gran liderazgo por parte del rector para la implementación de la estrategia, pues lleva a cabo reuniones de planeación, seguimiento y evaluación de manera regular con sus docentes, donde se evalúa el desempeño del colegio y de los niños llevando a cabo acciones de mejora con regularidad.
- **Rector IE “B”.** Se pudo identificar que la puesta en marcha de la JU se dio por imposición del ente territorial en 2015, pues de acuerdo con las consideraciones del rector, la

infraestructura educativa no contaba con las condiciones para los efectos. Tal imposición, causó malestar en la comunidad educativa, alegando falta de garantías. A pesar de ello, el rector afirma que la estrategia ha permitido mejorar los procesos propios del plantel educativo, así como los que apunan a mejorar la calidad educativa de la mano con el Programa Todos a Aprender. Argumenta que la convivencia escolar ha mejorado dentro y fuera del plantel, por lo que sugiere que desde el MEN se fortalezca dicho proceso. Plantea que, pese a que no existen condiciones óptimas, desde que inició su implementación se han generado acciones de mejora constante en los quehaceres de los docentes, pese a que no todos siguen las orientaciones. Con el aporte de los maestros que se han empoderado de ésta se ha logrado sacar adelante algunas iniciativas y motivar a los estudiantes a mejorar sus procesos formativos. A pesar de todos los argumentos expuestos por el rector, la movilización positiva del ISCE desde el año 2015 a 2018 ha sido mínima.

#### **4.2.3. Percepción de la Secretaría de Educación.**

En el marco del estudio de caso, se indagó al Secretario de Educación de Lorica sobre el proceso de agendamiento y puesta en marcha de la jornada única en el municipio quien manifestó no tener pleno conocimiento y propuso entrevistar al líder de planeación educativa, quien estuvo en el mismo cargo desde antes de la jornada única, de manera que tenía pleno conocimiento del proceso.

El líder de planeación mencionó que la ETC se enteró del proceso de JU a finales de 2014, cuando ya todo estaba organizado y a través de una comunicación del MEN donde mencionaba que se abría la primera convocatoria de JU y que por tanto la inclusión de la estrategia en la agenda local, se dio en ese momento, con la vinculación de cinco establecimientos educativos, motivados por las bondades que ofrecía el programa: mejoramiento de la infraestructura

educativa, alimentación escolar, becas para posgrados y aumento en la planta docente, las cuales no se cumplieron a cabalidad.

Mencionó que, si bien la implementación se inició en 2015 por cumplir con los lineamientos del nivel central, esta política quedó plasmada en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019: "LORICA CIUDAD DE TOD@S" en la Dimensión Social con una estrategia que apuntaba a varios programas, entre ellos, calidad, cobertura en educación básica y media, y jornada única y que en el marco del Plan se definió un programa de infraestructura educativa donde se priorizaba la jornada única.

Para la vinculación de los colegios a la estrategia en 2015, la ETC llevó a cabo una sola reunión con los rectores de los establecimientos previamente seleccionados, organizando la documentación requerida para participar, pero sin tener en cuenta las condiciones reales de los establecimientos y mucho menos la percepción de la comunidad educativa. Tal consenso no se realizó por que la ETC no tenía respuesta frente a una serie de dudas, entre ellas la extensión del horario de niños y docentes, así como el estado deprimente de la infraestructura educativa de los establecimientos, en especial los rurales. Conviene subrayar, que en ese momento (y en la actualidad) las instituciones educativas tenían dificultades en las baterías sanitarias y estado de las aulas, que afectaron la salud de algunos estudiantes por el hecho de durar más tiempo en la institución. El funcionario manifestó que hubo ligereza en los inicios tanto de parte del MEN como de la ETC, pues como se mencionó la selección de las instituciones educativas no obedeció a un análisis concienzudo respecto a la situación de las instituciones educativas ocasionando problemas de hacinamiento y malestar entre docentes y directivos docentes.

Mencionó también que el acompañamiento pedagógico del MEN se dio seis meses después de iniciada la estrategia y que no hubo líneas ni estrategias claras al respecto, razón por la cual los

colegios continuaban con los mismos currículos y PEI y haciendo más de lo mismo. Cuando llegó el acompañamiento del MEN los espacios de formación se vieron afectados por las quejas de los docentes y directivos en aspectos como la infraestructura educativa, el incumplimiento en la dotación de materiales pedagógicos, horarios de los docentes, mejoramiento de los restaurantes escolares, y como si fuera poco la imposición de una minuta alimentaria en contravía de la cultura alimenticia de la región, aspectos que entorpecieron la implementación de la estrategia; adicionalmente menciona que se vieron afectados los procesos pedagógico propios de la ETC por cuanto el MEN llegaba directamente al plantel sin una concertación previa con la secretaría.

Frente a la inversión de recursos para mejorar la infraestructura, señaló que el MEN a través del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa - FFIE, propuso a la ETC una cofinanciación de los proyectos siempre y el municipio aportara el 30% del valor total de las obras, tema que no fue bien visto por Loica, por cuanto los ingresos corrientes del municipio son limitados y con necesidades infinitas. Para Lorica esa no era una posibilidad de resolver el problema de infraestructura educativa, pero de pronto para otras ETC con un músculo financiero fuerte, si era una posibilidad, afirmó el funcionario.

El funcionario resaltó de manera positiva las siguientes convocatorias del MEN que se realizaron desde otra perspectiva, con mayor concertación con los directivos y docentes y verificando que la infraestructura educativa tuviera las mínimas condiciones para implementar la estrategia. Lorica incluyó a la IE Los Gómez que logró reconocimiento nacional por parte del MEN como mejor institución rural en JU en 2017, ello gracias precisamente a los espacios de concertación con los diferentes miembros de la comunidad educativa, su buena infraestructura y los procesos pedagógicos para la implementación de la JU.

También anotó que la Jornada Única y las diferentes estrategias del Ministerio deben tener en cuenta las particularidades propias de los territorios, temas culturales, climáticos, etc.; que no es lo mismo aplicar este tipo de programas por ejemplo en Bogotá donde el equipamiento urbano ofrece infinidad de posibilidades y estrategias para estudiantes y docentes y donde el clima es más amable en caso de que los estudiantes deban estar mayor tiempo en las aulas, que en municipios muchos más pequeños o como Lorica donde el equipamiento urbano y la infraestructura de las mismas escuelas es limitada, y donde el clima, por las altas temperaturas, agota el buen desempeño de los estudiantes en las aulas, más aun cuando existe hacinamiento.

Finalmente, con base en el análisis de la implementación de la estrategia en el municipio de Lorica, se puede concluir<sup>43</sup>:

- ✓ Las pruebas no paramétricas aplicadas muestran que la estrategia ha surtido mayor efecto en instituciones educativas rurales coincidente con el estudio del DNP (2018).
- ✓ Respecto al cumplimiento del objetivo inicial trazado por el Gobierno, de aumentar la jornada escolar en las IE públicas del país, se puede inferir que este cumple solo en la institución educativa en la cual hubo consenso para implementar la estrategia.
- ✓ El cumplimiento de dicho objetivo no se cumple en la IE donde no hubo consenso y donde las condiciones tanto emocionales de los actores como de infraestructura del plantel no son adecuadas.
- ✓ La percepción frente al mejoramiento de la calidad educativa es buena, pese a que los resultados en el ISCE de la IE con menos condiciones para su implementación, no lo reflejen.

---

<sup>43</sup> Claramente, ninguna de las conclusiones aquí desarrolladas son concluyente a nivel nacional, aunque eventualmente pudieran coincidir en algunas consideraciones.

- ✓ La jornada única es vista más como una estrategia de protección social de los estudiantes y mejoramiento de la convivencia escolar, que para el mejoramiento de la calidad educativa.
- ✓ En todos los casos, la JU ha estado acompañada de otras estrategias como Todos a Aprender; por los diálogos con los rectores, en una de las IE se nota más que en la otra, la ejecución de proyectos pedagógicos transversales que apuntan a enriquecer el currículo del colegio y el fortalecimiento de los procesos institucionales del plantel. Esto se evidencia en los resultados del ISCE de la institución.
- ✓ En la IE en la que no hubo consenso, el compromiso de los docentes es mínimo si se compara con la otra institución donde hubo consenso para la implementación de la JU.

Revisada la implementación de la JU, se podría inferir que el aporte del enfoque Top Down en el marco de la teoría del agendamiento para el caso de la jornada única, estaría en el hecho de verificar si los supuestos<sup>44</sup> establecidos por Sabatier y Mazmanian (1986) como condición sine qua non para el éxito o fracaso de una política se tuvieron en cuenta desde el momento mismo de identificación de la calidad educativa como un problema en las instituciones educativas públicas del país y la posterior identificación de la jornada única como la solución y su inclusión en la agenda pública. En este sentido se puede inferir que los *objetivos* de la política no fueron del todo claros excepto por el hecho de aumentar el tiempo de la jornada escolar pero no en el objetivo relacionado con mejorar la calidad educativa, pues en el agendamiento y las normas que lo suceden no se especifica el quién y el cómo del mismo. En cuanto a *recursos* claros, como lo anotó el líder de planeación de la ETC, desde el inicio no hubo claridad pues el MEN ofreció

---

<sup>44</sup> Se refieren entre otros a la definición clara y explícita de los objetivos, claridad en la disponibilidad de los recursos necesarios para llevar a cabo la política, compromiso por parte del grupo objetivo de la política (en el sentido de no cuestionar ni los objetivos ni el diseño de la misma), la existencia de un canal de comunicación adecuado.

inversiones en la infraestructura educativa y posterior a ello exigió recursos de contrapartida a lo cual el municipio no estaba dispuesto, pues aunque no se tenía contemplado dentro de sus proyecciones financieras, tenía limitaciones presupuestales en atención a los pocos ingresos corrientes que recibe. No se notó *compromiso* unánime por parte de los actores locales, quienes cuestionaron tanto el objetivo de la política como su forma de llevarse a cabo y el diseño, entre otros aspectos.

## Capítulo V: Hallazgos y conclusiones

La calidad educativa ha sido tema de discusión a nivel nacional e internacional, tanto que en los últimos años se han estandarizado pruebas internacionales que muestran el desempeño de los estudiantes de manera comparativa entre países y que para el caso colombiano, han dejado al país en vilo de incertidumbre por los bajos resultados de las mismas. Por esta razón, entre otras, Colombia tomó la decisión de llevar a cabo la Jornada Única. Todo indica que el Gobierno le apostó como estrategia para mejorar la calidad educativa, basado en alguna literatura universal, pero sin suficientes elementos de juicio y estudios que demuestren una relación positiva con el mejoramiento de la calidad en la educación.

Como se anotó, para esta investigación, la pregunta ¿Qué factores, además de cerrar brechas de inequidad entre colegios públicos y privados y de mejorar los resultados en las pruebas PISA y SABER, incidieron para que el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, adoptara e implementara la Estrategia Jornada Única en 2015?, la investigación arrojó que la hipótesis planteada es cierta, por cuanto la jornada única ingresa en la agenda pública en virtud de varios acontecimientos de la época, pero también porque el Ministerio de Educación se fue convenciendo de la pertinencia y de la necesidad de la estrategia, sin suficiente deliberación con otros actores del sistema educativo, de lo cual hubiera podido considerarse otros factores que dieran mayor sustento técnico a la decisión. Puede decirse que el Ministerio impuso una racionalidad gubernamental (top-down) sin considerar la visión de otros actores del sistema educativo, y la coyuntura hizo que se convenciera de su propia decisión. En un régimen presidencial como el colombiano, donde el proceso de formación de políticas públicas está muy vinculado a la racionalidad, necesidades e intereses gubernamentales, no es extraño que en este

caso eso hubiera pasado. Retomando elementos del marco teórico, estos son los factores que explicarían esa decisión de agendamiento:

- **Agenda internacional**, explicada como consecuencia de:
  - Compromiso de Colombia en el marco del Acuerdo de la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación (El Salvador, 2008), de la Organización de Estados Iberoamericanos – OEI, donde se acordaba como una de las Metas Educativas 2021 que, “Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad” y se definía “ampliar el número de las escuelas de tiempo completo en Primaria”.
  - El cumplimiento de ciertos requisitos en materia socioeconómica y ambiental, entre ellos mejorar la calidad educativa por los deseos de Colombia por ingresar a la OCDE. En esta investigación pudo establecer que una razón que explica el ingreso de la jornada única e la agenda gubernamental, obedeció al ingreso de Colombia en la OCDE, y a las exigencias del organismo en materia educativa, quien de manera explícita exigía que las instituciones educativas públicas no debían tener más de una jornada escolar al día. En esta sentido, el gobierno estaba tan convencido de la necesidad de aplicar la Jornada Única, que el proceso de decisión para considerar otras alternativas no fue muy exigente, pues su input institucional fuerte era mejorar la calidad educativa a través de la implementación de la Jornada Única, como lo mencionaba la OCDE, por lo tanto, la información recogida lo que hizo fue confirmar dicha idea, evidenciándose una naturaleza cognitiva de la agenda pública, donde el conocimiento brindado por algunos acontecimientos de los expuestos a lo largo de la investigación, pudieron haber sido el campo cognitivo pertinente y suficiente para los tomadores de la decisión en su momento.

- **Ventana de oportunidad.** Relacionado con varios acontecimientos momento, entre ellos:
  - Una nueva ministra que ingresa al gabinete convencida de la necesidad de implementar la jornada única.
  - Segundo mandato de un presidente que daría continuidad a la hoja de ruta impuesta por la OCDE, producto de su interés por el ingreso a dicho organismo.
  - También se podría desprender el hecho de una coyuntura electoral que hace visible un problema en la calidad educativa gracias a una estrategia de marketing político; la necesidad de diseñar una agenda pública novedosa, producto de la coyuntura electoral; los resultados en las pruebas de Estado y las pruebas PISA que evidencian la mala calidad educativa en las instituciones educativas públicas del país; la inequidad entre colegios privados y públicos (los estudiantes egresados de la básica secundaria de colegios privados tienen dos años más de estudio que aquellos de colegios públicos). Sin embargo, estos hallazgos se tornan como coincidentes coyunturales, pues la investigación considera que los dos primeros acontecimientos expuestos, una nueva ministra y la continuidad de un presidente, fueron el momento propicio explicado a través de la ventana de oportunidad.

Adicionalmente, el análisis de las diferentes teorías del agendamiento (y otras como en enfoque Top-Down) y los hallazgos encontrados, permitieron a esta investigación llegar a conclusiones como las siguientes:

- Es evidente un enfoque Top-Down en el diseño, agendamiento y puesta en marcha de la política y sin el cumplimiento de supuestos que garanticen su éxito, cuando era claro que su implementación recaía exclusivamente en el nivel local. Se nota, como se infiere del

estudio de caso, un desconocimiento total de los actores locales, su entorno y particularidades, reflejado en su falta de compromiso para implementar la JU, así como la falta de claridad en los objetivos de la política y los recursos para su implementación, entre otros; tales aspectos denotan tropiezos en dicha etapa, ya que cada actor va a reaccionar en favor o en contra de la política, según su conveniencia. Al intentar identificar el papel de cada uno de los actores en la formulación de la política se encontró que un segmento de actores públicos como las ETC, el grupo objetivo (docentes, rectores, padres de familia) y los beneficiarios finales (estudiantes) de la jornada única manifestaron no haber participado en la formulación de la política. La participación como un elemento clave para la formulación e implementación de una política pública y que además constituye uno de los fines esenciales del Estado colombiano representa una variable a considerar en la lectura de la puesta en marcha y los tropiezos de la JU. Aunque esta investigación no reparó en la gobernanza del riesgo se puede inferir que el agendamiento de la JU al no considerar las voces y expectativas de los diversos actores no evaluó, gestionó, ni comunicó los riesgos de la implementación. Una reflexión epistemológica del tema, puede ser analizada desde el punto de vista de la conducta de los actores locales del municipio de Lorica, donde el estudio de caso muestra que, si bien el Gobierno Nacional no realizó ningún consenso y deliberación del tema con los actores regionales y locales, para este caso, la Secretaría de Educación realizó consenso con una de las dos instituciones educativas analizadas (IE “A”) y se evidencia a los docentes como aliados en la implementación de la JU, mientras que en la IE “B”, los docentes han sido oponentes de la política como consecuencia de un proceso impositivo de la jornada única, pues no se llevó a cabo un consenso con ellos, padres de familia y estudiantes. Este

hallazgo es coherente con uno de los supuestos de Sabatier y Mazmanian (1986) quienes se refieren al mayor compromiso de los actores en el momento de la ejecución de las políticas públicas cuando existen procesos de concertación y deliberación adecuados desde el momento mismo del agendamiento de una política.

- Para vislumbrar la aceptación de la medida, el Gobierno debió agotar una fase de deliberación, concertación y consenso en el marco del diseño de la política jornada única y su inclusión en la agenda pública.

Por último, esta investigación considera la posibilidad de que el Gobierno Nacional no haya sabido (o considerado) comunicar adecuadamente y de forma efectiva o con mayor claridad, los argumentos que tenían para apostarle a la jornada única. Todo indica que el tema, por estar atado al mejoramiento de la calidad educativa, era suficientemente vendible, aun a costa de la implementación de otras estrategias más efectivas, como incluso lo mencionan la misma OCDE 2018 y otros autores.

Finalmente, es preciso hacer referencia a la continuidad que dará el actual Gobierno a la mencionada estrategia; en efecto el Presidente Duque en su campaña a la Presidencia de la República, mencionó como uno de sus pilares a la Jornada Única y en las Bases del PND se indica que la política pública educativa en Colombia estaría dirigida hacia una “Jornada Única progresiva y con Calidad” (p.51), con enfoque territorial, es decir que tanto recursos como actores y entornos propios territoriales serán tenidos en cuenta para su implementación; igualmente se priorizará la primera infancia (preescolar a quinto grado) y las zonas rurales del país, consecuentemente con varias de las recomendaciones, especialmente las de la OCDE (2018) y la Fundación Empresarios por la Educación (2018) asimismo, la gran apuesta de este Gobierno es que la Jornada Única tenga actividades pedagógicas integrales, dicho en otra

palabras, que el mayor tiempo de los estudiantes en las aulas no sea solo dirigido a fortalecer las áreas básicas y fundamentales tradicionales, matemáticas, español, ciencias e inglés, sino que se promuevan prácticas deportivas, artísticas, culturales, y socioemocionales, así como la formación los derechos humanos y la democracia, entre otras. Al respecto, las Bases del PND mencionan que la JU, debe permitir el fortalecimiento de las competencias básicas pero también socioemocionales de manera que las artes, la cultura, el deporte, la ciencia, la tecnología y la creatividad se reflejen en los currículos de los colegios. También se hace referencia a una formación docente que les brinde las capacidades para lograr estos cambios pedagógicos integrales.

## Referencias Bibliográficas

- Agüero J.M. (2016) - Universidad de Connecticut. Evaluación de Impacto de la Jornada Escolar Completa.
- Aguilar (1993). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno.
- ANEP- Proyecto MECAEP (2003) Administración Nacional de Educación Pública. Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lenguaje y matemática.
- Arzola M. (2011) Impacto de la Jornada Escolar en el Desempeño de los Alumnos, medidos con la evaluación en sus pruebas SIMCE”.
- Banco Mundial. (2008) La Calidad de la Educación en Colombia: un análisis y algunas opciones para un programa de política.
- Barber, M., & Mourshed, M. (2002). Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos.
- Becerra. (2014) “Estudio de pertinencia sobre la jornada escolar continua en el colegio la campaña del municipio de Yopal Casanare”
- Berrío. (2016) Jornada única y Calidad de la educación: Propuesta conceptual de evaluación de impacto.
- Bezem, P. (2012), Distribución social de la oferta educativa en contextos rurales en la Argentina.
- Bonilla. (2011) Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia. Documentos de trabajo sobre Economía Regional No. 143. Banco de la República.
- Caride y Meira. (2005) Viejos y Nuevos Tiempos, Una construcción social. Cuadernos de pedagogía N°349.

Cobb y Elder (1986). Participación en Política América. La dinámica de la estructuración de la Agenda.

Colombia: al filo de la Oportunidad (1996). Presidencia de la República. Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional.

Departamento Nacional de Planeación (2018). Efectos de corto plazo de la estrategia Jornada Única en variables de calidad y permanencia educativa.

Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad

Fernández. (2000) La Hora de la Escuela. Análisis y valoración de los procesos, los efectos y las opciones de la implantación de la jornada continua. Universidad de Salamanca.

Fonseca-Sepulveda, C. (2013). Toma de decisión: ¿teoría racional o de racionalidad limitada?, Revista Kálathos Vol.7 (No. 1), [4]

Fundación Empresarios por la Educación. (2018) Ideas para Tejer, Reflexiones sobre la educación en Colombia 2010-2018.

Gabaldón y Obiol. (2017) Guía sobre tiempos Escolares.

García y Concha. (2009) Jornada Escolar Completa: la Experiencia Chilena.

García, J. A. (2009). Calidad Educativa: Un concepto Multidimensional. Revista Iberoamérica de educación, 132-145.

Gaviria, y Barrientos, (2001). Determinantes de la calidad de la educación en Colombia. Serie Archivos de Economía. Documento 159.

Institución de Educación de Aguascalientes (IEA) (2016). Programa Escuelas de Tiempo Completo en el Estado de Aguascalientes (México).

- ISCE. (2016). Guía Metodológica. Boletín Saben en Breve. Edición 05. Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, ICFES. Bogotá: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, ICFES.
- Jaramillo, S. G., Carrizosa, D. M., & Orgales., C. R. (2014). Propuestas para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar, Básica y Media en Colombia. Bogotá: Magisterio.
- Jolly, J. F., y Cuervo, J. I. (2007). Ensayos sobre políticas públicas.
- Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Miriam Hinojosa Dieck (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 34-56.
- Martinic, S. (2015) El tiempo y el aprendizaje escolar, la experiencia de la extensión de la jornada escolar en Chile.
- Mann, H.B. and Whitney, D.R. (1947). On a Test of Whether One of Two Random Variables is Stochastically Larger Than the Other. *Annals of Mathematical Statistics* 18 50–60.
- Massey F. J. (1951) “The Kolmogorov-Smirnov test for goodness of fit,” *Journal of the American Statical Association*, 46, 68-78.
- Muller (1998) La producción de las políticas públicas. Traducción de Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas. *INNOVAR*, revista de ciencias administrativas y sociales No. 12. Julio diciembre de 1998
- Muller (2000). Las políticas públicas. Pierre Traducción de Jean-Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas. Universidad Externado de Colombia.
- Nacional, M. d. (2006). Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas. Guía sobre lo que los estudiantes deben saber y saber hacer con lo que aprenden. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Nacional, M. d. (2010). Plan Sectorial 2010-2014. Documento No. 9. Ministerio de Educación

Nacional. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Nacional, M. d. (2017). Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026, El camino hacia la

calidad y la Equidad. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

OCDE (2016) Gabinete Técnico-Enseñanza. Horas de Enseñanza Anuales. Datos OCDE y

UE22.

OCDE (2016) Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia.

OCDE (2011). Pisa In Focus: ¿Vale la pena invertir en clases extraescolares? ((PISA IN FOCUS

2011/3 (abril) – © OCDE 2011).

OCDE. (2014.). lo que los alumnos saben a los 15 años y lo que pueden hacer con lo que saben.

México: OCDE.

OCDE. (2015). Colombia políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo . París: Serie mejores

políticas .

OIE. (2008). Metas Educativa 2021. La educación que queremos para la generación de los

Bicentenarios. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios (pág.

345). El Salvador: OEI.

Osorio, Maldonado, Rodríguez, (2012) Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia:

Diagnóstico y Propuestas.

Departamento Nacional de Planeación (2010). Planes de desarrollo en Colombia. Recuperado de:

<https://www.dnp.gov.co/PND.aspx>

Radinger, T, González, Hooge y Lima, (2018), OECD Reviews of School Resources: Colombia

2018, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303751-en>

Ramírez Llorens, Fernando (2014). Sobre la extensión de la jornada escolar en Uruguay: ocho

supuestos de la política educativa en debate. Revista Latinoamericana de Estudios

Educativos (México), vol. XLIV, núm. 2, abril-junio, 2014, pp. 13-38. Centro de Estudios

Educativos, A.C. Distrito Federal, México.

(<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27031268002>)

Ramos. (2016) Política pública de calidad educativa: evaluación de la incidencia de la jornada escolar en el rendimiento en la prueba estandarizada

Rein, M. y Rabinovitz, F. F. (2000). La Implementación: Una Perspectiva Teórica. Entre la Intención y la Acción.

Renn, O. (2008). Risk governance: Coping with uncertainty in a complex world. London: Earthscan.

Revuelta Vaquero, B. (2007) La Implementación de Políticas Públicas, Universidad de la Sabana, Colombia.

Rivas, A. (2013). Escuelas de Jornada Extendida, Documento diagnóstico y recomendación. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Roth (1986) Competencia social, el cambio del comportamiento individual en la comunidad.

Roth (2014). Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación.

Sabatier, Paul (1986) "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". Journal of Public Policy.

Shapiro, S.S. y Wilk, M.B. (1965). An analysis of variance test for normality (complete samples). Biometrika, 52, 591-611.

Tamayo, M; Carrillo, E, (2005) La Formación de la Agenda Pública, Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp.658-681.

Tenti, E. (2010). Estado del arte: Escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional. Estudios de casos en Europa y América Latina. Buenos Aires: IPE y UNESCO.

Torres y Santander. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía.

Pontificia Universidad Católica de Chile - Dirección de Estudios Sociológicos (2005). Informe Final. “Evaluación Jornada Escolar Completa”.

Vertel Morinson, M.L., Cepeda Coronado, J. A. y Lugo Hernández, E. A. Análisis, (2014) Multivariado de la Calidad educativa en Sucre. Universidad Tecnológica de Pereira.

Wilcoxon, F. (1945). Individual comparisons by Ranking Methods. Biometrics Bulletin 1 80–83.