

**ANALISIS DE LA FORMULACIÓN DEL COMPONENTE
PEDAGÓGICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JORNADA ÚNICA
EN COLOMBIA**

**Tesis de grado para optar al título de Magister en Gobierno y
Políticas Públicas**

Genny Astrid Rivera Ramírez

Director

Herman Ocampo Salgado

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Bogotá, 2018

RESUMEN

Análisis de la formulación del componente pedagógico de la política pública de jornada única en Colombia

Esta investigación analiza la etapa de formulación del componente pedagógica de la política pública de Jornada Única, estrategia gubernamental que tiene dentro de sus objetivos mejorar la calidad educativa en los niveles de preescolar, básica y media en los establecimientos oficiales del país, reduciendo los factores de riesgo y vulnerabilidad a los que se encuentran expuestos los estudiantes en su tiempo libre. Pretende aportar elementos para el debate sobre el significado de esta Política y visualizar otras alternativas complementarias para mejorar la calidad de la educación, pues si bien la política pública representa un avance, es necesario que incorpore enfoques pedagógicos y estrategias interinstitucionales propias de modelos educativos exitosos.

Palabras claves: Política Pública, Jornada Única, Escuela, Modelos pedagógicos, modelos educativos

Analysis of the formulation of the pedagogical component of the public policy of a single day in Colombia

This research analyzes the formulation stage of the pedagogical component of the public policy of Jornada Única, a government strategy that has among its objectives to improve the educational quality at the preschool, basic and middle levels in the official establishments of the country, reducing the factors of risk and vulnerability to which students are exposed in their free time. It aims to provide elements for the debate on the meaning of this Policy and to visualize other complementary alternatives to improve the quality of education, because although public policy represents an advance, it is necessary to incorporate pedagogical approaches and inter-institutional strategies of successful educational models.

Keywords: Public Policy, full time, School, Pedagogical models, educational models

“Creemos que las condiciones están dadas como nunca para el cambio social, y que la educación será su órgano maestro. Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma. Que aproveche al máximo nuestra creatividad inagotable y conciba una ética- y tal vez una estética- para nuestro afán desaforado y legítimo de superación personal. Que integre las ciencias y las artes a la canasta familiar, de acuerdo con los designios de un gran poeta de nuestro tiempo que pidió no seguir amándolas por separado como a dos hermanas enemigas. Que canalice hacia la vida la inmensa energía creadora que durante siglos hemos despilfarrado en la depredación y la violencia, y nos abra al fin a la segunda oportunidad sobre la tierra que no tuvo la estirpe desgraciada del coronel Aureliano Buendía. Por el país próspero y justo que soñamos: al alcance de los niños”

Por un país al alcance de los niños

Proclama presentada por Gabriel García Márquez en la entrega del documento de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo. 1994

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
Capítulo 1	12
ESTADO DEL ARTE.....	12
El concepto de Política Pública.....	12
La concepción de la educación	13
Inscripción en la agenda política.....	19
La formulación de la Política Pública de Jornada Única.....	29
La escuela como institución receptora de la Política Pública de Jornada Única.	35
Capítulo 2	43
PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JORNADA ÚNICA.....	43
Formulación de soluciones y decisiones	43
La Política Pública de Jornada Única	45
Principios que guían la Política Pública de jornada única.....	45
Marco legal e institucional de la Jornada Única	46
Inclusión del componente pedagógico en la formulación de la Política Pública de Jornada Única.....	57
Avances de la Política Pública de Jornada Única, Componente Pedagógico	62
Avances de la Política Pública de Jornada Única, Componente de Infraestructura Educativa.....	64
Avances de la Política Pública de Jornada Única, Componente de Alimentación Escolar.	66
Avances de la Política Pública de Jornada Única, Componente de Recurso Humano.	68
Capítulo 3	71
REFERENTES PEDAGOGICOS INTERNACIONALES PARA ENRIQUECER EL COMPONENTE PEDAGOGICO DE LA JORNADA ÚNICA EN COLOMBIA	71
Aspectos a considerar en el ámbito pedagógico de los modelos observados en la implementación de la Jornada Única en Colombia....	76
CONCLUSIONES	85
REFERENCIAS	89

INTRODUCCIÓN

Este ejercicio investigativo centra su análisis en la etapa de *formulación* del componente pedagógico la *Política Pública de Jornada Única*, considerándola como una de las estrategias centrales del Sistema Educativo proyectado por el gobierno de Juan Manuel Santos, para preescolar, básica y media, este proceso investigativo lo orientaron motivaciones, personales, laborales y profesionales; la personal en tanto al ser madre de familia pretendo ofertarle a mi hija el mejor modelo educativo posible que le permita no solo aprender a ser competitiva sino también aprender a valorar otras perspectivas de la vida orientadas a la felicidad y el disfrute. La motivación en lo laboral, obedece a que mi trabajo está relacionado con el sector educativo, y como profesional de la ciencia política porque considero que el tema de la educación es trascendental en el devenir y la transformación en positivo de la sociedad.

En Colombia la educación se propone como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes. La Constitución Política, define los aspectos fundamentales de la naturaleza del servicio educativo, indica que la educación constituye un derecho de la persona, suponiendo un servicio público que cumple una función social, correspondiendo al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia, velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la formación moral, intelectual y física de los educandos. También establece la Constitución que se debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar

a las y los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el Sistema Educativo¹.

En el 2011 se sanciona la Ley 1450 que aprueba el primer Plan de Desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos, en este Plan se retoma nuevamente el asunto de la reglamentación del tiempo destinado al aprendizaje en los establecimientos educativos, el cual se había abordado desde la expedición de la Ley 115 de 1994 -Ley General de Educación-, en la que se establece que “El servicio público educativo se prestaría en las instituciones educativas en una sola jornada diurna, que cuando las necesidades del servicio educativo lo requirieran, podrían ofrecerse dos jornadas escolares, una diurna y otra nocturna bajo la responsabilidad de una misma administración y que la jornada escolar nocturna se destinaría, preferentemente, a la educación de adultos”

En el segundo Plan de Desarrollo de Santos, aprobado por la Ley 1753 de 2015, se proyecta de una forma más específica la implementación de la Jornada Única, acción que responde a las apuestas estratégicas del gobierno en el sector educativo y que en este caso coinciden también con las exigencias que hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)² al gobierno colombiano, para que mejore sus resultados en educación y puntualmente en el desempeño en las pruebas PISA, para concretar el ingreso a esta organización.

Este gobierno, establece entonces dentro de las estrategias del sector educativo, la puesta en marcha de la Política Pública de Jornada Única, reglamentada en el decreto 501 de 2016. Esta Política pretende

¹ Ministerio de Educación Nacional de Colombia. 2010

² La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE es un foro único en donde los gobiernos de 30 economías democráticas trabajan conjuntamente para enfrentar los desafíos económicos y sociales de la globalización y al mismo tiempo aprovechar sus oportunidades. (OCDE 2017)

mejorar la calidad de la educación en el país, no obstante, el gobierno central no ha contado con la totalidad de los recursos económicos para materializarla y ha dependido de los esfuerzos locales para viabilizar su concreción.

La Jornada Única es una política que busca ampliar el tiempo de permanencia de las y los alumnos en el colegio, incrementando las horas lectivas e incentivando el fortalecimiento del trabajo pedagógico. Es una estrategia de gestión del tiempo escolar orientado a profundizar el desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas de los estudiantes, el fortalecimiento en las áreas de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales e inglés y debe incluir el 100% de los estudiantes de los grados en los que se define su focalización: básica primaria o en básica secundaria, o en la media y en algunas o en todas las sedes de un establecimiento educativo. Las rectorías implementan la estrategia asumiendo recursos y capacidades institucionales, desde una perspectiva de equidad y protección social³.

El Ministerio de Educación también ha definido qué no es o cómo no debe entenderse la Jornada Única, estableciendo que ésta no es una estrategia para el uso del tiempo enfocado en lo lúdico o de refuerzo de áreas, tampoco es una jornada complementaria porque no es una estrategia para complementar lo que se hace en la jornada obligatoria, debe ser parte de una misma jornada, coherente, enfocada hacia el mejoramiento de competencias básicas. La Jornada Única no es jornada extendida porque no está pensada para actividades extracurriculares, sino para actividades curriculares, por ello debe estar integrada en el currículo y no es voluntaria, pues todos los estudiantes deben permanecer en el establecimiento educativo.

³ Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (s.f)

Lo enunciado en los párrafos anteriores, da cuenta de como la Jornada Única tiene dentro de sus objetivos mejorar la calidad educativa en los niveles de preescolar, básica y media en los establecimientos educativos oficiales del país, para los que se establecieron resultados medibles que se evidenciarían en el mejoramiento de las competencias básicas en las áreas del conocimiento y en las pruebas internas (SABER) y externas (PISA). También pretende fomentar el desarrollo de los principios de equidad, calidad y eficiencia en el sector educativo como una ruta para la construcción de una sociedad más equitativa, educada, en la que se viva la experiencia de la paz y se le reste a los factores de riesgo y vulnerabilidad a los que se encuentran expuestos los estudiantes en su tiempo libre (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, s.f.).

El problema

Como ya se mencionó La política pública de jornada única pretende mejorar la calidad de la educación y reducir los factores de riesgo a los que se ven expuestos la mayoría de niños y jóvenes en su tiempo libre, durante la formulación de dicha política, el componente pedagógico se caracterizó por reforzar un enfoque orientado a mejorar los resultados en la obtención de competencias básicas en áreas como matemáticas, ciencias y lenguaje, buscando mejorar el desempeño del país en las pruebas SABER y PISA, esta situación dejó de lado la inclusión de otros enfoques pedagógicos orientados a la promoción de otras capacidades del ser humano, a través del uso de múltiples acciones, métodos y prácticas que recrean el que hacer educativo.

Como se observará más adelante el gremio de los educadores agrupados en FECODE, consideran que el componente pedagógico no fue desarrollado lo suficiente dentro de esta política y que dicho

componente se caracterizó por contener un incipiente desarrollo de enfoques pedagógicos alternativos. Desde esta perspectiva, esta investigación pretende identificar cuáles fueron los énfasis del componente pedagógico de la política pública de jornada única durante su etapa de formulación.

La pregunta de investigación

¿Cuáles fueron los énfasis en la formulación de la política pública de jornada única en su dimensión pedagógica?

Objetivo

Identificar los elementos que caracterizaron la formulación de la política pública de jornada única en su componente pedagógico, para aportar insumos que enriquezcan la reflexión y el debate académico, dada la importancia de la educación en el desarrollo económico y cultural de la sociedad.

Hipótesis

La formulación del componente pedagógico de la política pública de jornada única se centró en el fortalecimiento de competencias en áreas básicas para la obtención de resultados de los educandos, dejando de lado la inclusión de otros enfoques pedagógicos alternativos vigentes en Colombia y en otros países.

La metodología

Para sustentar la hipótesis, se retoman los elementos sugeridos por Pierre Müller sobre una estrategia de investigación de las Políticas Públicas, de acuerdo a las etapas que la constituyen: -formulación,

implementación e impacto-. En la etapa de formulación de la política pública, etapa en la que se centra esta investigación, sugiere este autor realizar un análisis de la literatura existente sobre el tema, definir un cuestionamiento instrumental de investigación y depurar sistemáticamente la literatura especializada, para la construcción del documento final. (Müller, 2010)

Esta dinámica investigativa contuvo la revisión de toda la normatividad y documentación existente sobre la Política Pública de Jornada Única en su fase de formulación: bibliografía, material audiovisual, experiencias y modelos pedagógicos que operan en el ámbito nacional e internacional. Simultáneamente se desarrolla un ejercicio comparativo de estos modelos y se tramitan Derechos de Petición ante el Ministerio de Educación que dan cuenta de los aspectos propios de la etapa de formulación de esta Política Pública.

METODOLOGÍA

- Para sustentar la hipótesis, se retoman los elementos sugeridos por Pierre Müller sobre una estrategia de investigación de las Políticas Públicas, de acuerdo a las etapas que la constituyen: -formulación, implementación e impacto-. En la etapa de formulación de la política pública, etapa en la que se centra esta investigación, sugiere según, (Müller, 2010):



La dinámica investigativa contuvo la revisión de toda la normatividad y documentación existente sobre la Política Pública de Jornada Única en su fase de formulación:

Bibliografía
Material audiovisual
Experiencias y modelos pedagógicos Nacionales e Internacionales
Ejercicio comparativo de estos modelos
Derechos de Petición ante el Ministerio de Educación

Cuadro No. 1. Metodología de investigación.

La justificación

La pertinencia de desarrollar permanentemente en el ámbito académico ejercicios de reflexión, motiva este planteamiento crítico e investigativo alrededor de la formulación de la Política Pública de Jornada Única, en tanto se está proyectando una acción significativa en términos fiscales e institucionales, para su implementación. Al ser esta Política Pública una apuesta estatal que busca transformar estructuralmente el contexto educativo y los ambientes escolares para cualificar el Sistema Educativo en el país, su análisis desde el ámbito académico cobra sentido.

Para los docentes, agentes educativos e instancias que fortalecen y construyen ciudadanía, este insumo analítico puede constituirse en un referente desde el cual se puedan valorar y rediseñar los desarrollos nacionales respecto a la formulación e implementación de la Jornada Única y los modelos educativos y pedagógicos que operan en el país. Simultáneamente aporta a redimensionar el rol de los diversos escenarios culturales, institucionales y recreativos en los que también se forja el desarrollo humano y colectivo, para viabilizar de manera integral y eficiente el mejoramiento de la calidad de la educación en el país.

CAPÍTULO 1

ESTADO DEL ARTE

El concepto de Política Pública

Esta investigación adopta el concepto de Política Pública propuesto por André-Noël Roth Deubel, (2012) quien plantea que una política pública es: “Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”(p 27).

Se adopta la perspectiva de Roth, en tanto nos permite abordar y comprender la complejidad de “la realidad” educativa colombiana, en el marco de lo que supone el contexto contemporáneo de nuestro país. Factores que inciden globalmente en el desarrollo de las naciones, como la búsqueda de la promoción permanente de la integralidad, la equidad, la sostenibilidad y la sustentabilidad, también están presentes en nuestras dinámicas y escenarios escolares y formativos y se constituyen en puntos sustanciales de análisis, para los actores sociales y políticos comprometidos con el tema educativo en cada territorio. El autor plantea la existencia de un vacío argumentativo en el análisis de las políticas públicas en Colombia, considera que tanto la formulación como la implementación de las mismas, son percibidas como viciadas y dominadas por la incompetencia, la corrupción y la improvisación.

Roth nos sugiere que durante la etapa de formulación de la política pública, al formular el problema, se plantea el reconocimiento de la realidad como una realidad problemática y su traducción discursiva, obliga a incursionar en el tema de la representación de los problemas,

y más específicamente en la representación social y política de los problemas. Para el autor la representación no es un dato objetivo, sino una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema, que sea la más ventajosa posible para sus intereses. “En este sentido, la definición de lo que se puede problematizar está ligado de manera íntima a esta representación y es el resultado de la tensión entre el ser como construcción objetiva y el deber ser.”

Citando a Lenoir, (1986); Bourdieu, Christin, (1990) Roth sugiere que “definir un problema obliga necesariamente a dar elementos sobre las causas y por lo tanto, a dar soluciones posibles para que finalmente una vez se haya reconocido el problema como un problema social y formulado como tal, se busque su institucionalización, es decir, el reconocimiento de la necesidad de la intervención pública (o política) que se traducen generalmente en leyes y reglamentos. Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus portavoces o promotores”.

Roth considera que legitimar las acciones del Estado, obliga al gobierno a desarrollar una capacidad institucional para formular y conocer las dimensiones de un problema, mediante un análisis propio o autónomo de la situación. “La definición del problema consiste entonces en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los efectos y las consecuencias posibles del problema.”

La concepción de la educación

El referente inicial para abordar el concepto de la educación en esta investigación es la Constitución Política de Colombia, donde la educación se concibe como un proceso de formación permanente,

personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral del desarrollo de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

En términos teóricos concebimos la educación a partir de los postulados formulados por J Soler y C Vilanou (2001)⁴, quienes proponen una valoración de las corrientes teóricas en educación, que se han desarrollado en el último siglo. Su análisis agrupa siete discursos pedagógicos en los que se concretan valores e idearios socioculturales que dan cuenta de los desarrollos y avances en este campo educativo en el rango de tiempo analizado, clasificándolas en pedagogías Perennes, Performativas, Hermenéuticas, Posestructuralistas, Psicológicas, Críticas y de Investigación-acción.

Estas pedagogías contienen criterios relacionados grosso modo con el refuerzo de la tradición y la autoridad, en el caso de Pedagogías Perennes. En las Pedagogías Performativas es relevante desarrollar la eficacia en el logro de resultados. Las Pedagogías Hermenéuticas avanzan en reconocer la importancia del diálogo para mediar con el/la/lo otro. De otro lado las Pedagogías Posestructuralistas validan la importancia de la cultura en los procesos de formación y en la construcción de mecanismos de control social. El constructivismo, sostiene a las Pedagogías Psicológicas, validando los sentidos del desarrollo de la experiencia y la inteligencia emocional para desarrollar los aprendizajes. Las Pedagogías Críticas, centran en la pregunta su quehacer, el educando desarrolla su racionalidad de cara al cuestionamiento de la realidad, vía a transformarla. El siglo analizado también avanza en dirección a aplicar Pedagogías de Investigación-

⁴ J. Soler y C. Vilanou (2001).

acción en las que educadores y educandos son sujetos políticos, capaces de incidir en la transformación de sus realidades.

Este panorama permite identificar en el modelo educativo colombiano la presencia de elementos de las pedagogías mencionadas, por lo cual para efecto de este ejercicio académico, se pone la lupa en las Pedagogías Perennes, Performativas y Críticas en cuanto el modelo nacional se ajusta a criterios de trasmisión, eficacia y rentabilidad y vinculación con el contexto.

En las Pedagogías Perennes es relevante la trasmisión de la tradición, la recuperación de valores ancestrales: "Jerusalén, Atenas y Roma -es decir, la tradición monoteísta judía, la filosofía griega y los valores del cristianismo- configuran un *ethos* sobre el que se levanta una pedagogía perenne que enfatiza el papel de la *persona*". (Soler y Vilanou, 2001, p. 13). Al tiempo, esta orientación pedagógica duda de las potencialidades de la autonomía para el desarrollo del sujeto, cifrando en los "dioses" su cuidado. Esta perspectiva evidencia la prevalencia del individuo como objeto de la educación, impartida para controlarlo y salvaguardar los valores absolutos que se ha tazado. Este formato entra en contradicción con las lógicas racionales que en el tiempo emergieron en la concepción de la educación: "El trasfondo es una crítica a la razón, marca distintiva de la modernidad, que reduce el acto educativo a un resultado, mensurable en términos de aprendizaje, y olvida todo lo que tiene que ver con el proceso, con la acción educativa. La formación de los hábitos éticamente buenos es, para la pedagogía perenne, el centro de su propuesta". (p. 13-14).

Las Pedagogías Performativas, centran sus desarrollos en la obtención de resultados y productos que genera el educando, lo que incluye el desconocimiento del individuo per se. La eficacia y la rentabilidad son asumidas para regir el propósito educativo, en este marco el currículo ordena las acciones educativas a partir de la ciencia, desconociendo

campos especulativos del saber y la sensibilidad del individuo respecto al proceso educativo, privilegiando el desarrollo de sus capacidades para el logro deseado. Este ideario performativo refuerza criterios de utilidad del sujeto, que distan de los que establece la perspectiva perenne, que asume al individuo como instancia a regir y a controlar y en él se advierten matices que potencian el ejercicio de pragmatismos, que no son pertinentes para encarar los retos actuales del país, en tanto urge recomponer proactivamente el tejido social y repensar su desarrollo en perspectiva ciudadana.

En contraste con las visiones anteriores, emergen las Pedagogías Críticas, en ellas es sustancial el rol del sujeto autónomo, el diálogo como instrumento de construcción entre sujetos y el poder de transformación de individuos y sociedades a partir de la educación. Esta pedagogía orienta la construcción de preguntas, más que su resolución, como resultado del análisis y de la comprensión de las diversas realidades. Estos idearios se ajustan a las necesidades de fortalecimiento de la educación en el país, en tanto la complejidad del momento histórico, amerita la renovación del modelo educativo con el propósito de generar dinámicas sociales, económicas y políticas en las que ciudadanía y gobernantes se apropien coherentemente de los retos del desarrollo nacional, en perspectiva global.

De otro lado, esta investigación asume también los planteamientos de Enric Prats Gil, (2001), quien presenta tres modelos educativos que se han consolidado a partir de la aplicación de las pedagogías referidas: Educación como Transmisión, Educación como Interacción y Educación como Creación y que igualmente permiten complementar y ampliar este análisis, dado que introduce para ello, variables que le ponen la lupa al control ejercido en los procesos sobre el *educando*, así mismo abre el espectro en torno a la noción de *educador*, proponiendo como la contemporaneidad debe reconocer en el contexto a un agente educador. Con esta lógica, plantea una tercera variable que alude a la

capacidad de control sobre la multiplicidad de agentes que hacen parte de los contextos educativos, lo que permite observar diferentes niveles de incertidumbre según el modelo operado. Incluye también en el análisis una cuarta variable que da cuenta de la *finalidad de la educación*, comprendida como el propósito o intención que pretende una corriente educativa: “La resumiríamos en tres grados: conservación o reproducción del orden social y del estatus individual, perfeccionamiento o mejora del status individual sin alterar el orden social, y transformación individual acompañada de un cambio social profundo”. (p 26).

En el modelo de Educación como Transmisión, el educando se concibe como receptor de valores éticos, morales y estéticos, que se aprenden en la familia y en la escuela. En esta instancia afirma el autor, “el control sobre el proceso educativo es bastante elevado, por lo que el grado de incertidumbre es mínimo. En definitiva, la finalidad de la educación es la conservación del orden social y el mantenimiento y reforzamiento del estatus del individuo en este orden, que según la sociedad pueden ser más o menos jerárquicos”. (p.27) En tanto la uniformidad podría ser la nota característica de este modelo, es éste el que menos afinidad representa para la forma en que se concibe un modelo educativo ideal para transformar las condiciones socioeconómicas y culturales del país.

El modelo de Educación como Interacción dinamiza las potencialidades de aprendizaje del sujeto, enfatiza en la importancia de consolidar procedimientos adecuados para estimular el desarrollo de capacidades, actitudes y aptitudes flexibles que son puestas en juego en las interacciones que supone la convivencia. Este modelo le apuesta a propiciar el intercambio de instrumentos y de agentes educativos que estimen pertinentemente las potencialidades del educando, sin pretender un cambio sociopolítico. En esta perspectiva, “El contexto educador está constituido por una red abierta de relaciones, con el

sujeto educando como centro de la red, lo que abre mucho el grado de incertidumbre sobre el proceso educativo, pero con un control relativo sobre los cambios finales.” “Aquí la finalidad de la educación es el perfeccionamiento y la mejora del educando, sin plantearse o pretender un cambio de modelo socioeconómico y político” (p.28) Podríamos decir que es desde este modelo, que se concibe la Política Pública de Jornada Única que es objeto de análisis en esta investigación.

En cuanto al modelo de Educación como Creación, Prats Gil señala que en éste, la educación se direcciona a asumir enfáticamente el rol protagónico del sujeto, del educando en procesos formativos y educativos. Este modelo resignifica los sentidos de apropiación de comunidades y sociedades, en la toma de decisiones que determinan su desarrollo individual y colectivo, es decir le apuesta a la generación de transformaciones sociales, económicas y políticas de interés común. El modelo de la educación como creación, agrupa las teorías educativas que defienden la educación como cambio, centrada en un proceso que reparte las responsabilidades en la toma de decisiones sobre el acto educativo. “Aquí el sujeto educando es la sociedad misma, el grupo, no un individuo aislado sin relación con una comunidad. La comunidad proporciona identidad y seguridad. Por lo tanto, el contexto educador se convierte en primordial en este modelo, a modo de red con diferentes nodos como centros de la acción: una red policéntrica” (p 28)

En este modelo la finalidad de la educación, es la transformación social y el cuestionamiento del modelo socioeconómico y político. Las teorías educativas que lo siguen, aceptan un grado máximo de incertidumbre, el Modelo de Educación como Creación se sostiene sobre la convicción de las posibilidades infinitas del sujeto en la toma de decisiones. En términos educativos, esto se traduce en un educando creador, capaz de modificar y de transformar sus condiciones de vida. Este sería

entonces, el modelo desde el que concebimos una educación para transformar estructuralmente las condiciones de la sociedad colombiana.

Dado el contexto sociopolítico nacional, este panorama conceptual proporciona claridad en torno al fortalecimiento de un modelo que trascienda esquemas de uniformidad educativa y proyecte la potencialidad de interacción social, asumiendo la Jornada Única con la perspectiva pedagógica que Prats Gil denomina, educación como creación o pedagogía 3.0, en la cual se apuesta a descentrar de la escuela los procesos educativos y formativos para abrirlos a interactuar proactiva y participativamente en los múltiples escenarios sociales, de cara a la transformación de la compleja e inequitativa realidad del país.

Inscripción en la agenda política

Retomando los lineamientos para el análisis de políticas públicas sugeridos por Roth, (2012) encontramos que la institucionalización de la Jornada Única en la agenda política, responde al enfoque que denomina como "Oferta administrativa". En este caso para el gobierno de Juan Manuel Santos una de las causas de la baja calidad educativa obedece al no acceso universal a la Jornada Única, es por eso que con la reglamentación y puesta en marcha de esta iniciativa, el Ministerio de Educación como agente rector de la políticas públicas del sector pretende prevenir y mitigar las consecuencias negativas previstas.

Para el caso que nos ocupa, podemos observar que el Ministerio de Educación considera la Jornada Única, como una oportunidad para que los estudiantes potencien sus competencias, contribuyendo al aumento de la participación laboral femenina, a la reducción del embarazo adolescente y a incidir positivamente en la reducción de los menores

infractores de la ley, en la disminución del consumo de sustancias psicoactivas, de la criminalidad y la violencia.

En uno de los Derechos de Petición formulados al Ministerio de Educación, se solicitó información relacionada con los actores que intervinieron en la formulación de la política, la metodología aplicada, los espacios y escenarios de discusión, análisis y reflexión habilitados, y los referentes académicos y teóricos que se contemplaron en esta etapa del proceso. La respuesta a esta Petición, muestra que se da poca participación de diferentes actores del sector educativo, al respecto argumenta el Ministerio que se debe a que la implementación de la Jornada Única, obedece a metas trazadas en escenarios previos a la expedición del Decreto 501 del 2016. Este Decreto formaliza una política pública que ha venido gestándose en múltiples espacios desde la expedición de la Ley General de Educación, en los que sí ha habido participación de diferentes actores de la sociedad. El documental *Veredicto* (2016) muestra el malestar del gremio de educadores (FECODE), los cuales manifiestan que lo pedagógico no hace parte integral de la estrategia y que en la formulación e implementación de esta política no han sido tenidos en cuenta.

“La implementación de la Jornada Única en las instituciones educativas oficiales del país, obedece a un mandato legal establecido desde el año 1994 en la Ley General de Educación, Artículo 85. En virtud de la reglamentación mencionada, se iniciaron las tareas conducentes a dar cumplimiento a lo allí estipulado y en consecuencia no se adelantaron procesos de concertación con las comunidades educativas ni con cualquier otra agremiación. En este sentido, la Jornada Única ha sido planteada desde las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, considerando su implementación como una oportunidad para mejorar la calidad de la educación al ofrecer más horas de clase para los

estudiantes, en las cuales pueden desarrollar actividades y proyectos que les permiten seguir potenciando sus competencias.”⁵

Si bien hablamos de la Jornada Única como una respuesta institucional, es pertinente también, mostrar que uno de los primeros escenarios en donde se esbozaron recomendaciones al respecto, fue en la denominada Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, más conocida como “Misión de Sabios”, la cual se desarrolló en 1994 durante el gobierno del presidente César Gaviria. A este grupo de intelectuales se encomendó formular una propuesta para transformar la educación en Colombia que propulsara el desarrollo del país, de este ejercicio se deriva el surgimiento de la Ley General de Educación.

Frente a los referentes académicos que se contemplaron, el Ministerio de Educación manifiesta que se utilizaron varios estudios internacionales y nacionales que señalan que la Jornada Única tiene un impacto positivo sobre los resultados académicos, entre ellos investigaciones del Banco Mundial que analizan la duración de la jornada escolar en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y en los que se demostraban impactos sociales y académicos positivos, esto es, cualificación de resultados en pruebas de lenguaje y ciencias, disminución de los niveles de repitencia y deserción. Así mismo se asume que con un mayor tiempo de clase, con un enfoque pedagógico y curricular pertinente, se obtiene un efecto protector, especialmente sobre los adolescentes y jóvenes, reduciendo su exposición a los riesgos más allá de la escuela, como la delincuencia, el abuso de sustancias, el embarazo adolescente y la criminalidad.

De los autores que el Ministerio retoma para orientar y cualificar la formulación de la Política Pública de Jornada Única, en esta investigación venimos asumiendo los planteamientos de Bonilla

⁵ Ministerio de Educación 2017

(2011), García Fernández (2010) y Holland (2012). Las reflexiones de Marcotte (2007), Pischke (2007), Bellei (2009), Kruger y Berthelon (2009), Jacob y Lefgren (2003) hacen parte de la mirada que propone Bonilla.

En el texto sobre “Deserción y repetición en los primeros grados de la básica primaria: factores de riesgo y alternativas de política pública”⁶ los autores mencionan que uno de los factores influyentes en la deserción y en repetición de los primeros grados es la jornada escolar, lo cual sustentan a partir del análisis cuantitativo que menciona que la jornada completa es un factor protector especialmente importante contra la repetición: *“la tasa de repetición en los dos primeros grados es entre 13% y 25% menor para los niños que están en jornada completa, comparados con los de media jornada, independientemente de las características individuales del niño y el hogar”*. De acuerdo con el texto, la ampliación de la jornada escolar permite que los estudiantes pasen mayor parte del tiempo con supervisión y apoyo durante la otra mitad de la jornada, en caso de no estar activos en la dinámica escolar sin acompañamiento adulto.

Por otro lado, el documento menciona que independientemente de las características socioeconómicas de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y familias, existe una menor probabilidad de deserción y repetición en los estudiantes que hacen parte de instituciones educativas donde se ofrecen de manera frecuente proyectos de uso del tiempo libre, como actividades extracurriculares. Lo anterior conduce a los autores a recomendar la revisión de la doble jornada, que si bien apunta a lograr una mayor cobertura, impide que los estudiantes en desventaja socioeconómica, cuenten con espacios para desarrollar actividades

⁶ García, S.; Fernández, C.; Sánchez, F (2010).

escolares y extracurriculares durante más horas del día, en las que la mayoría de ellos permanece sin supervisión de adultos.

De lo anterior se concluye que este referente, le permite al Ministerio de Educación Nacional entender la Jornada Única como una estrategia de permanencia en el sistema educativo, que además aporta a disminuir la repitencia y por su efecto protector, a que los estudiantes accedan a mejores niveles de acompañamiento, entre pares y con adultos.

De otro lado Peter Holland en su artículo sobre América Latina: ¿es muy corta la jornada escolar? (2012), intenta comprender la pregunta que se hace el Banco Mundial y muchos de los dirigentes latinoamericanos sobre los efectos en el aprendizaje de la jornada escolar extendida. Al respecto, Holland señala diversidad de resultados, para el caso de América Latina plantea la presencia de precariedad en ofertas, tiempos y resultados escolares. En contraste en Corea del Sur se presentan resultados adecuados en tiempo y en aprendizaje. En otros países como Italia y México aunque se dedican más horas a la enseñanza, sus resultados académicos no son óptimos.

Afirma también que de ocho estudios que se tienen sobre el impacto de la jornada escolar extendida, seis muestran un impacto positivo con relación a las puntuaciones obtenidas y dos muestran el aumento en la participación laboral femenina y una reducción del embarazo adolescente. También plantea que los resultados pueden variar dado que en Uruguay las escuelas de tiempo completo tienen un impacto positivo en los exámenes estandarizados en lengua y matemáticas, frente a las escuelas tradicionales. De otro lado en San Pablo, aunque se mostraron avances en lectura, no se encontró ningún efecto positivo en los resultados de las pruebas de matemáticas.

Con estos insumos concluye Holland, que la diferencia puede obedecer a la manera en que las escuelas deciden utilizar su tiempo extra, pues mientras muchos sistemas escolares prefieren utilizar el tiempo adicional en reforzar el Plan de Estudios tradicional, intensificando la formación en matemáticas, lenguas etc, otros sistemas aplican actividades extracurriculares centradas en el aprendizaje del inglés, tecnologías de la información y cultura y otras aprovechan el tiempo extra, para apoyar a los estudiantes con dificultades de aprendizaje académico y relacional.

Finalmente, en este documento afirma que la extensión de la jornada escolar no deriva automáticamente en beneficios académicos: "requiere de un diseño cuidadoso que vaya más allá de un mayor tiempo de escolaridad" (s.f) por lo tanto, menciona que una política efectiva debe considerar la asunción objetiva de aspectos como el alcance, la escala, la asignación de prioridades, el enfoque, la asignación del tiempo extra, el costo, las partes interesadas y los maestros, desde la perspectiva de incentivar la calidad de la educación.

Cuando el Ministerio de Educación Nacional cita a Holland en los referentes que señalan que la Jornada Única tiene un impacto positivo sobre los resultados académicos, retoma el planteamiento en torno a que "un mayor tiempo de clase, con un enfoque pedagógico y curricular pertinente, también puede tener un efecto protector, especialmente sobre los adolescentes y jóvenes reduciendo su exposición a los riesgos, más allá de la escuela como la delincuencia, el abuso de sustancias y la criminalidad" (s.f).

Si bien el Ministerio de Educación Nacional incluyó en la formulación la intención de obtener un impacto positivo de la Jornada Única en términos de resultados académicos, debió también definir un enfoque pedagógico y curricular adecuado. Sin embargo, como vimos en la reglamentación, se mantuvo el enfoque pedagógico tradicional y no se

resignifica, la pertinencia de establecer un enfoque que responda al complejo contexto social actual del país.

Así mismo, el Ministerio asume de los planteamientos de Holland el valor del efecto protector de la Jornada Única sobre los adolescentes para reducir la exposición a los riesgos, más allá del ámbito de la escuela, lo cual fue uno de los objetivos iniciales de la Jornada Única, como lo registra el decreto 501 de 2015 que pretende mantener a los estudiantes controlados y ocupados para reducir los riesgos a los que se ven expuestos. No obstante, en 2017 el Ministerio expide el decreto 2105 y modifica parcialmente el decreto 501 de 2015, elimina el objetivo de reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad a los que se encuentran expuestos los estudiantes en su tiempo libre, incluyendo el objetivo de 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 recreación y la protección del ambiente.

Lo anterior, evidencia un cambio en los objetivos iniciales de la política para dar cabida a que en ese tiempo extra se desarrollen otras actividades, además de las asignaturas básicas, lo que denota problemas en la formulación de la política, pues si bien con el referente de Holland el Ministerio de Educación tenía claro que debía incluirlo en la formulación de la Política Pública de Jornada Única, no lo consigna en la norma y solo dos años después de su formulación se hacen algunos cambios, que buscan introducir elementos importantes en cuanto al uso del tiempo adicional en la escuela.

La indagación hizo visible que en el proceso de inscripción del problema en la agenda, se tuvieron en cuenta las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE,

que propone políticas estructurales para mejorar la distribución e impulsar el crecimiento económico, mejorar el desempeño del mercado laboral, a partir de la generación de capital humano que hace que el sistema de educación y formación, responda mejor a las necesidades de la economía desde el incremento del tiempo dedicado a fortalecer los métodos de la enseñanza y los contenidos de calidad. (2013)

La OCDE también recomienda al país “Aplicar políticas más universales para elevar el nivel de todos los estudiantes. Estas políticas pueden suponer alterar el contenido y ritmo del plan de estudios, mejorar las técnicas educativas, introducir escolarización de días completos, cambiar la edad de entrada en la escuela o aumentar el tiempo empleado en las clases.” (2012), así mismo, sugiere la OCDE incrementar la calidad educativa proporcionando mayor entrenamiento a maestras y maestros.

Para observar como la Política Pública de Jornada Única se ha insertado en la agenda política del Estado y específicamente los referentes contemplados en su etapa de formulación, retomamos también las ideas del texto *Hacia una Lectura Crítica de las Políticas Públicas en Educación*, de los autores Diego Muñoz Gaviria y Gustavo Muñoz Gaviria (2013), quienes establecen una relación entre la propuesta metodológica de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas planteado por Roth (2012), desde el enfoque ofrecido por Pariel y Surel (2005), para proponer el abordaje de un enfoque de lectura y construcción de políticas públicas alternativas y críticas, desde el marco de análisis de las tres “I”: las Ideas, los Intereses y las Instituciones, como ejes fundantes y legitimadores de toda política que se pretenda pública. *Las Ideas* hacen alusión a las narrativas de las políticas públicas, a sus concepciones sobre lo público y sobre lo político. *Los Intereses* se refieren a las ideologías que están en la base o en el trasfondo de las ideas y *las Instituciones* son las maneras en que ideas e intereses se objetivan o materializan históricamente. “Con

las tres "I" es posible vislumbrar otras formas de entender y proponer lo público y lo político."

Desde el enfoque de las tres I, los investigadores Muñoz Gaviria, se preguntan si para el caso colombiano existen o no políticas públicas en educación que estén orientadas desde campos de saber expertos, como el pedagógico, o si por el contrario se anuncian políticas públicas que, desde referencias económicas o políticas pretenden instrumentalizar lo educativo. Los autores citan a Runge y Muñoz (2005), quienes plantean que "En Colombia no se ha constituido un sistema educativo que tenga como sustento el campo experto de la pedagogía, en vez de esto, se ha constituido históricamente un subsistema dependiente de los intereses económicos y políticos derivados de otros campos, que incluso niegan la pertinencia de la lectura pedagógica, con especial énfasis en la exclusión de las praxis propuestas por las pedagogías críticas."

Los autores consideran que desde el punto de vista de las *Ideas* existe una reducción instrumental de la educación a mera reproducción social, con claras alusiones a la adscripción acrítica al mundo del mercado y sus demandas, considerando que es hegemónica la idea de educación como práctica bancaria, que niega la capacidad crítica de los sujetos educativos, que deriva en la aplicación de expresiones como: educación competitiva, educación de calidad, educación para el siglo XXI, entre otras.

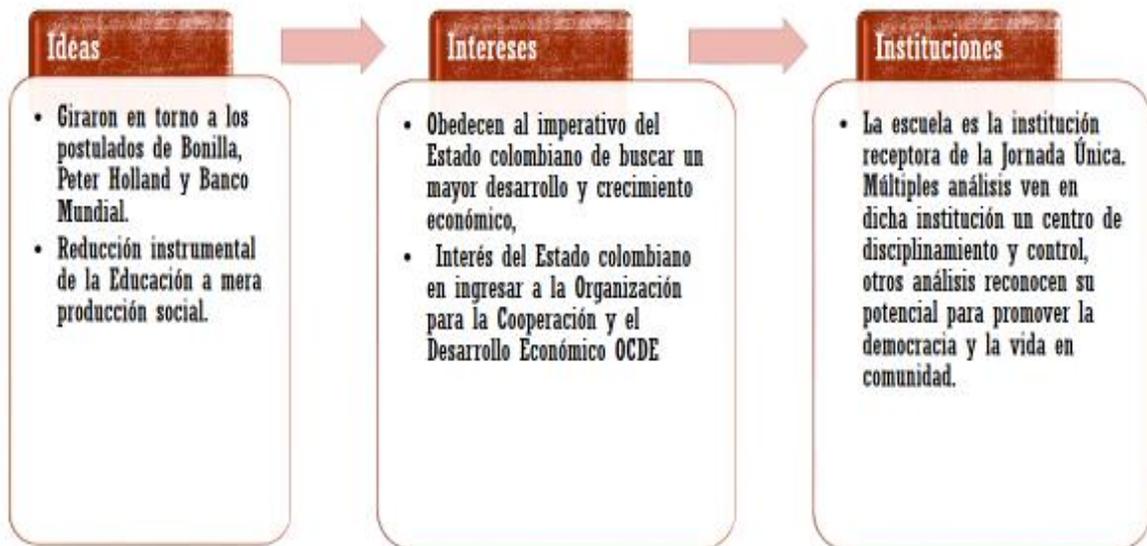
Frente al aspecto de los *Intereses*, los autores retoman a Freire (1970) quien plantea que ninguna idea en educación esta desprovista de una ideología, los intereses que están en la base de las ideas sobre educación, por lo general se gestionan de forma oculta, o se asumen como implícitos, generando un efecto simbólico de naturalidad y neutralidad. En el caso colombiano se naturalizan los lugares de enunciación de las políticas públicas educativas con declaraciones

como: Es lo que el país necesita, son acordes a las demandas globales, hacen parte de la modernización del país, entre otras.

Para los autores las *Instituciones* constituyen la dimensión que permite identificar y consolidar las propuestas de materialización de las ideas y los intereses. Las instituciones en tanto construcción social, dan cuenta de las estrategias, formas y maneras en que se pretende asumir en lo cotidiano las propuestas que sobre educación contienen las diversas políticas.

Finalmente la dupla Muñoz Gaviria, plantean que en el campo de la relación ideas, intereses e instituciones, ocupa un lugar relevante el lugar del saber experto de la pedagogía, de los sujetos del saber pedagógico, de las instituciones pedagógicas en la legitimación o no de la política pública educativa del país. En este caso consideran estratégico preguntarse por la función académica y política de las facultades de educación, de las escuelas normales superiores, de los institutos y departamentos de pedagogía, de los movimientos estudiantiles y magisteriales, de las organizaciones sindicales del magisterio, de las redes de educación popular, entre otros, en dinámicas que visibilicen y apliquen prácticas de resistencia, apropiación y producción de políticas públicas en educación.

PROCESO DE INSCRIPCIÓN EN LA AGENDA POLÍTICA



Cuadro No. 2 proceso de inscripción en la agenda política según Pariel y Surel (2005)

LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JORNADA ÚNICA

El problema

Roth propone una serie de lineamientos para analizar una política pública. En primera instancia señala la importancia de indagar en qué consiste la problemática a atender, cuál es su naturaleza. En el caso que nos ocupa, la investigación sugiere que el problema está relacionado con las deficiencias en la calidad de la educación en Colombia, causado entre otros factores por la existencia de múltiples jornadas escolares, siendo la Jornada Única una opción a la que acceden sectores privilegiados de la sociedad. Al tiempo, esta dinámica educativa produce bajos resultados en el desempeño de las y los estudiantes en pruebas internacionales de medición de competencias,

como las pruebas PISA y se refleja también en el bajo crecimiento y desarrollo económico, social y cultural del país.

Este ejercicio investigativo también nos permite identificar cuatro aspectos gruesos que agrupan las causas que generan la baja calidad de la educación en Colombia. En primer lugar se aprecia el resultado de las ineficientes estrategias del Estado para garantizar la permanencia en la escuela y la cobertura universal en la prestación del servicio educativo. De otro lado, impactan en negativo factores que tienen que ver con la deficiente infraestructura y dotación escolar. Un tercer aspecto hace visible falencias de las y los educadores que se expresan desde la desvalorización y precarización del servicio docente, el uso inadecuado del tiempo en el salón de clase que puede estar relacionado con la desactualización metodológica de los docentes, factor que a su vez está estrechamente articulado al desdibujamiento del sentido del componente pedagógico en la construcción educativa y formativa. En cuarto lugar la oferta de doble jornada y las dinámicas institucionales no cualificadas, le restan a la implementación y construcción de un sistema educativo competente y competitivo, en la perspectiva de que la educación es un componente fundamental para viabilizar el desarrollo en los territorios.

Desde esta lógica, se evidencian las consecuencias de la problemática expuesta, que tienen que ver con el aumento de la vulnerabilidad de las y los niños y jóvenes convirtiéndolos en sujetos de riesgo, de cara a dinámicas asociadas a la drogadicción, la delincuencia y al embarazo prematuro, situaciones que complejizan los factores enunciados inicialmente: incremento de la deserción escolar, inadecuado desempeño en pruebas internacionales y precario panorama de crecimiento y desarrollo nacional.

A partir de la información revisada, se evidencia que existe un consenso relativo en la Comunidad Educativa frente a la

“representación” de las problemáticas del sector, sus causas y posibles consecuencias. El siguiente cuadro propone un esquema de Marco Lógico que permite su visualización.

Causas	Problema	Consecuencias
Falta de acceso universal a una sola jornada diurna o única	Deficiente calidad de la educación en Colombia	Incremento de la vulnerabilidad de la población infantil y juvenil frente a drogadicción, embarazo adolescente, delincuencia
Precario fortalecimiento del componente pedagógico y de la investigación académica para cualificar el ejercicio docente.		Priman modelos ortodoxos de enseñanza que restringen el desarrollo de procesos creativos y de potencialización de todas las opciones viables en un proceso activo de aprendizaje.
Insuficiente infraestructura física y dotación educativa		Disminución de la calidad de las instituciones educativas, incremento del índice de deserción escolar.
Uso inadecuado del tiempo en el salón de clase.		Aumenta la desmotivación de los estudiantes frente al proceso formativo y el desarraigo a la escuela como espacio de convivencia.
Ineficientes estrategias del Estado para garantizar la permanencia en la escuela		Incremento de la deserción y bajo acceso al sistema educativo.

Causas	Problema	Consecuencias
Limitación de recursos para atender las necesidades y requerimientos del sector educativo.		Se mantiene el bajo crecimiento y desarrollo económico y sociocultural del país.
Desvalorización y precarización del servicio docente		Baja demanda y oferta en procesos formativos en docencia.

Cuadro No.3 Problema del sector educativo, causas y consecuencias

Para adentrarnos en el sentido de la formulación de la Política Pública de la Jornada Única, retomamos planteamientos de Leonardo Bonilla (2011) economista, investigador del tema de desarrollo y educación que enfáticamente ha problematizado el asunto de la jornada escolar y su peso en la calidad del sistema educativo. Su trabajo investigativo publicado por el Banco de la Republica, constituye un referente para el Ministerio de Educación en el proceso de formulación de la política, que asume la emergencia de intereses en confrontación, propios de la complejidad de la interacción de actores. Bonilla (2012) plantea disyuntivas y reflexiones que aportan a cualificar los procesos de implementación de la Política, que pueden ser tenidos en cuenta en las dinámicas nacionales.⁷

Bonilla plantea que la calidad de la educación es uno de los principales determinantes del crecimiento económico y del desarrollo, mostrando que en Colombia la doble jornada escolar tiene efectos negativos sobre la calidad de la educación. “Los resultados de su trabajo son consistentes con la evidencia internacional más reciente: estudiar en jornada completa tiene un impacto positivo sobre los resultados académicos, especialmente cuando se compara con los estudiantes de la jornada de la tarde.” El autor pone en evidencia que estudiar en

⁷ Ministerio de Educación (2017)

jornada única es un privilegio en Colombia. Para Bonilla el tema de la doble jornada se debe entender en el contexto de la presencia de importantes restricciones presupuestales y de la voluntad de reducir las falencias en la oferta educativa. El autor cita a (Hanushek y Kimko, 2000 y Barro, 2001) para quienes las medias jornadas, ofrecen un servicio de menor calidad y la calidad es tanto o más importante que la cantidad, en cuanto al impacto de la educación sobre el crecimiento y el desarrollo.

Bonilla reconoce en los planteamientos de Bray (2000) y Linden (2001), los argumentos que sustentan la aplicación de la doble jornada, centrados básicamente en incrementos pragmáticos: 1. Incrementa la eficiencia, aumentando el número de alumnos por profesor y dando mayor uso a la infraestructura física; 2. Incrementa la oferta educativa; 3. Permite incrementar los ingresos de los profesores, si es que estos son bajos, pagando un adicional por la segunda jornada; 4. Reduce los costos de oportunidad de los jóvenes de asistir a la escuela, ya que les permite trabajar; 5. Reduce la cantidad de niños por salón.

Uno de los elementos centrales del valor de la Jornada Única está relacionado con el tiempo que se debe permanecer en la escuela y con las horas que se dedican al fortalecimiento de competencias en matemáticas, ciencias y comprensión lectora. Bonilla considera que la relación entre el tiempo de clase y los resultados académicos, es una asociación cada vez más aceptada y cuyas implicaciones ganan terreno en el diseño de las políticas educativas. "Respecto a la evidencia empírica, hay posiciones encontradas. Entre los estudios que se preocupan por el número de días de clase en el año, Card y Krueger (1992), Heckman, Layne-Farrar y Todd (1996) y Lee y Barro (2001) encuentran efectos insignificantes. En otros estudios, como el de Pischke (2007), se encuentran efectos significativos en cuanto a repitencia y deserción escolar. En estudios cuya unidad de tiempo son

las horas de clase totales, Fuller (1987) y más recientemente Lavy (2010), se encuentran efectos positivos en los resultados académicos." Con respecto a la doble jornada escolar, Bonilla referencia el caso de Chile, cuya reforma de 1997 incrementó en un 30% la jornada escolar única, y acabó con las medias jornadas escolares de manera gradual. Muestra el autor que en investigaciones sobre el impacto de esta estrategia como las de Kruger y Berthelon (2009) se encuentra que la reforma redujo además la tasa de embarazos adolescentes. En Pires y Urzua (2010), por su parte, se halla que la jornada completa tiene efectos positivos sobre las pruebas estandarizadas, la tasa de deserción y las capacidades cognitivas y socio-afectivas, además de reducir las probabilidades de embarazo adolescente y de ser arrestado antes de los 25 años.

Bonilla retoma a Linden (2001) que argumenta otra de las razones por las cuales las medias jornadas, pueden ir en contra de la calidad y tiene que ver con que en algunos países se ha encontrado que los profesores de estas instituciones y en particular los de la tarde, tienden a ser menos preparados y a ausentarse con mayor frecuencia. Para Bonilla esto constituyenen sí un argumento a favor de la Jornada Única: "Con la media jornada se están brindando más oportunidades a unos estudiantes que a otros. La jornada única tiene además otras grandes ventajas para los alumnos: el almuerzo está garantizado y se reduce el tiempo de exposición a diferentes factores de riesgo, entre los cuales están los embarazos adolescentes, el pandillerismo y los grupos criminales. Además del tiempo adicional de instrucción, la jornada única puede tener efectos sobre los resultados académicos".

La escuela como institución receptora de la Política Pública de Jornada Única.

Desde el enfoque de investigación propuesto por Pariel y Surel (2005) podemos plantear, que la Escuela constituye la institucionalidad pública donde se juegan múltiples intereses de diversos actores y se concretan unas ideas, en detrimento de otras. Dado que la Jornada Única asigna a la escuela un papel protagónico dentro del proceso educativo, es pertinente identificar algunos referentes y las diferentes visiones que se tienen frente al rol de esta institución en el mundo contemporáneo.

Por un lado y en consonancia con la concepción de la educación como creación que hemos asumido, es válido detenerse en la disertación sobre Globalización y Educación que nos plantea José Gimeno Sacristán (2012) quien define como punto de reflexión la importancia de asumir desde la educación y la escuela, los retos y posibilidades de la globalización, para abonar el proyecto de desarrollo del ser humano en coincidencia con el proyecto de desarrollo de sociedad. Para el autor, en la cotidianidad-realidad de las sociedades contemporáneas opera una interdependencia, connotando con ello, que hechos que suceden lejos de nuestro territorio inciden en las dinámicas de cada localidad, dinámicas visibilizadas en los medios de comunicación que las exponen desde las lógicas que operan en sus estructuras políticas y productivas. Además, en la actualidad, “la imprevisibilidad opera como una característica que orienta a las sociedades modernas –occidentales”

Desde este panorama, se requiere asumir el paradigma de la complejidad y en este marco la escuela esta avocada a asumir la interdisciplinariedad como instrumento que permite simultáneamente desmantelar y aprehender conocimientos e información, vía a educar efectivamente para la vida, por lo tanto, los profesores, textos y currículos deben orientarse a la educación para la vida. La dinámica globalizante también contiene un elemento ideológico que se expresa

como cosmovisión de la realidad contemporánea, dada esta realidad, resignifica nuevamente el autor la valía de la educación para asumir creativamente las diversas formas de resistencia que las culturas consideren pertinentes.

Observamos entonces, según Sacristán (2012) que los requerimientos y consecuencias que la globalización imprime a la educación, señalan de todas maneras que los sistemas educativos mantienen sus referencias locales. Al respecto, afirma que los sistemas educativos pueden responder al neoliberalismo económico aceptando o resistiéndole y señala que los impactos al exacerbar la desigualdad se observan en la atención a la nutrición infantil, la privatización de la educación, las condiciones de trabajo en un "mercado laboral que se vuelve precario y se desestabiliza" (p.25)

Para Gimeno Sacristán es evidente la contradicción que opera actualmente: la escuela prepara para interactuar en un escenario laboral que permanentemente devalúa la capacitación obtenida, impactando enfáticamente a quienes poseen menor capital de conocimiento. Al tiempo desconoce cuáles serán las áreas en las que el mercado demandará especialidad y señala su incidencia en los sujetos, contenidos curriculares y en las formas de aprender, que también están determinadas por "la preeminencia que adquieren los canales de distribución de los saberes al margen de la educación formal" (p.26).

Desde la perspectiva de educación como creación, la escuela como espacio de construcción de subjetividades está hoy día cuestionada por múltiples corrientes, Antonio Jaramillo (2007), nos muestra algunas posturas no positivas frente al rol de la escuela en la sociedad de hoy, planteando que por ejemplo Louis Althusser desde el marxismo la conceptualizó como aparato ideológico del Estado, Pierre Bourdieu la señaló como reproductora del orden social institucionalizado y Michel

Foucault la describió como una institución productora de encierro al lado de la familia, la fábrica y la prisión

Para el historiador a la intención de los centros educativos de mantener la escuela como instancia fundamental de socialización disciplinar, se le cruza la dinámica de la contemporaneidad en la que emergen otras instancias que le disputan esta función. Frente a esta situación Jaramillo cita a Jesús Martín Barbero (2007) quien plantea que: "En el caso de las instituciones escolares, y de su modelo de educación, asistimos a un proceso en donde aquello que constituyó un ámbito de socialización densa, pasó a ser cada vez más dedicado a la administración de saberes, esos que ahora los expertos de los ministerios de educación llaman competencias: mágica palabra con la cual esperan conjurar todos los males que aquejan a la educación, cuando realmente lo que logran es de-socializarla aún más al estandarizar su calidad, y abaratarla al someterla a los parámetros derivados de la reingeniería inherente a la gestión y la competitividad entre empresas."

Según Jaramillo (2007) esta situación problemática para la escuela deviene de su carácter de productor de subjetividades, pues en la escuela opera un entramado de técnicas tendientes a la sujeción del yo. Por subjetividad no se refiere al proceso de organización de la personalidad, tampoco a la identidad o al individuo, el autor siguiendo a Foucault (1999) sugiere que el sujeto no es un dato, ni una esencia dada de antemano, sino el resultado de múltiples fuerzas económicas, sociales, políticas, culturales, psíquicas, biológicas, que dispuestas según un orden regulado por las fuerzas mayoritarias, le confieren una disposición identitaria.

En esta misma línea de cuestionamiento, el educador Ancízar Cadavid (2012) afirma que históricamente la escuela de occidente ha orientado su accionar a cercenar el desarrollo veraz de los educandos, docentes

e integrantes de las Comunidades Educativas. "Domesticadora del pensamiento, uniforme y uniformadora, la escuela ha sido canalizadora de la muerte. Y debe morir también ella." Al respecto, analiza cuatro aspectos referidos a su vocación argumentando que la escuela formal, no viabiliza la vocación de libertad en tanto refuerza dogmas y creencias de autoridad y religiosas. Propende también la escuela formal por descalificar la diferencia, estimular la repetición del conocimiento y mantener el orden establecido. Contrasta sus afirmaciones con el planteamiento de Zygmunt Bauman en cuanto a que "las dos grandes amarras de la sociedad posmoderna: la adicción al miedo y la obsesión por la seguridad" (Cadavid 2012), permanecen activas en las dinámicas sociales y escolares del siglo XXI, que aspira a la homogenización colectiva.

El autor señala que la escuela occidental atenta también contra la vocación de autonomía de los individuos de cara a su desarrollo existencial y político, en la clara intención de fortalecer los idearios del sistema. Así mismo, para Cadavid, la escuela no potencia la expresión de emociones y sentimientos, no valora la riqueza del reconocimiento de las diversas formas de sensualidad y sexualidad, por lo tanto ignora la capacidad creativa del cuerpo humano y los sentidos de estimular el goce y la alegría personal y colectiva, puesto que se centra en controlar y castigar, dejando de potenciar la vocación humana de goce y relación.

Cadavid afirma que la escuela vulnera también la vocación ética, en la medida en que estimula la insana competencia: "promover primeros puestos, estigmatizar a malos estudiantes, defender a ultranza discursos y prácticas de empoderamiento de la autoridad y del saber, perpetuar la moral burguesa hegemónica y patriarcal", constituyen prácticas que no propician el desarrollo de capacidades para la convivencia y el relacionamiento, restándole a la posibilidad de establecer idearios éticos por fuera de la obediencia, que viabilicen la

coexistencia humana de manera veraz y activa y le apuesten a la construcción de democracia.

En esta misma dirección el antropólogo, Omar Pulido (2014) plantea respecto al tema de la calidad de la educación lo que supone el impacto de la tecnologización en países ricos y pobres y como emerge el concepto de *calidad*, enmarcado en la lógica de la competitividad. Muestra Pulido, como esta lógica es absorbida por la cultura que asume “naturalmente” el presupuesto de úsese y vótese desde la puesta en marcha de teorías de reingeniería, círculos de calidad y demás, con el único propósito de generar productos competitivos para el mercado. Este discurso, mediada la asunción de su lógica en la cultura, se instala entonces en el campo social, tecnologizando sus diversos ámbitos con racionalizaciones planteadas desde los conceptos de eficacia y eficiencia y la escuela no es ajena a ello.

Con este telón de fondo, la escuela pública ha operacionalizado su quehacer, centrándose en la aplicación y resolución de aspectos que poco tienen que ver con el interés pedagógico: facilitar ampliación de cobertura, garantizar la permanencia, la inclusión se asume como un factor de acceso sin revisar enfoques que viabilicen la veraz integración de la diferencia en las dinámicas escolares que experimentan niñas, niños y jóvenes. Así mismo se adiciona en este ideario el elemento del emprendimiento como un factor a promover desde la infancia, para garantizar que el estudiante pueda acceder a un mejor futuro, esto es, un futuro competitivo. En esta perspectiva se miden también los resultados educativos, para ello se diseñan y aplican pruebas estándares que no valoran contenidos pedagógicos, solo se centran en medir logros de aprendizaje de acuerdo a las competencias incentivadas, que no incluyen diferencias específicas ni de contexto.

Por otro lado, también existen posturas que ofertan respuestas más positivas frente al rol de la escuela en la contemporaneidad, Marta

Rodríguez (2012) nos muestra la escuela como el primer espacio de actuación pública del niño, donde se dan cambios y se adquieren nuevos comportamientos para vivir en democracia.

Para la docente Rodríguez la escuela debe orientar en la temprana edad la construcción del ciudadano, basándose en un enfoque democrático y de convivencia. Argumenta los cambios que viven niñas y niños al transitar por la escena escolar y que tienen que ver con el manejo de diversas situaciones que amplían su campo de actuación, en un nuevo lugar que cuenta con espacios diferentes a los domésticos, donde experimentan la utilización de objetos y materiales nuevos que les permiten comprender lo que son los bienes comunes.

En este tránsito también aprenden nuevas rutinas a las que se asignan tiempos diferentes en la escuela y varían las rutinas del hogar. Asumen responsabilidades individuales y grupales, cualifican su nivel de comunicación, establecen nuevas relaciones entre pares e intergeneracionales que fortalecen la construcción de la autonomía.

Señala también Rodríguez el rol que desempeña la escuela en la construcción de democracia y de convivencia social, en la medida en que es el primer escenario en que niñas y niños inician el reconocimiento de la sociedad en la que están insertos, enfatizando en la importancia de que las escuelas desarrollen idearios éticos de cara a potenciar la democracia y la convivencia, incluyendo activamente en sus procesos a quienes integran la Comunidad Educativa en todo el territorio nacional.

Esta diversidad de visiones y reflexiones en torno a la escuela dan cuenta del rol fundamental que ha ejercido y ejerce en la construcción de individuos y de sociedades. La escuela, se constituye en un vasto escenario que en medio de contradicciones y ambigüedades sociopolíticas de cada momento histórico propicia la formación

humana. En la diversidad contemporánea de procesos educativos, se observan múltiples apuestas socioculturales que orientan en general el desarrollo humano en la perspectiva de incentivar integralmente el despliegue de las potencialidades físicas, emocionales, intelectivas y relacionales que portan niñas, niños y jóvenes.

Sin embargo, estos idearios pedagógicos, aún no se concretan ni consolidan en la práctica educativa. En el entramado y complejidad del desarrollo de las sociedades se observan ejercicios y prácticas profesionales y familiares en los que operan creencias y valores que la pedagogía contemporánea cuestiona. Posturas autoritarias, excluyentes, inequitativas se campean en los escenarios familiares y escolares, desdibujando el sentido ético de las acciones interpersonales y con ello, los sentidos de construir comunidad y sociedad.

En esta diversidad contemporánea, también es apreciable el desarrollo de iniciativas educativas que han logrado cristalizar propuestas pedagógicas alternativas, que dan cuenta de que es viable y posible construir sujetos íntegros, capaces de asumir su particularidad y ponerla en juego con las diversas individualidades, asumiendo el conflicto como una oportunidad de desarrollar la inteligencia cognitiva y relacional, en un universo social dinámico y cambiante.

Para concluir, podríamos decir que la educación también es portadora de un carácter resiliente. En medio de las contradicciones o posibilidades que se registran, los procesos educativos direccionados pedagógicamente cobran un sentido que valida su razón de ser en las sociedades. Desde esta lógica la implementación de la Jornada Única convoca a desarrollar ejercicios profesionales y ciudadanos que vinculen activa y asertivamente a la Comunidad Educativa, en el establecimiento de dinámicas escolares y formativas que se proyecten por fuera del ámbito escolar y viabilicen la interacción sinérgica con los

escenarios ciudadanos, dispuestos para fortalecer el ejercicio activo y fluido de la democracia.

En tanto esta investigación, concibe que el modelo denominado Educación como Creación, es el indicado para transformar estructuralmente el país y el que responde a los imperativos de la globalización, nos parece válido visualizar la Política Pública de Jornada Única en el marco del modelo de desarrollo propuesto por el economista Amartya Sen (1998), para quien la perspectiva de desarrollo humano conlleva un sentido más amplio del quehacer de los gobiernos y otras instituciones en su responsabilidad, en el ofrecimiento de oportunidades y la garantía de libertades para que las personas desarrollen sus capacidades. El desarrollo humano es definido por Sen como el proceso de ampliación de las opciones de las personas y de cualificación de las capacidades humanas.

Es válido también resaltar la cita que los investigadores Muñoz Gaviria (2013) hacen de Lasswell, quienes plantean que el fin último de las políticas públicas debe dirigirse a propiciar la dignificación humana, tanto en la teoría como en la práctica, teniendo como marco las potencialidades de la democracia, coincidiendo con los postulados de Amartya Sen, quien sugiere un enfoque de desarrollo humano y sostenible que este ejercicio investigativo retoma, en tanto desde éste, toda política pública debe apuntar a la satisfacción de un derecho humano y al empoderamiento ciudadano.

CAPÍTULO 2

PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE JORNADA ÚNICA

Formulación de soluciones y decisiones

La actuación del Estado por medio de su aparato político administrativo, según Roth, implica obligatoriamente la elección de unas soluciones en vez de otras, mostrándonos que siempre existe una pluralidad de soluciones posibles para resolver o tratar un problema, tanto en términos de finalidades y de medios como de contenidos. El panorama general a este respecto, permite observar que el Ministerio resignifica los sentidos y resultados que pueden obtenerse de la aplicación de herramientas planificadoras como las Mallas Curriculares y Proyectos de Área, los Recursos Didácticos y las Estrategias Pedagógicas, que puestas en juego de manera coherente en los procesos de aprendizaje, aportan a dotar de nuevos sentidos y contenidos las áreas del saber y el tejido relacional que nutre la cotidianidad escolar al interior de la escuela y que puede derivarse en el enriquecimiento de las iniciativas conjuntas desde la perspectiva de Comunidad Educativa.

Con la formulación de los decretos 490 y 501 de 2016, se reglamenta de manera particular, la implementación de la Jornada Única en todo el territorio nacional. La puesta en marcha de esta Política tiene implicaciones en materia de infraestructura, alimentación, currículo, docentes, organización escolar, sistemas de información y transporte, que dan cumplimiento a lo estipulado en la Ley General de Educación.

En los antecedentes de la memoria justificativa del proyecto de decreto de Jornada Única, el Ministerio de Educación en el apartado

relacionado con el ámbito de aplicación y los sujetos a quienes va dirigido el decreto, asume que su reglamentación aplica en las entidades certificadas en educación, los establecimientos educativos y el personal administrativo y docente de los establecimientos educativos, quienes se beneficiarían de los estímulos a la calidad.

Según el Ministerio, la implementación de la Jornada Única responde a un mandato legal y a una apuesta que el gobierno nacional ha realizado con el fin de saldar una deuda histórica con el sector educativo. Para su implementación gradual se requiere contar con la infraestructura, la alimentación escolar y el recurso humano docente que permita extender la jornada escolar de los estudiantes, con el fin de proporcionar una educación orientada con parámetros de calidad. Con este propósito, el gobierno nacional y las entidades territoriales destinan diferentes recursos de inversión, principalmente, en infraestructura y alimentación escolar. El pago del recurso humano-docentes, lo garantiza el Sistema General de Participaciones.

Como lo sugiere Roth, (2012) *el Plan* se constituye en el instrumento racional de integración de las diferentes políticas sectoriales por un tiempo determinado. No obstante, señala que la planificación suele ser impactada por la realidad que viven los entornos escolares, siendo la coyuntura, más que el plan, la que dicta las posibilidades reales de la acción política.

Veamos entonces el soporte normativo, las metas, plazos y recursos presupuestados para la implementación de la Jornada Única en Colombia y cuáles son las cifras reportadas por el Ministerio de Educación con relación a los avances de lo planeado.

La Política Pública de Jornada Única

Esta Política Pública constituye una de las cinco líneas de acción del Ministerio de Educación Nacional para el periodo 2014-2018 y por la cual se entiende una jornada escolar de 7 horas para preescolar, 8 horas para primaria y 9 horas para secundaria y media, en la cual los estudiantes adelantan actividades que hacen parte del Plan de Estudios del establecimiento educativo.

Principios que guían la Política Pública de jornada única.

Equidad: busca promover la igualdad de oportunidades para los estudiantes del sector oficial. La ampliación de la jornada escolar y permitir la permanencia de niñas y niños en ambientes seguros. Con esto se espera reducir la deserción, el embarazo adolescente, la delincuencia juvenil y el consumo de drogas ilícitas.

Calidad: Se espera que a largo plazo, el aumento de las horas de estudio de los estudiantes del sector oficial ayude a mejorar su desempeño académico. Para ello, la Jornada Única es el espacio para fortalecer las competencias básicas (matemáticas, ciencias y lenguaje), a partir de currículos ampliados que se articulan con los Planes de Estudio de los establecimientos educativos.

Eficiencia: La ampliación de la jornada escolar requiere un aumento de recursos en materia de docentes, alimentación, infraestructura y transporte. Sin embargo, se quiere que los nuevos recursos lleguen como resultado de un ejercicio de eficiencia, donde se revise como se puede aprovechar de una mejor manera la inversión pública.

Corresponsabilidad y rendición de cuentas: la implementación de la Jornada Única es una responsabilidad de las y los actores del Sistema Educativo: Estudiantes, padres de familia, docentes, rectores,

Secretarías y Ministerio de Educación, quienes disponen recursos, ideas y esfuerzos para lograr el éxito de esta iniciativa. Es fundamental que las diferentes partes involucradas participen en una rendición de cuentas de manera continua, que permita intercambiar información y reflexión para realizar los ajustes que sean necesarios.

Gradualidad: Parte del éxito de la Jornada Única depende de una implementación gradual, por esto, el Ministerio de Educación ha previsto adelantarla en cuatro fases: a) apoyo a las entidades territoriales; b) utilización de la infraestructura existente; c) implementación en los establecimientos que cuentan con infraestructura; y d) implementación en establecimientos educativos que requieren nueva infraestructura.

Marco legal e institucional de la Jornada Única

La educación en Colombia es un derecho ciudadano y una prioridad del gobierno. De conformidad con la Constitución de 1991 y la Ley 115 – Ley General de Educación de 1994, todos los colombianos tienen derecho a acceder a la educación para su desarrollo personal y para el beneficio de la sociedad. El artículo 67 de la Constitución Política establece que “la educación es un derecho y un servicio público que tiene una función social”, suministrado directamente por el Estado o por intermedio de particulares bajo el control y la vigilancia de autoridades gubernamentales. La finalidad de dicha garantía, según la citada norma, no es otra que buscar “el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y demás bienes y valores de la cultura”.

La Ley 115 de 1994 en su artículo 85 estableció que el servicio público educativo se prestaría en las instituciones educativas en una sola jornada diurna y en el párrafo de este mismo artículo, esboza que El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades

territoriales, hará una evaluación de las jornadas existentes en los establecimientos educativos de sus respectivas jurisdicciones, con el fin de reglamentar el programa y los plazos dentro de los cuales deberán ajustarse a lo dispuesto en este artículo.

Decreto 1860 de 1994. Art. 60. Ajuste a la Jornada Única Este artículo planteó que los establecimientos educativos que al momento de expedición del Decreto ofrecieran varias jornadas diurnas y estuvieran en condiciones de unificar las jornadas procederían a hacerlo siempre que ello no causará mayores perjuicios a sus educandos. Los establecimientos de educación básica y media que se fundaron a partir de la fecha, sólo podrían ofrecer una jornada diurna.

En los demás casos, los establecimientos debieron definir antes del 8 de febrero de 1996, un programa de conversión a jornada diurna única y remitirlo a la respectiva Secretaría de Educación Departamental o Distrital para su evaluación. Este programa consideraba, entre otros criterios, la gradualidad del cambio, las circunstancias de cobertura del servicio en la localidad, la continuidad de la atención de los alumnos matriculados y la unificación de los sistemas de administración del establecimiento.

El Decreto 1860 de 1994 también dispone lo siguiente: "2. La semana lectiva tendrá una duración promedio mínima de veinticinco horas efectivas de trabajo [...] en el ciclo de primaria, y treinta horas [...] en el ciclo de educación básica secundaria y en el nivel de educación media; 3. El total de horas efectivas de actividad pedagógica no será inferior a mil horas en el ciclo de educación básica primaria, y a mil doscientas en el ciclo de educación básica secundaria y en el nivel de educación media".

Decreto 1850 de 2002, deroga los artículos del decreto 1860 de 1994 relacionados con la jornada única en los que se le otorga autonomía a

los rectores de los establecimientos educativos para distribuir a los docentes de la institución dentro o fuera de los mismos establecimientos educativos, para cumplir con las horas de estudio a 30 horas en 40 semanas al año mientras se ajustan a lo dispuesto en la Ley.

Resolución 1730 de 2004 definió la jornada única como una sola jornada diurna, independientemente de si el establecimiento ofrece o no jornada nocturna. Igualmente, señala que la intensidad mínima anual en horas para el desarrollo del plan de estudios es de 800 horas en Preescolar, 1.000 horas en Básica Primaria y 12.000 horas en Básica Secundaria y Educación Media.

Planes Decenales de Educación de 1995 y 2005, en estos planes se discutió la necesidad de implementar la Jornada Única. El ministerio menciona que el alcance de la formulación del Plan Decenal, es contar con un plan innovador, incluyente, de construcción colectiva y regional. De tal manera, se genera un gran acuerdo Nacional que compromete al gobierno, los diferentes sectores de la sociedad y la ciudadanía, para avanzar en las transformaciones que Colombia requiere desde la educación. Su construcción parte de una amplia participación municipal, departamental, regional y nacional, en la cual los colombianos incluyendo los de base de la pirámide, expertos reconocido en materia de educación, niños, jóvenes, adultos, mujeres, hombres, quienes viven en las ciudades, en zonas rurales, en condición de discapacidad, afrodescendientes, raizales, palenqueros, indígenas, campesinos, inmigrantes, colombianos en el exterior e iglesias, aportan en su construcción desde su diseño hasta su redacción final.

**Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.
Artículo 144. Tiempo escolar y jornada escolar complementaria.**

Este artículo estableció que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación ajustaría la reglamentación vigente para garantizar el tiempo destinado al aprendizaje, fortaleciendo, entre otras, las funciones de rectores o directores para que realicen un control efectivo sobre el cumplimiento de la jornada escolar docente.

Como parte de lo anterior, los informes periódicos de evaluación que el establecimiento educativo oficial entregara durante el año escolar a los padres de familia, incluiría la relación del total de horas efectivas desarrolladas en cada una de las áreas obligatorias y fundamentales, establecidas por la Ley General de Educación. El rector o director enviaría esta información a la respectiva Secretaría de Educación de la entidad certificada, encargada del ejercicio de inspección y vigilancia, a través del aplicativo diseñado por el Ministerio de Educación Nacional.

Así mismo, el Ministerio de Educación Nacional definiría los lineamientos de la jornada escolar extendida y ajustaría los lineamientos vigentes para la jornada escolar complementaria, con el propósito de fortalecer las áreas obligatorias y fundamentales y ofrecer alternativas para un aprovechamiento más equitativo y amplio del tiempo libre y también para incrementar la calidad educativa proporcionando más entrenamiento a los maestros y profesores.

**Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.
Artículo 57. Jornadas en los establecimientos educativos.**

Este artículo modificó el artículo 85 de la Ley 115 de 1994, quedando así:

“Artículo 85. *Jornadas en los establecimientos educativos.* El servicio público educativo se prestará en las instituciones educativas en jornada única, la cual se define para todos los efectos, como la jornada escolar en la cual los estudiantes desarrollan actividades que forman parte del plan de estudios del establecimiento educativo y el receso durante al menos siete (7) horas al día. Tratándose de preescolar el tiempo dedicado al plan de estudios será al menos de seis (6) horas.

Las Secretarías de Educación implementarán los mecanismos para asegurar que los establecimientos educativos entreguen, dentro de sus informes periódicos de evaluación, la relación del total de horas efectivas desarrolladas en cada una de las áreas obligatorias y fundamentales, establecidas por la Ley General de Educación.

Excepcionalmente, cuando las limitaciones del servicio educativo impidan el desarrollo de la jornada única, podrán ofrecerse dos jornadas escolares, una diurna y otra nocturna, bajo la responsabilidad de una misma administración. La jornada escolar nocturna se destinará, preferentemente, a la educación de adultos de que trata el Título III de la presente ley.

PARÁGRAFO. 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 2025 en las zonas urbanas y el 2030 para las zonas rurales. En el proceso de diseño, las facultades de educación del país, las juntas de asociación de padres de familias y los docentes podrán ser consultados”.

Decreto 501 de 2016. A través del cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación para reglamentar la Jornada Única

en los establecimientos educativos oficiales y el Programa para la Implementación de la Jornada Única y el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica y Media, conforme a lo dispuesto en los artículos 57 y 60 de la Ley 1753 de 2015.

El decreto 501 de 2015 fue modificado por el **Decreto 2105** de 2017, a partir de discusiones con FECODE, la afinación se centró en los siguientes aspectos:

En el Artículo 2.3.3.6.1.3 referente a la definición de Jornada Única se precisa que la intensidad horaria para estudiantes de Básica y Media, además de emplearlo en las asignaturas y áreas obligatorias y fundamentales, también puede dedicarse a las áreas optativas. En Pre escolar puede intensificarse el desarrollo de aspectos biológicos, cognoscitivos, sicomotrices, socioafectivos y aquellos que enriquezcan la vida interior individual, a través de experiencias pedagógicas de socialización y recreación.

Lo anterior evidencia que el proceso de la formulación de la política no tuvo en cuenta las posturas de actores del sector, que demandaban la necesidad de desarrollar en y con los estudiantes otras habilidades necesarias "para la formación humana. Estas modificaciones ofrecen la posibilidad de que en el tiempo adicional que asume la Jornada Única, se puedan construir nuevos aprendizajes a partir de la introducción de diferentes dimensiones del conocimiento.

Este artículo igualmente precisa, que el tiempo de la Jornada Única y su implementación se realiza según el Plan de Estudios de cada institución, según defina el Consejo Directivo y de acuerdo con las actividades señaladas en el Proyecto Educativo Institucional, en ejercicio de la autonomía escolar definida en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994 y sus normas reglamentarias.

Otra inclusión relevante del decreto 2105 de 2017, se aprecia en el Artículo 2.3.3.6.1.4. que se refiere a las condiciones para el reconocimiento de la Jornada Única. Al respecto la instauración paulatina del servicio educativo debe garantizar que se preste de manera continua, oportuna y adecuada. Las Entidades Territoriales Certificadas, ETC, deben tener en cuenta los temas de calidad de la infraestructura el Plan de Alimentación Escolar en modalidad almuerzo. Así mismo debe procurarse la consecución del recurso humano docente necesario para la ampliación de la jornada escolar y garantizar el funcionamiento regular y suficiente de los servicios públicos.

Esta inclusión, busca allanar las falencias en estos campos pues en algunos colegios se aplica la política con inconsistencias en estos aspectos. Para FECODE es prioritario el cumplimiento de estas garantías básicas.

Por otro lado, el Artículo 2.3.3.6.1.5. modifica los Objetivos de la Jornada Única así:

-En el primer objetivo se elimina el criterio de fortalecer las competencias básicas y ciudadanas de los estudiantes, a cambio se establece que el aumento del tiempo de las actividades académicas debe contribuir al logro de los fines y objetivos generales y específicos de la educación según el nivel o ciclo. Estas modificaciones abren el espacio para desarrollar otras habilidades, más allá de las relacionadas con las competencias educativas y ciudadanas básicas.

-Se incluye un nuevo objetivo, orientado a fortalecer en todos los grados la formación en las áreas obligatorias y fundamentales contempladas en los artículos 23, 31 y 32 de la Ley 115 de 1994, para acceder con eficacia al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

-El tercer objetivo, relacionado con reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad a los que se encuentran expuestos las y los estudiantes en su tiempo libre, se re direcciona a favorecer y a 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 recreación y la protección del ambiente.

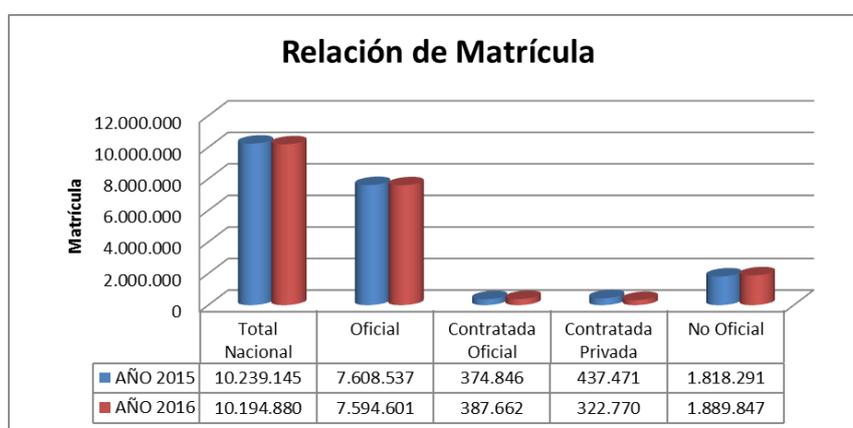
Este cambio evidencia que el proceso de formulación de la política pública, se centró en generar una estrategia para minimizar los problemas que se derivan del uso inadecuado del tiempo libre de los estudiantes, desconociendo la potencialidad de profundizar en el aprendizaje de las diferentes ramas del conocimiento.

-Otra de las modificaciones importantes del decreto, tiene que ver con el Artículo 2.3.3.6.1.6 que plantea la intensidad horaria de la Jornada Única. En este artículo se precisa que la Jornada Única debe garantizar el cumplimiento de las actividades académicas, así: i) en el nivel de Preescolar debe viabilizarse el desarrollo de las experiencias pedagógicas orientadas a la socialización y a la recreación, ii) en los niveles de Básica y Media debe aplicarse el desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales, así como las áreas o asignaturas optativas.

Adicionalmente en este artículo se modifican las intensidades horarias diarias y semanales, mediado en parte por limitaciones presupuestales del Ministerio de Educación, eliminando dos horas para cada nivel es decir, en la formulación de la política se propuso así: Preescolar: 7/30, Básica Primaria: 8/35, Básica Secundaria: 9/40, Educación Media 9/40.

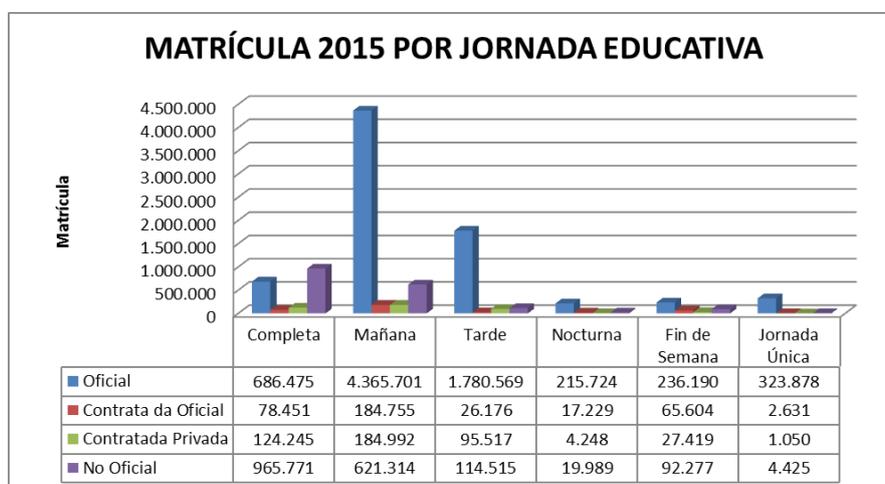
La modificación del decreto precisa la siguiente intensidad: Preescolar: 5/25, Básica Primaria: 6/30, Básica Secundaria: 7/35, Educación Media: 7/35.

Para observar el avance en la implementación de la Política Pública de Jornada Única en Colombia, es necesario considerar el número de estudiantes con los que actualmente cuenta el país y de esos cuántos se benefician de ella. La relación de la matrícula se detalla a continuación:



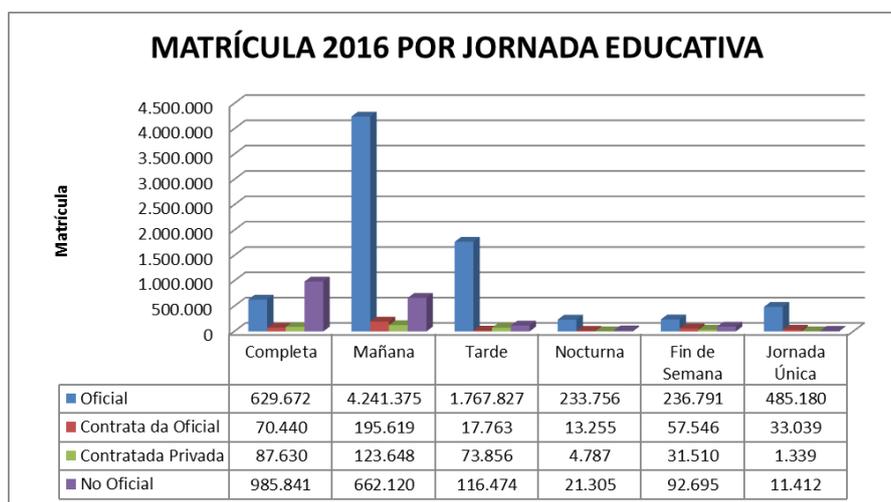
Fuente: Elaboración propia con información entregada por el Ministerio de Educación Nacional.

Con relación a la matrícula de la Jornada Única, la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio de Educación Nacional, menciona que para 2015 en la matrícula oficial de los 7.608.537, contaban con Jornada Única 323.878 como se muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia con información entregada por el Ministerio de Educación Nacional.

En la vigencia 2016 también se evidencia mayor participación de Jornada Única en la matrícula oficial, es decir, de 7.594.601 hacen parte de la oferta de esta modalidad 485.180, a continuación se detalla la matrícula oficial por jornada para 2016:



Fuente: Elaboración propia con información entregada por el Ministerio de Educación Nacional.

De acuerdo con el Artículo 2.3.3.6.2.1 del Decreto 501 de 2015 para instaurar la Jornada Única en sus instituciones, las entidades territoriales certificadas en educación en coordinación con el Gobierno Nacional deben desarrollar planes para su implementación, incluyendo las metas a corto, mediano y largo plazo; las acciones que se adelantarán en cada uno de los componentes de la Jornada Única, sus indicadores de ejecución y los mecanismos de seguimiento y evaluación entre otros.

En este sentido, el Ministerio de Educación en respuesta al Derecho de Petición informó que a junio de 2017, 90 entidades territoriales certificadas en educación han presentado al Ministerio de Educación Nacional Planes de Implementación de la Jornada Única.

Adicionalmente el Artículo 2.3.8.8.2.2.1. del Decreto 501 de 2015 definió la potestad para que el Ministerio de Educación Nacional celebre

Acuerdos de Desempeño con las entidades territoriales certificadas en educación y/o con los establecimientos educativos, por lo tanto, a través del Derecho de Petición se consultó al Ministerio por las instituciones educativas y entidades territoriales que los han suscrito, informando que “en el marco del Día de la Excelencia que se celebra anualmente, las Instituciones Educativas que deciden participar de él firman un acuerdo por la Excelencia con enfoque en la calidad educativa. Este acuerdo es remitido a las entidades territoriales certificadas en educación, por lo tanto, son las entidades quienes consolidan y hacen seguimiento a esta información”.

No obstante lo anterior, el Artículo 2.3.8.8.2.2.2 plantea que los Acuerdos de Desempeño definirán las acciones a las que se comprometen las entidades territoriales certificadas en educación y los establecimientos educativos, para el mejoramiento en los resultados del índice de calidad. Así mismo menciona que en los acuerdos se debe establecer de manera clara el período en el que se medirá el mejoramiento de la calidad, así como el momento en que se reconocerá el pago del estímulo correspondiente, en caso de que éste llegare a causarse.

Con lo anterior se evidencian dificultades respecto a este tema, en tanto, el Ministerio de Educación debe saber cuántas y cuáles instituciones y entidades territoriales los han suscrito mediada su competencia para reconocer a quien se le otorga este estímulo a la calidad.

Con relación a los costos de la implementación de la política, se pudo tener acceso a documentos propios de la etapa de formulación del decreto reglamentario de la Jornada Única entre los Ministerios de Educación y el de Hacienda y Crédito Público, este último se pronunció frente al proyecto de resolución en los siguientes términos: “aunque la memoria justificativa del proyecto presenta algunas cifras estimadas

de las inversiones, no cuantifica la totalidad del costo de la implementación de la Jornada Única, ni lo discrimina por fuente de financiación, así como tampoco define claramente su impacto fiscal en el Sistema General de Participaciones, a partir de las proyecciones de matrícula a atender, de las necesidades de nuevos cargos y/u horas extra requeridos, costos recurrentes de mantenimiento de la infraestructura, de los estímulos a la calidad educativa y de los demás gastos asociados.”⁸

Inclusión del componente pedagógico en la formulación de la Política Pública de Jornada Única

Tal y como se mencionó en el apartado sobre el marco legal e institucional, el Decreto 501 de 2016 reglamenta la jornada única y define cinco acciones que adelantarán los establecimientos educativos desde el componente pedagógico en su implementación. A continuación se muestran estas acciones y la forma en que se asume el componente pedagógico en la Política Pública de Jornada Única:

- 1. Revisar y ajustar el Proyecto Educativo Institucional - PEI y reformular el currículo y el Plan Estudios, para alinearlos con los estándares de Competencias Básicas y Ciudadanas, orientaciones pedagógicas, los lineamientos curriculares y los Derechos Básicos de Aprendizaje propuestos por el Ministerio Educación Nacional (...).*

⁸ Oficios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Radicado No. 3-2015-015686 del 14 de agosto de 2015, Radicado No. 3-2015-016392 del 27 de agosto de 2015, Radicado No. 1-2015-084411 del 23 de Octubre de 2015, Radicado No. 3-2015-021761 del 10 de noviembre de 2015, Radicado No. 1-2015-098761 del 16 de diciembre de 2015, Radicado No. 3-2015-024956 del 22 de diciembre de 2015, Radicado No. 3-2016-002803 del 17 de febrero de 2016.

2. *Realizar la planeación pedagógica teniendo en cuenta, entre otros los siguientes insumos: a. Los resultados por grado, área y grupos de competencias de los exámenes de Estado Saber 3°, 5°, 7°, 9°, y 11°; el índice global y los resultados por componente del Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE); las metas del Acuerdo por la excelencia establecido a partir de los resultados obtenidos en el ISCE y del Mínimo de Mejoramiento Anual (MMA) indicado para el establecimiento educativo; Los Estándares de Competencias Básicas y Ciudadanas; Los Derechos Básicos de Aprendizaje; Los lineamientos curriculares y pedagógicos definidos por el Ministerio de Educación Nacional.*
3. *Revisar y ajustar el Sistema Institucional de Evaluación de Estudiantes (SIEE), de acuerdo con las modificaciones que surjan con la implementación de la Jornada Única, mediante el uso, entre otros de los siguientes insumos (...).*
4. *Actualizar el manual de convivencia en relación con la duración de la Jornada Única para que tenga en cuenta las horas de permanencia de los estudiantes y de dedicación a las actividades pedagógicas en el establecimiento educativo y se modifique el uso de espacios y recursos orientados a la implementación de la jornada.*
5. *Revisar y ajustar anualmente el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI), de manera que las metas de mejoramiento estén acordes con los objetivos de la Jornada Única”.*

De acuerdo con el Ministerio de Educación “**el Proyecto Educativo Institucional - PEI** se constituye en la carta de navegación de las escuelas y colegios, en donde se especifican entre otros aspectos los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y

didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión”.

El **Plan de Estudios** el Ministerio lo define como el esquema estructurado de las áreas obligatorias y fundamentales y de áreas optativas con sus respectivas asignaturas, que forman parte del currículo de los establecimientos educativos.

El Currículo agrupa y articula el conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local, incluyendo también los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el Proyecto Educativo Institucional.

En los **Lineamientos Curriculares**, se contienen las orientaciones epistemológicas, pedagógicas y curriculares que define el MEN con el apoyo de la comunidad académica educativa, para apoyar el proceso de fundamentación y planeación de las áreas obligatorias y fundamentales definidas por la Ley General de Educación en su artículo 23.

Las áreas fundamentales establecidas por el artículo 23 de la Ley 115 de 1994 son: 1. Ciencias naturales y educación ambiental; 2. Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia; 3. Educación artística y cultural; 4. Educación ética y en valores humanos; 5. Educación física, recreación y deportes; 6. Educación religiosa; 7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros; 8. Matemáticas; 9. Tecnología e informática.

Desde nuestro análisis podemos observar que las instituciones educativas si bien van a modificar estos instrumentos que acabamos de enunciar, para transitar hacia la Jornada Única, éstas se darán a partir del enfoque del Ministerio de Educación y los cambios que las

instituciones hagan en su componente pedagógico, no podrán salirse del marco propuesto.

Adicionalmente, se entiende que los cambios que se den en términos pedagógicos, se valoran teniendo en cuenta los resultados de las pruebas nacionales (*SABER, ICFES*) e internacionales (*PISA, SERCE* y *TIMSS*), por lo cual la planeación pedagógica se debe realizar con anterioridad para fijar metas claras y precisas a este respecto.

Frente a la forma en que se asume el componente pedagógico en esta Política Pública que se analiza, se evidencia que el Ministerio de Educación Nacional en su página *Colombia Aprende* presenta tres recursos pedagógicos para trabajar en Jornada Única: Mallas Curriculares y Proyectos de Área, Recursos Didácticos y Estrategias Pedagógicas.

En cuanto a las Mallas Curriculares y Proyectos de Área el Ministerio de Educación recomienda tener en cuenta tres experiencias de aplicación de herramientas curriculares: Medellín Construye un Sueño; el proyecto Municipal de Currículo por Competencias de Envigado y Currículos para la Excelencia, en este último propone ver los sistemas educativos más exitosos del mundo, mencionando que ofrecen una oportunidad real de aprender, respetando los ritmos de aprendizaje.

Respecto a los Recursos Didácticos el Ministerio presenta los textos denominados *Nivelemos PTA*, que se implementan al inicio del año escolar para afianzar los conocimientos adquiridos por los estudiantes en el año inmediatamente anterior.

En cuanto a las Estrategias Pedagógicas sugiere el Ministerio que las y los maestros diseñen y apliquen Secuencias Didácticas, Proyectos de Aula, Hora de Lectura, Rincón del Juego. Igualmente incentiva a desarrollar los procesos de aprendizaje, sobre la base del planteamiento de problemas manifiestos en los contextos propios.

Para el Ministerio de Educación Nacional es importante asumir activamente la construcción de currículo, en tanto, la adecuada planeación e implementación es clave para el logro de la calidad educativa, constituyéndose en el mapa de lo que los estudiantes aprenden, cómo lo aprenden y cómo se evalúa. El Ministerio también propone darle una mirada a las dinámicas educativas de los países que como Colombia participan en las pruebas PISA y a diversas experiencias pedagógicas globales, que aporten a fortalecer las diversas iniciativas educativas y sus procesos pedagógicos.

Si bien desde el Ministerio de Educación Nacional se recomienda tener en cuenta recursos y metodologías pedagógicas alternativas, así como se impulsa a mirar los ejemplos de otros países en cuanto al desarrollo de currículos alternativos, esto solo son recomendaciones que podrían llevar a cabo las instituciones educativas para mejorar el aprendizaje de los niños, que no están reglados en ninguna normatividad y que por tanto son opcionales para las instituciones educativas.

Los lineamientos del Ministerio de Educación sobre el uso del tiempo en la formulación de la Jornada Única se centraron en el incremento horario de las áreas como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Variaciones del tiempo entre la jornada actual y la jornada única

Intensidad horaria	Básica Primaria		Básica Secundaria		Media	
	Actual	Sugerida	Actual	Sugerida	Actual	Sugerida
Áreas						
Matemáticas	5	7	5	7	5	7
Lenguaje	5	7	5	7	5	7
Ciencias Naturales y ed. ambiental	4	5	5	6	6	7
Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia.	2	4	5	6	5	6
Inglés	2	4	3	5	2	5
Educación física	2	2	2	3	2	2
Educación artística	1	2	1	2	1	2
Tecnología e informática	2	2	2	2	2	2
Ética / Religiosa	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1	1/1
TOTAL	25	35	30	40	30	40

Fuente: Lineamientos del Ministerio de Educación sobre el uso del tiempo

Del documento “Lineamientos del uso del Tiempo en la jornada escolar” (s.f.), se extrae la información sobre el uso general del tiempo escolar.

Tabla2. Uso del tiempo en los diferentes niveles educativos

Preescolar	6 horas lectivas + descanso + almuerzo
Básica primaria	7 horas lectivas + descanso + almuerzo
Básica secundaria	8 horas lectivas + descanso + almuerzo
Media	8 horas lectivas + descanso + almuerzo

Fuente: Lineamientos del Ministerio de Educación sobre el uso del tiempo

El documento retoma orientaciones de la Ley General de Educación en cuanto a que el 80% del tiempo debe usarse para trabajo en áreas fundamentales y un 20% para áreas optativas. Esta misma distribución debe mantenerse en la Jornada Única, ejemplarizando su uso en los diferentes grados y designa a los rectores como responsables de la implementación adecuada del tiempo escolar.

Avances de la Política Pública de Jornada Única, Componente Pedagógico

Frente a la implementación de la Política Pública de Jornada Única el Ministerio de Educación informó que para el desarrollo del Componente Pedagógico, durante el año 2016 se desarrolló la Ruta de Acompañamiento Pedagógico a establecimientos educativos que la implementaron en la 1^a, 2^a, 3^a y 4^a convocatoria, es decir, los que ingresaron desde mediados de 2015 hasta diciembre de 2016. Mediante el acompañamiento pedagógico se dieron a conocer las estrategias Día E, Siempre Día E, la Estrategia de Integración de Componentes Curricular (EICC) y el Plan de Integración de Componentes Curriculares (PICC-HME) como herramientas

orientadoras para el fortalecimiento curricular a través de la revisión y actualización de los planes de área y aula de los colegios.

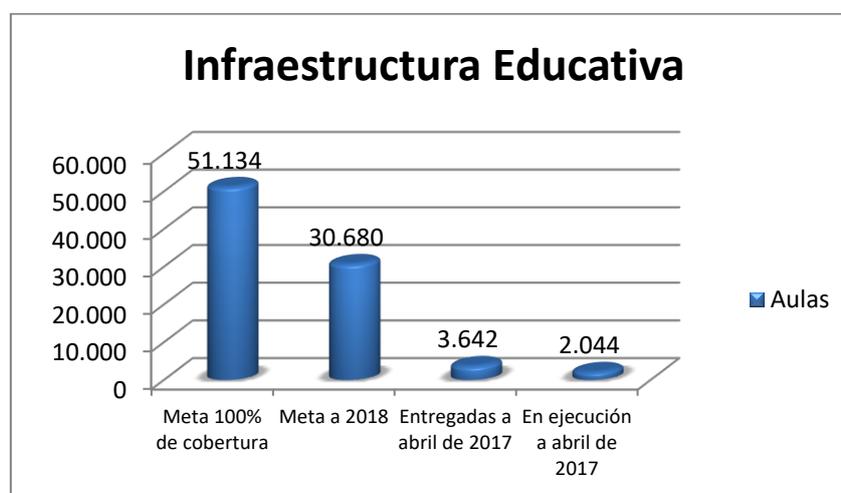
Informa también que: “en el marco del fortalecimiento curricular uno de los principales retos que tiene el establecimiento educativo cuando inicia la implementación, es comprender que la Jornada Única es el total del tiempo de la jornada escolar que ahora es más extensa, y como tal, debe definir el plan de estudios para todas las horas de esta nueva jornada. En ese orden, no es posible afirmar que la jornada única son las horas adicionales después del tiempo de almuerzo, para las cuales se generan actividades pedagógicas que incluso pueden resultar desconectadas del plan de estudios del establecimiento”, evidenciando la importancia de integrar y articular desde la planeación, el quehacer pedagógico.

Al tiempo, el Ministerio de Educación hizo mención de lo establecido en el año 2016 con la expedición del Decreto 501, en donde se definen cinco acciones desde el Componente Pedagógico para la implementación de la Jornada Única que se referenciaron en el estado del arte de este documento. Las acciones enmarcadas en el Decreto 501 hacen parte de los aspectos abordados en los acompañamientos pedagógicos que para el año 2017, se desarrollan a través de la Ruta Pedagógica Integrada de la Dirección de Calidad del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media.

Y por último el Ministerio indicó que: “En el proceso de fortalecimiento curricular y teniendo en cuenta la autonomía institucional, se entregan elementos que contribuyan a que los establecimientos educativos tomen decisiones sobre ajustes a sus planes de estudio, planes de área y planes de aula, SIEE y PEI, teniendo en cuenta el tiempo para la Jornada Única, el análisis sobre su contexto y el estado de los procesos académicos y pedagógicos. En este sentido, los avances que una institución tenga en términos pedagógicos dependen en gran medida

de las decisiones tomadas, las metas planteadas y el compromiso para desarrollar un proceso de fortalecimiento curricular desde donde se evidencie el mejoramiento de los aprendizajes y/o cambios en los procesos curriculares.”

Avances de la Política Pública de Jornada Única, Componente de Infraestructura Educativa.

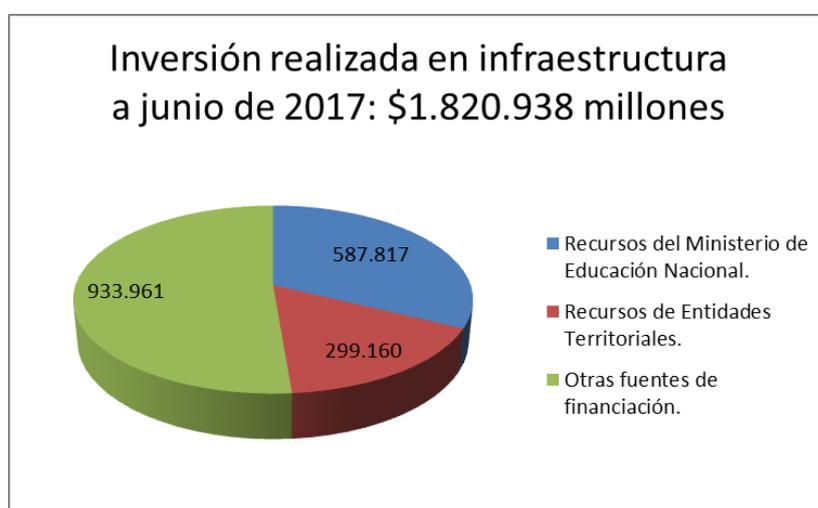


Fuente: Elaboración propia con información entregada por el Ministerio de Educación Nacional.

Con relación a la implementación de la Jornada Única en el Componente de Infraestructura el Ministerio de Educación Nacional referenció lo establecido en el Conpes 3831 de 2015: “el total de aulas requeridas actualmente (sin considerar los escenarios de deserción) para alcanzar el 100% de la implementación de la Jornada Única es de 51.134, lo que representa una inversión a precios constantes de 2014 de cerca de 7,3 billones de pesos. En el periodo 2015-2018 se contempla alcanzar la meta de ampliación o construcción de 30.680 aulas para la jornada única (60% del déficit), con una inversión aproximada de 4,5 billones de pesos. Este costo total se distribuye en 3,95 billones de pesos aportados por recursos públicos del orden nacional y territorial y el valor restante como financiamiento del sector

privado en el marco de proyectos APP, sujetos a pago por disponibilidad”.

Entre tanto, en materia de infraestructura educativa para el periodo 2015 – 2018, y con corte del 30 de abril de 2017, el Ministerio informa que se han entregado 3.642 aulas nuevas y se encuentran en ejecución 2.044. Bajo ese contexto, la inversión realizada al momento es de \$1.820.938 millones de los cuales el Ministerio de Educación Nacional ha aportado \$587.817 millones, las entidades territoriales \$299.160 millones y otras fuentes de financiación \$933.961 millones. Así mismo, en las vigencias 2016 y 2017, con corte al 5 de junio de este año, el Patrimonio Autónomo del Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa - FFIE suscribió 313 acuerdos de obra por valor de \$1.478.198 millones, de los cuales, \$944.535 millones, son recursos financiados por el Ministerio de Educación a través del FFIE y \$533.663 millones, corresponden a recursos gestionados con las entidades territoriales certificadas en educación.



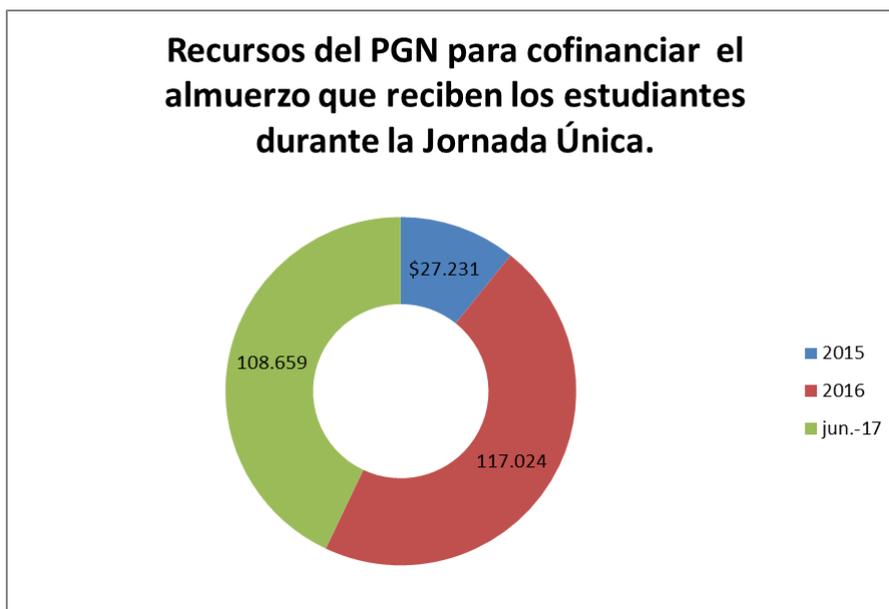
Fuente: Elaboración propia con información entregada por el Ministerio de Educación Nacional.



Fuente: Elaboración propia con información entregada por el Ministerio de Educación Nacional.

Avances de la Política Pública de Jornada Única, Componente de Alimentación Escolar.

En cuanto a la alimentación escolar de las instituciones educativas con Jornada Única el Ministerio informa la destinación de recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación para cofinanciar las raciones de complemento, en modalidad almuerzo que reciben los estudiantes durante la Jornada Única. En el año 2015, destinó \$27.231 millones para ese propósito; durante el año 2016, \$117.024 millones y a junio de 2017, ha destinado \$108.660 millones y tiene priorizados recursos provenientes de la reforma tributaria para aumentar esa asignación por cerca de \$27.000 millones.



Fuente: Elaboración propia con información entregada por el Ministerio de Educación Nacional.

De acuerdo con lo informado por la Subdirección de Permanencia, Programa de Alimentación Escolar –PAE–, la Jornada Única en el país tiene actualmente 563.111 estudiantes que se benefician de la Jornada Única, dinámica que desarrolla en coordinación con el MEN y las Secretarías de Educación, en dirección a articular esfuerzos para fortalecer este propósito común en el territorio colombiano.

Esta Subdirección también informa, que en 2017 opera adecuadamente el proceso de transferencias de recursos de cofinanciación a las entidades territoriales certificadas en educación, para que éstas lleven a cabo los procesos de selección contractual requeridos para la implementación del programa en su jurisdicción, durante todo el calendario escolar de manera oportuna. Adicionalmente, precisa que los recursos para la vigencia 2017 corresponden a \$108.669 Millones.

En este orden de ideas, indica que el valor cofinanciado para el año 2017, con corte a 31 de mayo, es el correspondiente a la inversión MEN del Presupuesto General de la Nación para el Programa de Alimentación

Escolar Jornada Única. Resaltan que la responsabilidad de la Nación en términos presupuestales respecto a este Programa, se ciñe a la cofinanciación del mismo, que los recursos que aporta el Ministerio de Educación constituyen una fuente adicional a los que se encuentran dispuestos en la Ley y que las entidades territoriales certificadas en educación, los pueden destinar para la financiación del Programa.

Avances de la Política Pública de Jornada Única, Componente de Recurso Humano.

Con relación al Componente de Recurso Humano para la Jornada Única, el Ministerio reporta la información registrada en el Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media - SINEB, en el consolidado de planta reportado por las diferentes entidades territoriales al mes de diciembre de 2015, que da cuenta de 318.790 docentes y directivos docentes vinculados a en las instituciones educativas oficiales del país. Para el mismo corte del año 2016, el total de este recurso humano ascendió a 322.899.

Precisa adicionalmente la información que los docentes viabilizados para las entidades territoriales certificadas en educación, se asignan de forma global para implementar la Jornada Única y tienen la misma designación en el cargo que los docentes regulares, es decir, son "docentes de aula". Al no existir una diferenciación entre ellos, cumplen las mismas funciones, asignación académica y actividades curriculares complementarias y en efecto, en los sistemas de información del Ministerio de Educación Nacional solo existía para el año 2015 la posibilidad de registrar un tipo de cargo "docente de aula". Refieren también el dato de que a diciembre de 2016, se vinculan 534 docentes líderes de apoyo, para acompañar la implementación de la Jornada Única.

Cabe resaltar que los cambios que en el Decreto 2105 de 2017 se producen por la inconformidad con la Política Pública de Jornada Única, expresada por los docentes y la Comunidad Educativa en general, en tanto, no obligaba a tener las condiciones mínimas necesarias para su adecuada implementación. El decreto modificador es producto de las reuniones sostenidas entre el Ministerio de Educación Nacional y la Federación Colombiana de Docentes (FECODE), asunto que se evidencia al comparar el acta de la reunión sostenida el 16 de junio de 2017 con el Decreto 2105 de 2017, aunque son documentos diferentes su contenido es exactamente igual, es decir el decreto es producto del acta.

Lo anterior también refleja inconsistencias en el proceso de formulación inicial de la Política Pública de Jornada Única, en cuanto al aspecto de participación de los diferentes actores del sector educativo. Las solicitudes y reclamos hechos por FECODE, dan cuenta de ello, sus solicitudes giran en torno a afinar los siguientes aspectos:

- Valorar las condiciones actuales de implementación de la Jornada Única en las Instituciones Educativas, I.E, que entre 2015 y 2016 fueron postuladas en las convocatorias que realizó el MEN.
- Garantizar antes de la implementación del programa de Jornada Única que las I.E, cuenten con las condiciones necesarias de infraestructura, alimentación y recurso humano docente para la ampliación deseada de la jornada escolar.
- Revisar la definición de la Jornada Única con el fin de ajustar la distribución del número de horas dedicadas a actividades académicas, descanso, alimentación escolar y otras actividades y precisar que la implementación se realice según el Plan de Estudios adoptado por el Consejo Directivo, en desarrollo de lo consagrado sobre la autonomía escolar establecida en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994.

- Establecer como responsabilidad de las Entidades Territoriales Certificadas, E.T.C, la verificación de condiciones de infraestructura educativa, la viabilidad del Plan de Alimentación Escolar en modalidad de almuerzo y prestación de servicios públicos para el reconocimiento de la Jornada Única.
- Ajustar los objetivos de la Jornada Única, para incluir aspectos como la formación en derechos humanos, el fortalecimiento de las áreas obligatorias o fundamentales de la Ley 115 de 1994, incentivar la práctica deportiva, la sana recreación y la protección del ambiente.
- Refinar la redacción sobre la implementación de la Jornada Única en establecimientos educativos que adelanten procesos de articulación de la media, con la educación superior o la educación para el trabajo y el desarrollo humano, o de la educación media técnica.

CAPÍTULO 3

REFERENTES PEDAGOGICOS INTERNACIONALES PARA ENRIQUECER EL COMPONENTE PEDAGOGICO DE LA JORNADA ÚNICA EN COLOMBIA

“Un modelo educativo puede definirse como una recopilación o síntesis de distintas teorías y enfoques pedagógicos, que orientan a los docentes en la elaboración de los programas de estudios y en la sistematización del proceso de enseñanza y aprendizaje” (Pérez, 2008). Este ejercicio investigativo también pretende resignificar las ideas e intereses que han llevado a que el gobierno de Juan Manuel Santos, considerara la iniciativa de instalar la Jornada Única como una política prioritaria para cualificar y fortalecer el modelo educativo colombiano, visibilizando también otras estrategias que se contemplaron para dar respuesta a los problemas educativos y de desarrollo que el país debe coherente y efectivamente asumir, de cara a los retos y requerimientos del contexto nacional y global.

En este apartado se esbozan las estrategias pedagógicas usadas en otros países con la intención de mejorar la calidad de la educación. Los países referenciados tienen en las pruebas PISA un indicador para evaluar el desempeño en el sector de la educación. Es importante resaltar que en términos metodológicos observar los modelos educativos de Singapur, Finlandia, Japón, Chile, Uruguay, México y Colombia, nos permite identificar fortalezas y debilidades de la Jornada Única como estrategia para mejorar la calidad de la educación en el país. Los referentes internacionales permiten observar los enfoques de otros modelos educativos más exitosos que el colombiano, en el resultado de las prueba PISA, que no consideran estratégico el tiempo que pasan los estudiantes en los planteles educativos.

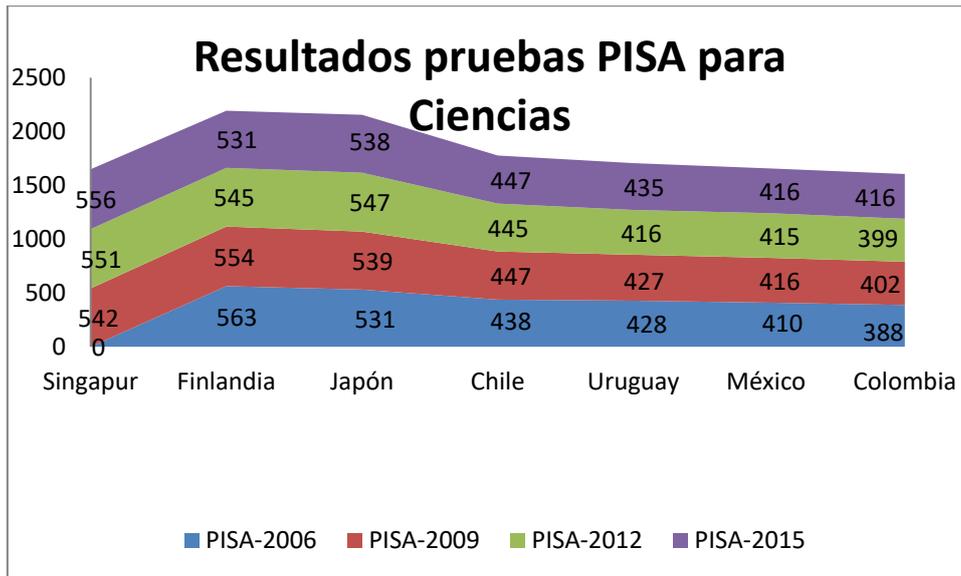
Los países referenciados ocupan diferentes puestos en la calificación que obtienen en las *pruebas* PISA, mejorar en dichas pruebas

constituye una apuesta del gobierno y es uno de los resultados esperados en el proceso de mejoramiento de la calidad de la educación. PISA de acuerdo con el Ministerio de Educación tiene el propósito de obtener evidencia comparativa del desempeño de los estudiantes en las áreas de lectura, matemáticas y ciencias y de su evolución en el tiempo, concentrándose en las competencias y no en los contenidos aprendidos en la escuela, por lo que identifica la existencia de capacidades, habilidades y aptitudes que permiten a la persona resolver problemas y situaciones de la vida. Por esta razón, evalúa a estudiantes de 15 años independientemente del grado que cursen.

Esta prueba se hace cada tres años con diferentes énfasis, su primera aplicación, fue en el año 2000, el énfasis fue en lectura, en 2003 en matemáticas y en 2006 año a partir del cual Colombia aplica a estas pruebas el énfasis fue en ciencias. En 2009 inicia nuevamente el ciclo con el énfasis en lectura, en el 2012 con matemáticas y finalmente 2015 con ciencias. Una vez revisado el concepto de las pruebas PISA y para entrar a analizar cada uno de los aspectos característicos de los diferentes modelos educativos de los países comparados, es válido observar la posición que ocupan en estas pruebas.

Los países escogidos se separan en dos grupos, en el primero están Singapur, Finlandia y Japón, que ocupan los primeros puestos en esta prueba de manera recurrente. En el segundo grupo están Chile, Uruguay y México que tienen mejor desempeño en la región, sin desconocer que sus resultados no han sido muy alentadores, sin embargo están mejor calificados que Colombia y de alguna manera se comparten elementos del contexto social, político y cultural entre países.

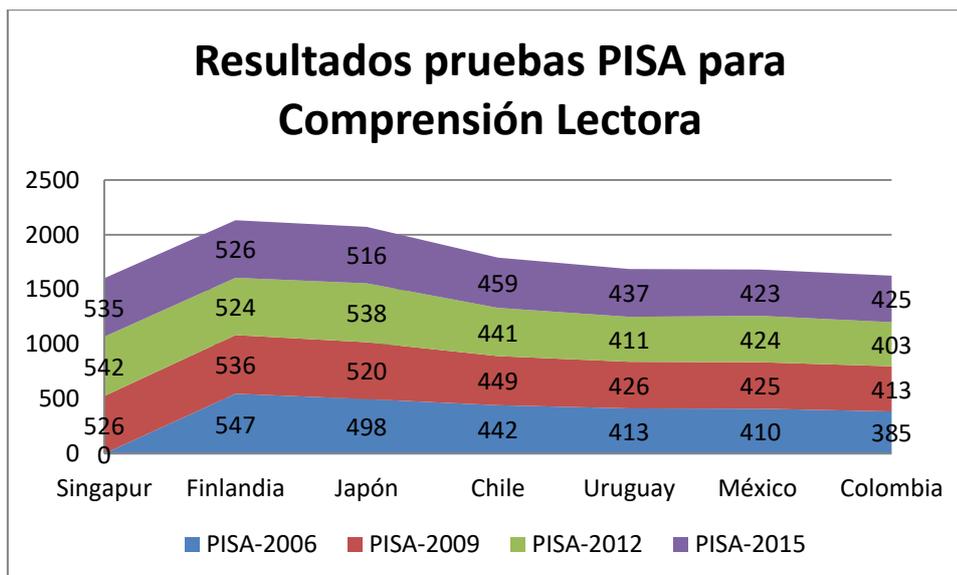
La siguiente gráfica muestra el puntaje obtenido por los países comparados desde el año 2006, desde este año Colombia es evaluada por PISA en ciencias, matemáticas y comprensión lectora:



*En 2006 Singapur no participo en las pruebas PISA.

Fuente: Elaboración propia con información entregada por el Ministerio de Educación Nacional.

Como nos muestra la gráfica, en el área de *ciencias*, Singapur, Finlandia y Japón han estado en los primeros puestos por encima del promedio de la OCDE que para 2009 y 2012 fue de 501 y para 2015 de 493. En contraste los países analizados de la región se mantiene por debajo del promedio, es decir para 2012 Chile ocupó el puesto 47 con 445 puntos, Uruguay el puesto 54 con 416, México 55 con 415 y Colombia el puesto 60 de 65 países evaluados, con 399 puntos. Para 2015 Chile bajó al puesto 44 con 447, Uruguay al 47 con 435, Colombia bajó al puesto 57 con 416 y México subió al puesto 58 con 416 de 70 países evaluados.

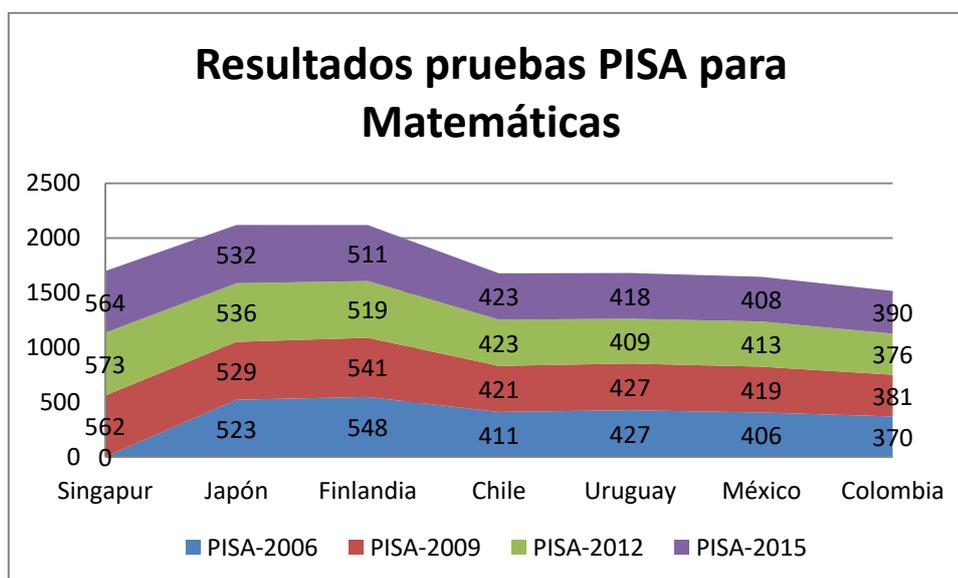


Fuente: Elaboración propia con información entregada por el Ministerio de Educación Nacional.

En *comprensión lectora* el promedio de la OCDE es 492 puntos en 2009, 496 en 2012 y 493 en 2015, en esta competencia Singapur, Finlandia y Japón siguen estando muy bien posicionados dentro de la tabla del total de países evaluados, superando el promedio, mientras que Chile, Uruguay, México y Colombia siguen estando por debajo del promedio. En 2012 Chile ocupó el puesto 48 con 441 puntos, México el puesto 52 con 424 puntos, Uruguay en el 54 con 411 puntos y por último Colombia en el puesto 57 con 403 de 65 países evaluados. Para 2015, los resultados no cambiaron mucho, pues Chile bajó al puesto 42 con 459 puntos, Uruguay bajó al 46 con 437, Colombia también bajó tres puestos al 54 con 425 y México subió al puesto 55 con 423 de 70.

No obstante lo anterior, Colombia es uno de los países que ha presentado un avance mayor respecto a sus resultados de lectura de los años anteriores. "Según los resultados obtenidos en las pruebas PISA de 2012, el desempeño de los estudiantes colombianos de 15 años de edad está tres años por detrás del de sus pares de los países de la OCDE. Además, aproximadamente el 37% de los estudiantes

ingresa al sistema escolar de forma tardía y el 41% repite al menos un curso antes de los 15 años.” (Universia s.f.)



Fuente: Elaboración propia con información entregada por el Ministerio de Educación Nacional.

Singapur, Finlandia y Japón ocupan los primeros puestos todos los años en las tres categorías, por encima del promedio de la OCDE. Así mismo los países de la región aún no lo superan, en Matemáticas en 2012 Chile ocupó el puesto 51 con 423, México el puesto 53 con 413 puntos, Uruguay el puesto 55 con 409 puntos y Colombia en el puesto 62 con 376 puntos de un total de 65 países evaluados. En 2015 Chile ocupó el puesto 48 con 423 puntos, Uruguay el puesto 51 con 418 puntos, México 56 puesto con 408 puntos y Colombia el puesto 61 con 390 puntos.

Visualizados los puestos que ocupan los países comparados en la medición de las pruebas PISA, veamos entonces, los aspectos centrales de sus modelos educativos, relacionados con los tiempos en los que se estructura el proceso formativo en cada país, para los ciclos de preescolar, primaria, secundaria y media; la cantidad de horas que se pasan en la escuela; las características del enfoque pedagógico, los currículos, las actividades extracurriculares y el rol de las y los profesores y de madres y padres de familia en el modelo educativo.

Aspectos a considerar en el ámbito pedagógico de los modelos observados en la implementación de la Jornada Única en Colombia

Al rastrear los lineamientos pedagógicos que constituyen a los diferentes modelos educativos valorados, se encuentran elementos que aportan a repensar las directrices que orientan al modelo educativo colombiano y la implementación de la Jornada Única.

En el caso del modelo educativo de **Singapur**, si bien los jóvenes tienen 6 horas de clase en el ámbito escolar, por tratarse de un sistema meritocrático, se ven exigidos a complementar las horas formativas por fuera de la escuela con profesores particulares. Esta intensidad en la instrucción, da cuenta de la presión social permanente a la que están sometidos los estudiantes, factor que impacta en negativo en algunos casos, el crecimiento integral del individuo. Este modelo enfatiza la aplicación de pedagogías Performativas, que se centran en el desarrollo de competencias afines a un modelo económico que busca la mayor productividad de la sociedad, lo cual puede medirse en mejores resultados académicos y en que se obtengan avances positivos en pruebas como las PISA.

A este respecto, en Colombia se deberá tener en cuenta que a pesar de que estos modelos son exitosos en términos de las mediciones que exige la OCDE, también deja de lado otras acciones que son válidas en la formación de seres armónicos, proactivos y asertivos, que portan concepciones y desarrollos de la vida, más allá de la función social de producir y rendir académicamente.

Por otro lado, en Singapur el tiempo extra de clases particulares que subsidian los padres para que sus hijos se preparen mejor, no contribuye al éxito del sistema educativo, porque si fuese así, ya se habría implementado un mayor número de horas en el colegio para

todos los estudiantes. El establecimiento recalca como eje fundamental del sistema, el rol de los maestros, quienes tienen una adecuada remuneración y gozan de prestigio en la sociedad. Se fomenta su reflexión y formación continua evaluándolos cada año, se toman decisiones en términos económicos y académicos para promoverlos o no, de acuerdo a los resultados.

Aplicado al caso colombiano, consideramos pertinente tener en cuenta que para mejorar la calidad de la educación se debe cualificar y apoyar el ejercicio profesional de la docencia, en tanto maestras y maestros son actores fundamentales en el proceso educativo, de cara a la transformación social, dado que son quienes transmiten el conocimiento y potencian el desarrollo de capacidades cognitivas, emocionales y relacionales de una base social fundamental para el desarrollo, en perspectiva de presente y futuro nacional. Es claro que la labor docente debe ser incentivada y dignificada, en Colombia el valor de esta profesión ha perdido crédito, desconociendo su contribución al logro de uno de los fines más importantes de la sociedad: asumir el talento humano, como fundamento sustancial del desarrollo del país.

Adicionalmente se debe tener en cuenta que la dignificación de la labor docente no solo se debe dar en términos económicos, como en Singapur, Colombia debe evaluar con mayor rigurosidad y periodicidad a sus docentes y tomar decisiones contundentes con base a estos resultados, ya sea removiéndolos del cargo, exigiéndoles una mejor preparación o por el contrario, promoviendo e incentivando, para viabilizar el ejercicio de la coherencia profesional y ciudadana.

Otro eje fundamental del sistema educativo en Singapur y en el cual en Colombia estamos rezagados, tiene que ver con la formación bilingüe que se ofrece desde la primaria, dinámica que los hace competitivos a nivel mundial. Expertos en educación sostienen que los niños que experimentan contextos en los que interactúan diferentes

lenguas, son más creativos y desarrollan mejores habilidades para la resolución de problemas, respecto a quienes se desarrollan en contextos monolingües.

En cuanto al modelo del **Japón**, se observan semejanzas al sistema de Singapur, desde la perspectiva de pedagogías Performativas. La intensidad horaria difiere, aplican 8 horas a la jornada escolar, comparten la formación complementaria, por lo que usualmente estudian aproximadamente 12 horas al día. Este ritmo formativo, al igual que en Singapur impacta los procesos personales y ha generado altos índices de afectación por síndrome de Hikikomori (Autoaislamiento por presión social).

Este sistema le apuesta al trabajo en equipo, en el modelo educativo japonés los resultados se logran en conjunto, capitalizando la diversidad de habilidades para potenciar aprendizajes lo cual es importante para el logro de objetivos, sin embargo se cuestionan los excesos de presión social que le resten al desarrollo de la independencia de las diversas individualidades.

Japón resignifica estructuralmente en su cultura los valores ancestrales y lo aplica en la escuela. Colombia puede retomar este aspecto y asumir contenidos culturales para aplicar en las horas adicionales de clase que se implementan con la Jornada Única: materias relacionadas con la economía doméstica y actividades de la vida diaria, derivadas de nuestra cultura que incentiven el desarrollo de habilidades individuales y la aplicación de estrategias que estimulen la apropiación del entorno escolar y la resignificación de las potencialidades de pertenecer a una Comunidad Educativa, vía la formación de ciudadanas y ciudadanos con un sentido veraz de pertenencia hacia la vida en comunidad, desde la validación del interés general.

También cabe destacar que el currículo del modelo educativo japonés se fundamenta en que los alumnos asuman la resolución de problemas y situaciones cotidianas por sí mismos, que aprendan cómo y por qué suceden las cosas para que sean capaces de aplicar sus conocimientos en cualquier contexto. En contraste, en Colombia puede viabilizarse enfáticamente la implementación de estrategias con esta orientación, que tiene ya como referencia la experiencia de algunos modelos alternativos al tradicional, que buscan que los estudiantes más que memorizar, cuenten con las herramientas necesarias para la resolución de problemas y conflictos, vía el incentivo de la creatividad individual y colectiva.

En Japón al igual que en Singapur, los docentes se constituyen en un factor primordial para lograr el éxito del sistema educativo, mediada su cualificación permanente y el reconocimiento social del que son sujetos. Asimismo, el rol de los padres en este sistema también es vital, porque apoyan materialmente la formación escolar y extraescolar como parte de los valores familiares, que fundamentan a esta sociedad. A este respecto en Colombia, la mayoría de la población se encuentra impulsada a garantizar unos niveles básicos de supervivencia, por lo que a la educación de calidad no acceden las mayorías, desde esta perspectiva la Jornada Única aportará a disminuir esta brecha educativa, en la medida en la que se establezcan dinámicas escolares coherentes que propicien la renovación y cualificación de la oferta educativa nacional.

De otro lado el modelo educativo de **Finlandia**, en contraste con los anteriores demuestra que permanecer más tiempo en el establecimiento educativo no es la única alternativa para mejorar la calidad de la educación, en este país, la labor docente también es reconocida y maestras y maestros son estimulados constantemente dándoles tiempo para su actualización y para el desarrollo de su vida familiar. Al tiempo, el sistema social finlandés contribuye con

estrategias oficiales dirigidas a las familias, para que puedan conciliar su tiempo de trabajo, vía a garantizar unos tiempos racionales para acompañar y atender a sus hijos.

Retomar de este modelo la articulación entre la familia, la escuela y los recursos socioculturales que ofrece el Estado en pro de la educación de los niños, hace que la Jornada Única en Colombia adecuadamente implementada, sea un reto para el Estado y para la sociedad, en tanto debe repensarse el modelo de país que ha ahondado las brechas en todos los campos del desarrollo, asumiendo la coyuntura actual que pone de manifiesto el resultado de centurias de inequidad y se convierta en la oportunidad de construir consensuadamente nuevas formas de desarrollo, en las que el bienestar y el interés común y general prevalezcan, para transformar en círculo virtuoso la potencialidad humana del pueblo colombiano, que debe constituirse en su mayor riqueza.

En clave de futuro sólido, Colombia tiene grandes retos también en el campo de la cultura, escenario vasto para fortalecer el ideario de país en paz, cultura que articulada a la educación abrirá el espectro de posibilidades de formación y desarrollo de una nueva ciudadanía, que además de beneficiarse de una escuela activa, encuentra ofertas complementarias por fuera de ella, como se aprecia en el caso de Finlandia.

El ejemplo finlandés demuestra que hay otras alternativas diferentes a recibir más horas de clase en la escuela, que se puede incrementar la calidad de la educación potenciando y aprovechando las diferentes ofertas institucionales socioculturales, como las bibliotecas, teatros, escuelas de música, centros de investigación, entre otros, que además de permitir a los educandos mejorar habilidades propias, contribuyen a motivar el aprendizaje a partir de la utilización de diferentes escenarios, metodologías y temáticas.

Por lo anterior y conectado a la experiencia finlandesa, en Colombia podría ser de gran utilidad organizar la oferta educativa por fuera de la escuela, articulando un trabajo coordinado entre el Ministerio de Educación y las diferentes instituciones con oferta educativa en todos los ámbitos, principalmente el Ministerio de Cultura y Coldeportes, quienes pueden ofrecer actividades culturales y deportivas en el tiempo adicional, que se implementa con la Jornada Única. Adicionalmente esta propuesta apunta a hacer uso de la capacidad instalada de instituciones como las casas de la cultura, academias de baile, arte, escenarios deportivos, entre otros. Esta estrategia reduce costos para la implementación de la Jornada Única, que requiere el nombramiento de más docentes, mejoras a la infraestructura educativa y aseguramiento de la alimentación de los estudiantes que permanecen en la escuela en actividades académicas. Lo anterior, aporta también a que las y los estudiantes resignifiquen su quehacer en el tiempo libre y aprehendan, (tomen para sí, cabalmente) las posibilidades del ocio en tanto, experimentan sin estigmas socioculturales los sentidos de las múltiples iniciativas lúdicas que pueden desarrollarse individualmente, entre pares e intergeneracionalmente.

En cuanto al modelo educativo aplicado en **Chile**, se destaca que es un sistema donde la educación es obligatoria, que los últimos gobiernos han reformado constantemente, lo que ha supuesto que se posicione como uno de los mejores de América Latina según las mediciones de PISA. Sin embargo los chilenos han cuestionado sus logros, ya que manifiestan que no hay un proyecto educativo nacional, dado que se educa solo para competir en el mercado, en lugar de educar para generar condiciones que se ajusten a los requerimientos del desarrollo específico del país, en función de los problemas que han permanecido por más de un siglo.

Paradójicamente el sistema educativo chileno es uno de los más privatizados en América Latina, es decir, la administración de los

establecimientos educativos está a cargo de personas o instituciones particulares lo que ha llevado a que las instituciones con mayor capacidad de ingreso puedan tener mejores profesores y por ende una mejor preparación. Lo anterior conlleva a que no haya una sociedad integrada, existe desigualdad entre estudiantes ricos y pobres, lo que le resta peso a la educación pública como derecho fundamental.

Con respecto a la jornada escolar completa, Patricia García Secretaria General del Colegio de Profesores del Biobío informó al canal de noticias chileno TVU Noticias, que muchos estudiantes tienen serias resistencias con permanecer mucho tiempo en la escuela, que la jornada completa en lugar de generar mejoras en la calidad de vida, incrementó el trabajo de los docentes, excede las horas de estudio y limita las actividades recreativas de educandos y educadores, dinámica que se traduce en una sobre carga, por lo que tras 20 años de su implementación, unos y otros piden eliminar la jornada completa.

Para Colombia que está en la búsqueda de mejorar la calidad de la educación, el caso chileno es una experiencia cercana que le permite observar los resultados de una apuesta basada en el acumulado de los países desarrollados, igualmente le advierte sobre la pertinencia de validar los sentidos de una oferta educativa integral e integradora, que ha llevado a Chile a realizar cambios importantes en materia educativa. Lo anterior les ha permitido avanzar en temas relacionados con la carrera docente, la mejora de salarios, la ampliación de tiempos para preparar las clases y la renovación y actualización de metodologías por proyecto, para abordar el aprendizaje de forma integrada.

En **Uruguay** el sistema educativo aplica 8 horas de clase al día, implementa estrategias pedagógicas activas que han contribuido en el mejoramiento de la calidad de la educación en este país. Esta experiencia uruguaya es significativa para Colombia en la implementación de la Jornada Única, en tanto se han centrado en

propiciar la construcción y reconstrucción activa del conocimiento por parte de los niños, en incentivar la capacidad para buscar y procesar información y para resolver situaciones problémicas, así mismo le apuestan a implementar y desarrollar estrategias lúdicas en las propuestas de enseñanza, como la hora de juego, los talleres, la educación física y el deporte, los espacios para la evaluación de la convivencia grupal, para la evaluación formativa de aprendizajes y para dar un apoyo personalizado a las y los estudiantes.

Adicionalmente aplican en su práctica cotidiana, didácticas activas en el aula, haciendo de ella un laboratorio, un taller, donde el aprendizaje mediante la actividad, estimula las capacidades y las habilidades de los estudiantes a partir de la experimentación, la acción y el ejercicio práctico, es decir asumen pedagogías enfocadas en la investigación – acción – participación.

Los desarrollos propuestos por el modelo educativo de **México**, si bien obtiene resultados adecuados en las pruebas PISA, no se constituye en un referente a emular, su experiencia corresponde más a un espejo para Colombia, en tanto se comparten falencias relacionadas con la aplicación de la educación tradicional, bajos niveles de innovación, de profesionalización docente y de empoderamiento de madres y padres en los procesos de educación de sus hijos.

En conclusión, los diferentes modelos educativos hacen visible las diversas lógicas de desarrollo que operan en las diferentes culturas, en las que se observa la pertinencia o no del modelo pedagógico que se aplique para garantizar la calidad de la educación que se imparte, en conexión con los proyectos de país que subyacen en sus idearios. En esta dirección es vital que la apuesta por la implementación de la Política Pública de Jornada Única, cuente con la participación activa de todos los actores y agentes educativos comprometidos con la renovación no solo del modelo educativo colombiano, sino también,

con las diversas instancias ciudadanas que actualmente tienen la responsabilidad de construir la paz estable y duradera que Colombia en 2016 acordó.

CONCLUSIONES

El análisis de la etapa de formulación de la política pública de jornada única, momento en el que se enfoca este ejercicio investigativo, nos permite concluir que el componente pedagógico de esta política se fundamentó en el uso de pedagogías performativas, dando así respuesta a la pregunta sobre los énfasis que se dieron en la formulación del componente pedagógico de esta política y confirmando la hipótesis propuesta, en tanto la formulación de dicho componente se centró en el fortalecimiento de competencias en áreas básicas para la obtención de resultados de los educandos, dejando de lado la inclusión de otros enfoques pedagógicos alternativos vigentes en Colombia y en otros países.

Lo anterior también se confirma cuando observamos que en la fundamentación normativa de esta política los cambios que se den en términos pedagógicos, se valoran teniendo en cuenta los resultados de las pruebas nacionales (*SABER, ICFES*) e internacionales (*PISA, SERCE* y *TIMSS*), pero no se enfoca en la planeación pedagógica la cual se debe realizar con anterioridad para fijar metas claras y precisas.

Por lo tanto, en la formulación de esta política no se hizo mayor desarrollo en términos pedagógicos, si bien se resaltó que la jornada única era para mejorar las competencias en áreas básicas no se profundizó en la manera en cómo se debía abordar dichas áreas, se entendió que el mejoramiento se limitaría al impartir más clases de lo que venían viendo, sin introducir elementos metodológicos nuevos que permitieran a los estudiantes adquirir nuevas destrezas y habilidades.

También es importante señalar algunas inconsistencias que le restan al ideario que subyace en la propuesta y que se derivan de la

complejidad de la realidad nacional, que oscila permanentemente entre las apuestas democráticas de cara al siglo XXI, las prácticas rezagadas de instancias y de actores que regulan las ofertas estatales de educación, los perfiles profesionales y las condiciones laborales de quienes ejercen la docencia y los requerimientos y retos que plantea la población receptora de la oferta del Sistema Educativo nacional.

Adicionalmente otros factores también determinan que se avance lentamente en la implementación de la Jornada Única y tienen que ver con que la financiación de esta política ha requerido de los recursos propios de las Entidades Territoriales, cuyos presupuestos son precarios pues dependen de las transferencias del Sistema General de Participaciones, adicionalmente el Ministerio de Educación como órgano rector de la misma, en su etapa de formulación no contempló el costo total de su implementación y tampoco ha contado con recursos suficientes para su materialización. Sin embargo en medio de esta complejidad, puede concluirse que el Sistema Educativo colombiano, las instituciones que lo componen, los modelos pedagógicos aplicados, si son permeables para lograr la modificación, actualización y mejoramiento que supone la apropiación de esta Política Pública.

En principio, la idea de esta Política Pública surge enfáticamente del jalonamiento del Estado, que al tiempo es sujeto de las demandas de instancias supranacionales como la OCDE, que exigen su rendimiento y del gremio de los educadores que tradicionalmente pugnan por obtener mejores condiciones para el ejercicio pleno del magisterio. En este escenario se confunden y entran en contradicción y se renuevan idearios pedagógicos y luchas políticas, cuya resolución se ha visto afectada por prácticas inadecuadas en las que el sentido del servicio y del derecho público son empañadas por el establecimiento de dinámicas que se centran en instrumentalizar la práctica docente y pedagógica o que convierten la oferta educativa en un negocio, proporcionando una formación mediocre, que dista de aportar los

elementos fundamentales que garanticen la formación integral de la franja poblacional que debe atender.

La valoración de la problemática educativa contemporánea en Colombia, plantea un mapa conflictivo que amerita la decisión y voluntad política de todos los actores comprometidos en avanzar en la renovación de este instrumento transformador de la sociedad, garante fundamental de su desarrollo integral, que ha asumido adicionalmente la perspectiva de la paz para renovar y cimentar la construcción de país y de ciudadanía y que no puede eludir los temas relacionados con el acceso universal a la educación y la resignificación contundente del quehacer pedagógico e investigativo, como brújula del ejercicio docente que renueve la vida en el aula y dinamice la interacción de los sujetos consigo mismos y con sus semejantes.

Estas conexiones interhumanas e interdimensionales, requieren de la destinación y de la gestión coherente de los recursos públicos, para viabilizar la implementación de escenarios educativos dotados de adecuada infraestructura física, en los que se desarrollen didácticas que faciliten la experimentación y la asunción de los recursos naturales, tecnológicos y humanos que están presentes en los diversos y ricos contextos territoriales del país.

El ejercicio que desarrolla esta investigación, permite observar las potencialidades de la educación, en la medida en que pueden validarse múltiples estrategias que operan en otras culturas y que ofrecen resultados enriquecedores para la formación humana y el desarrollo de la sociedad. Al tiempo, hace visible el impacto negativo de iniciativas que se centran en promover la formación desde perspectivas meramente productivas, basadas en pedagogías Performativas, que generan tendencias de comportamiento disfuncionales, vulnerando a los estudiantes y de manera proporcional presionan también a su masa adulta. La contrastación también permite reconocer en este escenario

vasto y complejo, las falencias de los diversos sistemas sociales y del modelo de desarrollo global, suscitando la reflexión en torno al rol de la ciudadanía para jalonar y dinamizar las transformaciones socioculturales que nos son propias.

Los planteamientos del filósofo y asesor del Ministerio de Educación, Francisco Cajiao (2017) aportan a estas conclusiones, en tanto concibe la educación como creación, señalando los retos a los que está abocado el sistema educativo de Colombia, que tienen que ver con la importancia de incentivar en los estudiantes el interés por aprender a vivir, a compartir, a participar, a ser seres comprometidos con la sociedad. Cajiao propone que el énfasis curricular más que ser utilizado para las asignaturas fundamentales, debe utilizarse para confrontar y exponer a los estudiantes a la interacción con otros escenarios por fuera de la escuela y a otros ambientes de aprendizajes. Afirma que los ambientes instalados en el mundo de la escuela, no son los únicos que estimulan el aprendizaje, porque existen otros ámbitos para ello: la ciudad, los parques, los teatros, las bibliotecas.

El arte, el teatro, la tecnología, los escenarios deportivos, las expresiones artísticas en general, permiten experimentar aspectos humanos que complementan los procesos de aprendizaje de las áreas tradicionales del conocimiento, que maneja la escuela. Desde esta lógica se valida la importancia de la construcción interdisciplinaria e interinstitucional para asumir la iniciativa de la Jornada Única y se promueve la descentralización de la escuela y el reposicionamiento de los diversos escenarios e instancias sociales que amplían el universo formativo humano, más allá del escenario escolar, más cerca de la construcción del actor político y social que la sociedad colombiana y global están demandando.

REFERENCIAS

Andere Martínez, A. M. (2007). Singapur: Obsesión por la educación. Santillana.

AulaPlaneta. (2015, septiembre 29). Las diez claves de la educación en Japón. Recuperado 21 de abril de 2017, a partir de [index.html](#)

AulaPlaneta. (2016, mayo 5). Las diez claves de la educación en Singapur. Recuperado 21 de abril de 2017, a partir de [index.html](#)

Banco Mundial. (s. f.). Gasto público en educación, total (% del PIB) | Data. Recuperado 14 de noviembre de 2017, a partir de https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=CO-CL-MX-UY-FI-JP-SG&year_high_desc=true

BBC Mundo. (s. f.). Por qué los estudiantes en Japón tienen que limpiar los baños de sus escuelas. Recuperado 21 de abril de 2017, a partir de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151119_japon_escuelas_estudiantes_banos_limpieza_wbm

BCNChile. (s. f.). *Tres fases del desarrollo del sistema de educación en Singapur*. Recuperado a partir de <https://www.youtube.com/watch?v=r8aMXgwjnIQ>

Bonilla, M. L. (2011). Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia. Banco de la Republica.

Cabrera, M. (2015). Docentes hacen cola en Finlandia y en Uruguay casi nadie quiere el cargo. Recuperado 14 de noviembre de 2017, a partir de <https://www.elobservador.com.uy/docentes-hacen-cola-finlandia-y-uruguay-casi-nadie-quiere-el-cargo-n298741>

Cadavid, A. (2012). *Hacia una teoría de la muerte en la escuela. Atrevimiento después de veinte años de caminata con MMGNC* (Pregón).

Cajiao. (2017). *La Pepa Jornanda Única ¿para que?*

Calvo, C. (2013, diciembre 5). La clave del éxito educativo de Singapur en Pisa: Todo se juega en la escuela primaria. Recuperado 21 de abril de 2017, a partir de <http://www.abc.es/sociedad/20131208/abci-exito-educativo-singapur-201312051957.html>

De Zubiría. (2014). La evaluación de los docentes en Colombia. Recuperado 14 de noviembre de 2017, a partir de <http://www.semana.com/educacion/articulo/la-evaluacion-de-los-docentes-en-colombia/411775-3>

De Zubiría. (2015). Lo que no se dijo sobre la nueva evaluación docente. Recuperado 14 de noviembre de 2017, a partir de <http://www.semana.com/educacion/articulo/el-otro-lado-de-la-nueva-evaluacion-docente/439684-3>

Fundación Imagen de Chile. (2009, julio 22). Breve descripción del Sistema Educativo Chileno. Recuperado 13 de noviembre de

2017, a partir de <https://www.thisischile.cl/breve-descripcion-del-sistema-educacional-chileno/>

García, S. L. (2014, viernes, de abril de). Sistemas educativos por todo el mundo: Estructura del Sistema Educativo de Finlandia. Recuperado 21 de abril de 2017, a partir de <http://sistemaseducativosdelmundo.blogspot.com.co/2014/04/estructura-del-sistema-educativo-de.html>

García, S.; Fernández, C.; Sánchez, F (2010) Deserción y repetición en los primeros grados de la básica primaria: Factores de riesgo y alternativas de política pública. Gerente Nueva editorial.

Gimeno, J. (2012). Globalización y Educación. *Maestros Gestores de Nuevos Caminos*, (Cuadernillo 26).

Jaramillo, A. J. (2007). La Escuela: ¿Un modulador de subjetividad? Jornada Escolar, Pub. L. No. 19532 (1997).

Loret, C., & Rulfo, J. C. (2012). *De Panzazo*. Recuperado a partir de <https://www.youtube.com/watch?v=i4BbdUds90s>

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2010). Sistema Educativo Colombiano. Recuperado 12 de agosto de 2017, a partir de <http://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-231235.html>

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (s. f.-a). Jornada única. Recuperado 12 de noviembre de 2017, a partir de

<http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-article-348923.html>

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (s. f.-b). Portafolio de Modelos Educativos. Recuperado 14 de noviembre de 2017, a partir de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-89618_archivo_pdf.pdf

Muñoz Gaviria, D., & Muñoz Gaviria, G. (2013). Hacia una Lectura Crítica de las Políticas Públicas en Educación.

Nippon.com. (s. f.). El sistema educativo de Japón. Recuperado 21 de abril de 2017, a partir de <http://www.nippon.com/es/features/jg00072/>

Noticias. (2016, febrero 4). Las Contradicciones del Sistema Educativo Japonés. Recuperado 21 de abril de 2017, a partir de <http://otrasvoceseneducacion.org/archivos/1668>

OCDE. (2012). Resultados de en PISA 2012. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OCDE. (2013). Estudios económicos de la OCDE Colombia. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OCDE. (2017). OCDE. Recuperado 14 de noviembre de 2017, a partir de <http://www.oecd.org/fr/>

Organización de Estados Iberoamericanos. (s. f.). Objetivos y estructura del sistema educativo Mexicano. OEI - Sistemas Educativos Nacionales.

Pérez, J. (2008). Definición de modelo educativo — Definicion.de. Recuperado 9 de mayo de 2017, a partir de <https://definicion.de/modelo-educativo/>

Pierre, M. (2010). *Las Políticas Públicas* (3a ed.). Universidad Externado de Colombia.

Praza Pública. (2012). La Educación en Finlandia. Recuperado a partir de <http://praza.com/movimientos-sociais/2142/e-despois-do-25s-o-26s/>

Prats Gil E (s.F), teorías de educación: de la escuela a la sociedad red: hacia una pedagogía 3.0, Universidad Abierta de Cataluña.

Pulido, O. O. (2014). La educación pública, un derecho con diversos rostros. Maestras y Maestros Gestores de Nuevos Caminos. Pregón.

Rodríguez, M. (2012). La escuela, primer espacio de actuación pública del niño: cambios y nuevos comportamientos. *Educación en democracia*, 27-30.

Roth, A. (2012). *Formulación, implementación y evaluación*. (Aurora).

Saavedra, L. (2012, agosto 24). La feroz presión a estudiantes japoneses para lograr el éxito. Recuperado 21 de abril de 2017, a partir de <https://www.guioteca.com/cultura-japonesa/la-feroz-presion-a-estudiantes-japoneses-para-lograr-el-exito/>

Sala de profes. (2011). Ser profesor en: Uruguay. Recuperado 14 de noviembre de 2017, a partir de <http://www.saladeprofes.cl/se-dice/568-ser-profesor-en-uruguay.html>

Secretaría de Educación Pública. (s. f.). La estructura del Sistema Educativo Mexicano. Recuperado 14 de noviembre de 2017, a partir de http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1447/1/images/sistemaedumex09_01.pdf

Sen, A. (1998). *Bienestar, justicia y mercado* Paidós Ibérica. — (2000). *Desarrollo y libertad*, (Planeta). Barcelona.

J. Soler y C. Vilanou (2001). Los discursos pedagógicos después del debate posmoderno. Una aproximación a los itinerarios de la pedagogía del siglo. En J. Mallart, M. Teixidó y C. Vilanou (Ed.). *Repensar la Pedagogia*, Barcelona: (Sociedad Catalana de pedagogía).

TVU. (2016). *Tras 20 años, piden eliminar la jornada escolar completa*. Recuperado a partir de <https://www.youtube.com/watch?v=INbC0Sj5t-g>

Universia. (s. f.-a). Educación en Colombia: informe de la OCDE manifiesta la necesidad de mejorar su equidad y calidad. Recuperado 26 de octubre de 2017, a partir de <http://noticias.universia.net.co/educacion/noticia/2016/04/26/1138659/educacion-colombia-informe-ocde-manifiesta-necesidad-mejorar-equidad-calidad.html>

Universia. (s. f.-b). Estructura del sistema educativo en Chile. Recuperado 13 de noviembre de 2017, a partir de <http://www.universia.es/estudiar-extranjero/chile/sistema-educativo/estructura-sistema-educativo/3196>

Universia. (s. f.-c). Estructura del sistema educativo en Colombia. Recuperado 14 de noviembre de 2017, a partir de <http://www.universia.es/estudiar-extranjero/colombia/sistema-educativo/estructura-sistema-educativo/3076>

Universia. (s. f.-d). Estructura del sistema educativo en México. Recuperado 14 de noviembre de 2017, a partir de <http://www.universia.es/estudiar-extranjero/mexico/sistema-educativo/estructura-sistema-educativo/2734>

Universia. (s. f.-e). Estructura del sistema educativo en Singapur. Recuperado 21 de abril de 2017, a partir de <http://www.universia.es/estudiar-extranjero/singapur/sistema-educativo/estructura-sistema-educativo/1701>

Universia. (s. f.-f). Estructura del sistema educativo en Uruguay. Recuperado 14 de noviembre de 2017, a partir de <http://www.universia.es/estudiar-extranjero/uruguay/sistema-educativo/estructura-sistema-educativo/2587>

Universia. (s. f.-g). Sistema educativo en Japón. Recuperado 21 de abril de 2017, a partir de <http://www.universia.es/estudiar-extranjero/japon/sistema-educativo/1313>

Veredicto NTC. (2016). *Jornada Unica escolar - Veredicto-*. Recuperado a partir de <https://www.youtube.com/watch?v=pxRZPnICP1A>

Villalobos, C., & Quaresma, M. L. (2015). Sistema escolar chileno: características y consecuencias de un modelo orientado al mercado. *Convergencia*, 22(69), 63-84.

Decreto 1860, Pub. L. No. 1860 (1994).

Decreto 1850, Pub. L. No. 1850 (2002).

Ministerio de Educación Nacional. Ley General de Educación, Pub. L. No. 115 (1994).

Ministerio de Educación Nacional. Decreto 501 de Jornada Única, Pub. L. No. 501 (2016).

Ministerio de Educación Nacional. (s. f.). Jornada Única - Lineamiento del uso del tiempo.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2009). Guía No.33 Organización del Sistema Educativo. Recuperado 14 de noviembre de 2017, a partir de

https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-205294_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2017a). Derecho de Petición: Respuesta No. 2017- EE-105237 al derecho de petición No. 2017-ER-112315.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2017b,). Derecho de Petición: Respuesta No. 2017-EE-167671 al Derecho de petición No. 2017ER188551.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015a). Oficio con Radicado No. 1-2015-084411.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015b). Oficio con Radicado No. 1-2015-098761.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015c). Oficio con Radicado No. 3-2015-015686.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015d). Oficio con Radicado No. 3-2015-016392.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015e). Oficio con Radicado No. 3-2015-021761.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2015f). Oficio con Radicado No. 3-2015-024956.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). Oficio con Radicado No. 3-2016-002803.

Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014., Pub. L. No. 1450 (2011).

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018., Pub. L. No. 1753 (2015).

