

EL TIEMPO ESCOLAR: UNA MIRADA DESDE LAS DESIGUALDADES Y LOS DESENCUENTROS.

“Un hecho indiscutible es que hoy el Estado está lejos de poder ofrecer una educación de calidad a los sectores más pobres, situación que se traduce en escuelas más precarias, docentes menos preparados, menos horas de clase, menos materiales, etc. entre las escuelas de los sectores menos favorecidos...”
Néstor López

Esta afirmación que no se diferencia de muchas otras que desde ámbitos políticos o académicos interpelan la capacidad de los sistemas educativos contemporáneos en atender la desigualdad, y particularmente la política de gobiernos que asumieron con propuestas de contenido igualitarista.

Tampoco es demasiado diferente a las denuncias que desde los años 60 se centraron en los pobres aprendizajes de los alumnos inmigrantes del campo a la ciudad, de las minorías étnicas y de los pobres.

La universalización de la educación primaria, la ampliación de la inicial, la obligatoriedad de algunos años de la media y la extensión de la enseñanza superior, junto a postulados tales como *educación para todos y para toda la vida* o *educación permanente*, no logran asegurar **saberes y actitudes básicos** para la inclusión social de niños y jóvenes, tal como lo demuestran las evaluaciones internacionales.

De este sombrío panorama vale la pena analizar **un factor** que hace 130 años Varela atendió cuando en el Decreto Ley de Educación Común consignó la **obligatoriedad**. Sin embargo la asistencia, no como mera inscripción, sino como asiduidad, como tiempo necesario de permanencia en la institución escolar para **tener la oportunidad de aprender**, parece ser un asunto no resuelto. ¿Cuántas horas a la semana o al año se encuentran un niño y su maestro? ¿Cumple el Estado con asegurar un tiempo mínimo a todos los alumnos? ¿Ese “tiempo oficial” es suficiente para todos? ¿Cuál es el tiempo pedagógico real? ¿Qué controles públicos preservan el deber-derecho del niño a concurrir todos los días a clase? ¿Qué obligaciones tienen las familias, las instituciones y los docentes?

La insuficiencia del tiempo escolar en Uruguay

El escaso tiempo que la educación pública dispone para enseñar y para aprender resulta coincidente en múltiples informes, quizá baste recordar el “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social” en el que la CIDE proponía para el decenio 1965 a 1974 “la extensión del período de clases a 200 días”, la “extensión del horario de clases en media hora diaria” y la jornada completa para el 20% del alumnado de escuelas urbanas. O los reclamos de “Tiempo Completo” que desde los ámbitos gremiales y políticos se formularon durante décadas. En la Enseñanza Media la extensión del tiempo ha generado pocos desencuentros y los diversos planes han aumentado las horas curriculares a la vez que la edificación de nuevos liceos permitía pasar a 2 turnos.

El total de horas anuales en los países de la OCDE está entre las 1000 y las 1400, en cambio Uruguay tiene una propuesta hipotética de 180 jornadas de 4 horas, **720 horas anuales ideales** para más del 90% de los alumnos de las escuelas públicas.

Antecedentes

Datos correspondientes al año 1996 (Planeamiento Educativo ANEP) muestran que las variaciones en las tasas de asistencia a clases tienen una gran relevancia en la repetición de los primeros grados escolares; mientras que entre las escuelas de Montevideo con altos niveles de asistencia en primer grado el 82% presenta tasas de repetición inferiores al 20%, entre aquellas con niveles bajos de asistencia el 86% presenta tasas de repetición superiores al 20% lo que hace apreciar una fuerte vinculación entre inasistencia y repetición. Las escuelas urbanas del total del país registraban un porcentaje de asistencia mínima en primer año del 75%, siendo preocupante que uno de cada cuatro alumnos matriculados en primer año (25%) no alcance esos niveles. Las altas tasas de inasistencia se relacionan con situaciones socioculturales de origen más críticas.

En base a esos datos se llevan a cabo estudios; “Asistencia y repetición escolar: La perspectiva de los profesionales directamente involucrados en la práctica docente” (1998, Cuadernos de Estudios Sociales sobre Educación, Área de Planeamiento de ANEP) y “ La inasistencia Escolar en primer año de Escuelas Públicas de Montevideo (1999, Cuadernos de trabajo Estudios Sociales sobre Educación, Planeamiento de ANEP) como intentos de profundización en la comprensión de esa estrecha relación encontrada entre asistencia y rendimiento escolar.

Para el primero de los estudios señalados se convocó a Maestros, Directores, Inspectores, así como destacados técnicos en la materia para conformar ámbitos de reflexión a efectos de poder precisar algunas de las variables que inciden en los altos niveles de repetición e inasistencia. Como resumen de la información relevada de estos ámbitos de discusión se concluye la existencia de un cierto acuerdo respecto a las alternativas de acción tendientes a abatir los índices de inasistencia escolar, el mismo estaría basado en la imperiosa necesidad de fortalecer el vínculo entre la escuela y la comunidad, así como articular una propuesta pedagógica que permita adecuar la oferta de la educación a las nuevas realidades sociales y culturales.

En el segundo de los estudios mencionados se avanzó en cuanto a los factores sociales, familiares y educativos que estarían incidiendo en las altas tasas de inasistencia de los alumnos de primer año escolar en las escuelas públicas de Montevideo. Y entre las conclusiones a las que se arribó la primera es que las familias de los niños con mayores niveles de inasistencia en primer grado en escuelas públicas de Montevideo presentan un marcado perfil de criticidad social: el 79,5 % de los hogares de estos niños presentan alguna necesidad básica insatisfecha, cuatro de cada cinco de estos niños viven en hogares pobres. De las conclusiones del estudio se plantea la discusión sobre el modelo de escuela que se debe implementar en contextos de aguda criticidad

social , señalando la pertinencia de enfoques que busquen involucrar aspectos educativos, sanitarios, alimenticios y de asistencia a las familias, especialmente a las jefas de hogar.

La jornada escolar hoy

La jornada medida por horas semanales de asistencia tiene fuertes desigualdades:

- entre la educación media con 30 y más horas reloj y la educación primaria mayoritariamente con 20
- entre la primaria especial, rural o de tiempo completo y primaria común
- entre primaria pública común y primaria privada, ésta con un “mínimo” de 25 hs. semanales.

El **doble horario o horario extendido** más allá de las 25 hs. cubre más del 40% de los alumnos de colegios privados y menos del 10% de la matrícula pública.

La **jornada escolar y el tiempo pedagógico** no son sinónimos, buena parte de aquella se destina en las escuelas de CSCC a servicios asistenciales insustituibles (copa de leche, comedor escolar, distribución de canastas o ropa, etc.). Especialmente en las escuelas donde hay limitaciones locativas en el comedor, el tiempo **pedagógico real** no supera las 3 hs. diarias.

La asistencia escolar

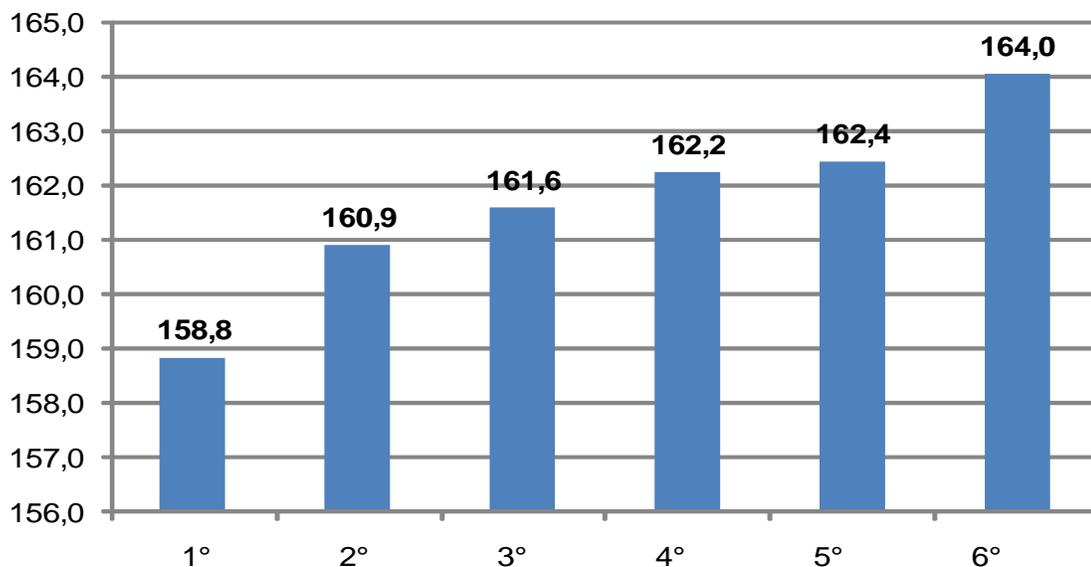
Reitera las inequidades del horario, según la encuesta de seguimiento de 3er. Año de SERCE, 2006, la asistencia promedio total es de 165 días sobre un calendario de 180.

Este promedio se abre en 168 días en la Educación Privada 164 en la Pública.

Los registros de Primaria establecen un promedio de asistencia más bajo, **162 días** (de 1º a 6º). Asistencia que se correlaciona con el grado, alcanzando el mínimo de **159 jornadas en 1er. Año.**

Una mirada de más largo plazo permite identificar un pequeño avance entre el promedio del quinquenio 91 a 95 (**157,6 días**), el 96-2000 (**159**) y el 2001 al 2006 con **161**.

Promedio de días asistidos por grado. Año 2006



La asistencia insuficiente (71 a 140) y el abandono intermitente (1 a 70) como expresiones del ausentismo más grave alcanzan al 10% en 1º y el 30% en Ed. Inicial, interpelando fuertemente la capacidad de estos servicios para reconstruir una cultura de que “lo obligatorio” es la escuela, no “el Jardín”. De 1º a 6º el ausentismo grave llega al 7,7% y ha registrado una mejora en los últimos años.

La asistencia media **por tipo de escuela** no resume diferencias entre lo urbano y lo rural, sí entre Tiempo Completo que tiene la mejor asistencia (163,5) y simple y, especialmente bajo es el promedio de las escuelas de CSCC. que registran **159 días** de promedio en el año 2006. Este mismo análisis registra **166 días** en las escuelas de contexto muy favorable.

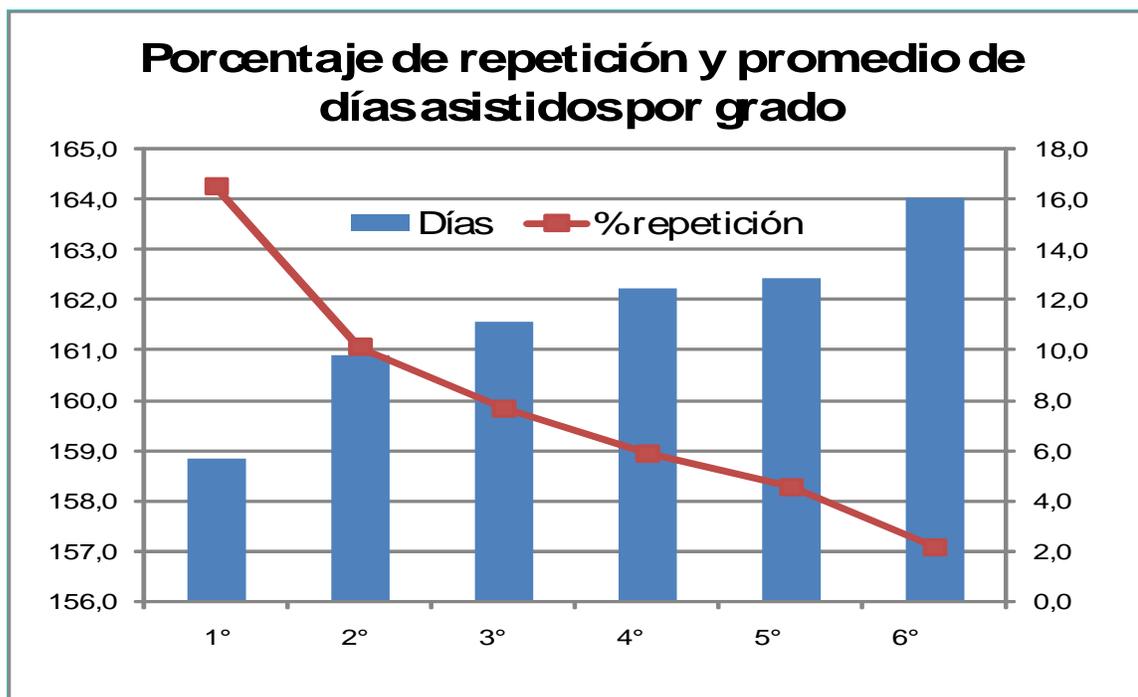
Es decir que los niños que disponían de menos tiempo pedagógico con jornadas y horarios semanales más cortos, también asisten menos días a la escuela, muchos menos si provienen de contexto muy desfavorable y cursan educación inicial o 1er año..

Asistencia y resultados educativos

Una estratificación tan fuerte de la asistencia escolar correlaciona obviamente con los resultados educativos. La repetición por grados acompaña perfectamente el ausentismo: alcanza el máximo en 1º, que tiene el mayor ausentismo y luego desciende ordenadamente por grado y por número de faltas hasta el mínimo en 6º.

El promedio de días de asistencia por escuela se asocia al porcentaje de repetición y al contexto sociocultural. Las instituciones enclavadas en entornos más empobrecidos muestran el máximo de faltas y con la mayor repetición.

La encuesta de seguimiento de 3ero permite ordenar perfectamente la calificación final de los alumnos con los tramos de asistencia.



Tiempo educativo y asistencia docente

El registro de las asistencias de los alumnos no es sinónimo de oportunidad de encuentro entre niños y docentes. El Estatuto del Docente recoge algunas normas legales e incorpora otras causales que justifican la ausencia del docente por variadas razones.

Las prácticas de la propia Administración superponiendo reuniones u otras actividades en horario lectivo inducen a cierta permisividad, la falta de un régimen de reconocimientos simbólicos y materiales fuertes a la asistencia continua desalienta este comportamiento, las ATD y las jornadas de reflexión pedagógica en días lectivos disminuye en 5 las jornadas posibles.

- Maestros

El reporte de asistencia de las direcciones escolares para la liquidación del presentismo en el año 2007, registra casi un 20% sin ausencias, un 50% hasta 5 faltas, un 23% entre 6 y 20, y el resto tiene más faltas. Estos registros **no incluyen** las ausencias de noviembre y diciembre, ni los días de paro.

El docente que falta no siempre puede ser suplantado, más allá de algunas disposiciones particulares que se han adoptado para Primaria, Las clases no dictadas son más en aquellos barrios de mayor riesgo social, donde es más difícil acceder y la “educabilidad” de los alumnos más débil. Allí, a las 20 faltas promedio de los alumnos hay que sumarle 4 ó 5 jornadas sin maestro. Quizás se pueda estimar en 150 las jornadas anuales de clase en 1º y 2º de los contextos desfavorables urbanos, quizás no sean mucho más de **450 horas el tiempo pedagógico de esos alumnos, la mitad de las 900 hs. planteadas por la CIDE.**

Aún partiendo del compromiso personal con la actividad de aula de los maestros, parece evidente que el **calendario escolar, la cantidad de horas semanales, la asistencia promedio del alumno y el tiempo docente son insuficientes para que todos alcancen aprendizajes similares.**

-Profesores

En base a datos relevados por la Inspección de Institutos y Liceos del CES correspondientes al primer semestre del año 2007, las horas de clase no dictadas son del 13,66% en el interior y del 16,66% en Montevideo. Prácticamente una de cada siete en el interior y una de cada seis en Montevideo son horas no dictadas de clase.

La distribución de las horas no dictadas, según categorías en todos los liceos en el primer semestre del 2007 se ordenan del siguientes modo: 29,78% licencias médicas, 20,57% Art 71 (5 días/año), otros 19,6% en el que se incluye inasistencia no justificada, 10,77% exámenes y reuniones, 10,67 horas vacantes y 4,12% cursos y cursillos autorizados por ANEP.

PROPUESTAS PARA MEJORAR EL TIEMPO ESCOLAR

Es con la intención de aumentar y mejorar la cantidad y calidad del tiempo escolar que a partir del 2005, se implementan una serie de propuestas que tienden a reforzar el tiempo escolar oficialmente asignado:

- La propuesta del Programa de Maestros Comunitarios (PMC), se orienta a una nueva forma de hacer escuela en los contextos de alta vulnerabilidad social, incorporando en los centros con jornadas de cuatro horas diarias, un tiempo pedagógico adicional en el contraturno para los alumnos con mayores dificultades. La cobertura inicial en el año 2005 fue de 9292 niños, alcanzando en el 2007 la participación en este programa de 18.000 niños.

- El Programa de Verano Educativo que se implementa en el 2008 tuvo la virtud de extender el tiempo escolar, priorizando la atención a los alumnos del primer nivel con énfasis en los niños con promoción comprometida. Se trabajó en 337 escuelas en las que se estima una participación de 40.000 niños. La evaluación de esta experiencia, actualmente en proceso, pretende explorar el impacto en la asistencia y aprendizajes de los niños participantes.

- El objetivo de ampliar la cobertura de Tiempo Completo al finalizar el quinquenio a 44.000 alumnos, pretende extender a más niños un modelo que se ha mostrado exitoso tanto en términos de retención y asiduidad como de socialización y aprendizaje curricular. En 2005 atendía 26.940 alumnos, se han ido incorporando nuevas escuelas que hoy atienden a 29000 niños,

- La recategorización de escuelas urbanas en rurales, que se produce en esta Administración, implica el aumento de tiempo escolar de 20 a 25 horas semanales. (Res 16, Acta 83 23/11/2005)

- La resolución adoptada por el Consejo Directivo Central en el 2005 (Res11,Acta 21 7/4/05) solicitando al Consejo de Primaria la introducción de cambios en el régimen de suplencias posibilita la habilitación a las Direcciones Escolares a convocar suplentes en forma inmediata evitando que los grupos de alumnos carezcan de docente por un período que podía alcanzar hasta los cinco días.

- Se procura aumentar tiempo escolar asignado a la educación inicial en el esfuerzo de universalización de la misma para niños de 4 años y en ir avanzando en la incorporación a las aulas de los niños de 3 años.

Futuras líneas de acción

Desarrollar el ideal de justicia y democracia implica llevar adelante medidas y líneas de política educativa que alcancen el objetivo de la igualdad de los aprendizajes en los alumnos, para lo cual se considera una condición necesaria básica realizar los esfuerzos para aumentar el tiempo pedagógico. En este sentido se propone:

- Contar con fondos económicos para llevar adelante la resolución adoptada por esta Administración (Acta 62, Res 64 de 2007) por medio de la cual los días de ATD, y Jornadas de Reflexión no coincidan con el dictado de clases. Aumentando de este modo cinco días de clase.
- Prever cargos para los maestros de primer año escolar con una mayor carga horaria. Grado en el que se registra mayor inasistencia y mayor repetición en contexto socio-cultural crítico.
- Reformular adecuando las pautas para el cobro de la partida de presentismo, a un criterio que no afecte a la baja el tiempo escolar.
- Controlar la asistencia de los alumnos contando con bases de datos cruzadas con el Ministerio de Desarrollo Social (atendido en la línea de acción: Reformulación del Sistema de Asignaciones familiares, Plan de Equidad).
- Posibilitar que los programas educativos de verano signifiquen un aumento de los tiempos escolares, institucionalizando la promoción diferida, para lo cual es preciso la implementación de evaluaciones sobre la evolución en el rendimiento del alumno durante la participación en el programa.