

Estabilidad por Cambios en las Políticas

El Caso de la Política de Extensión a la Jornada Escolar en México (2009-2021)

Mtro. Pedro Ignacio Rosas Medina

Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales

FLACSO México

En México, constantemente, alumnos en tránsito por el Sistema Educativo, demuestran la **adquisición** de **habilidades**, **aprendizajes** y **conocimientos mínimos suficientes** para desempeñarse satisfactoriamente en la vida adulta.

Dos modelos de Política Pública:

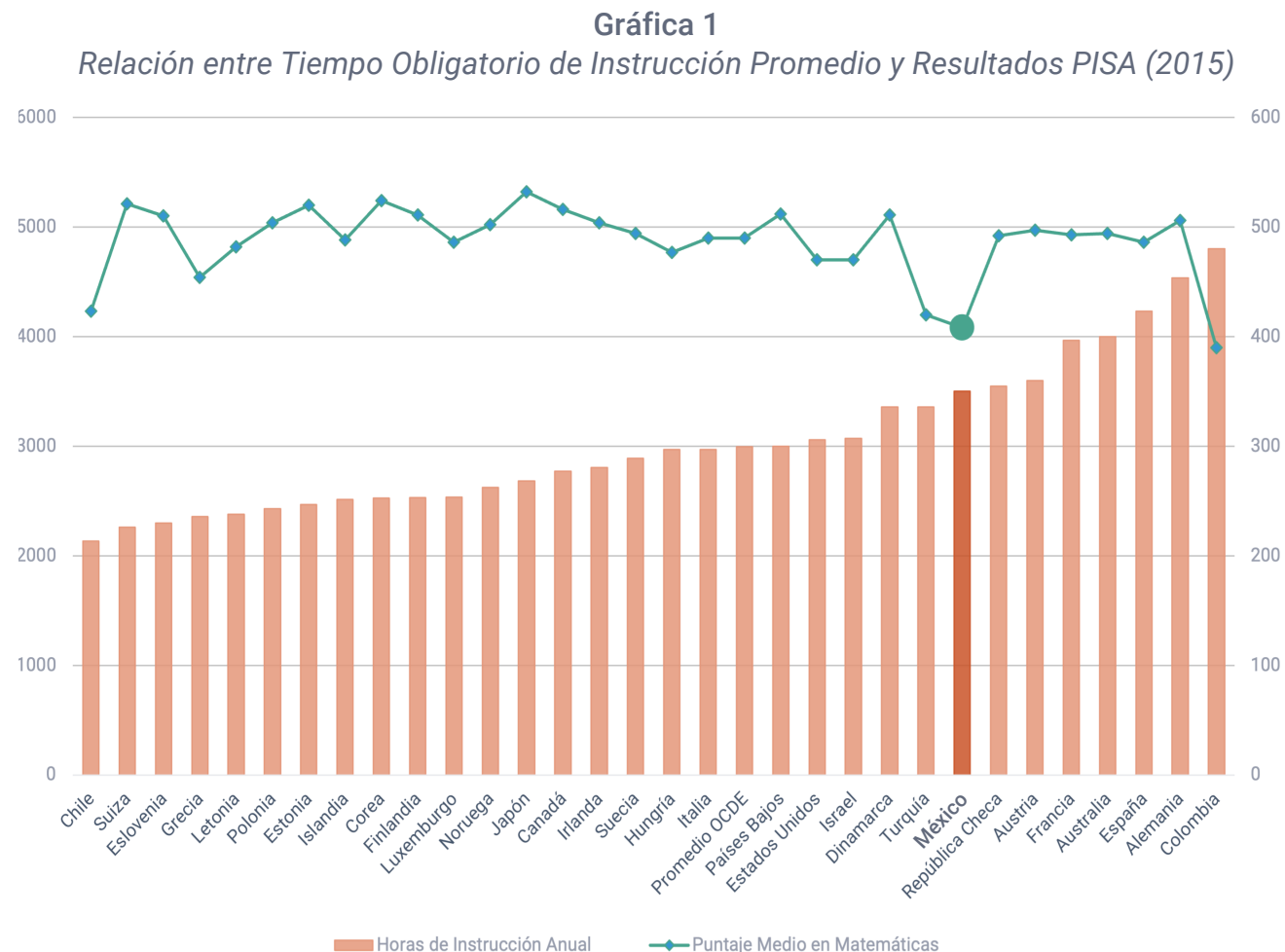
- **Incentivos para la Autonomía de la Gestión Escolar.**
- **Extensión a la Jornada Escolar (PEJ).**
 - Casos implementados en México:
 - Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC).
 - Programa La Escuela es Nuestra (PLEN).

Selección del caso:

- **Orientación** de los instrumentos.
- **Persistencia** en implementación.
- **Resultados positivos** en logro educativo y reducción de brechas de desigualdad.

Características

- **Políticas de Extensión a la Jornada**
 - Mayor Tiempo de Instrucción → ↑Aprovechamiento.
 - Reforzar la revisión del currículum.
 - Fortalecer la relación profesores ↔ Alumnos.
- **Necesario**
 - Capacidades en directivos, docentes y el Estado.
 - Fuertes inversiones públicas.
- **Beneficios Directos:**
 - Mitigar bajos niveles de logro educativo y
 - Equilibrar oportunidades de aprendizaje.
- **Beneficios Indirectos:**
 - Alejar a estudiantes de contextos perjudiciales para el aprendizaje y bienestar individual; o
 - Aumentar de la oferta laboral entre padres de familia.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la OECD disponible en <https://bit.ly/309JxYu> y resultados PISA disponibles en <https://bit.ly/3zoOtmk>

Impactos sobre la PP

- **Alternancias** en el Ejecutivo Federal (2012 y 2018).
- **Reformas Educativas** (2013 y 2019).

Actores

- Secretaría de Educación Pública.
- Autoridades Educativas Estatales.
- Legislativo Federal.
- Representación Docente.

Instrumentos Políticos

- ANMEB (1992).
- Compromiso Social por la Calidad de la Educación (2002)
- Acuerdo por la Calidad Educativa (2008).
- Pacto por México (2012).
- Nuevo Acuerdo por la Educación Nacional (2019).

**Gobernabilidad
del Sector
Educativo
Mexicano**

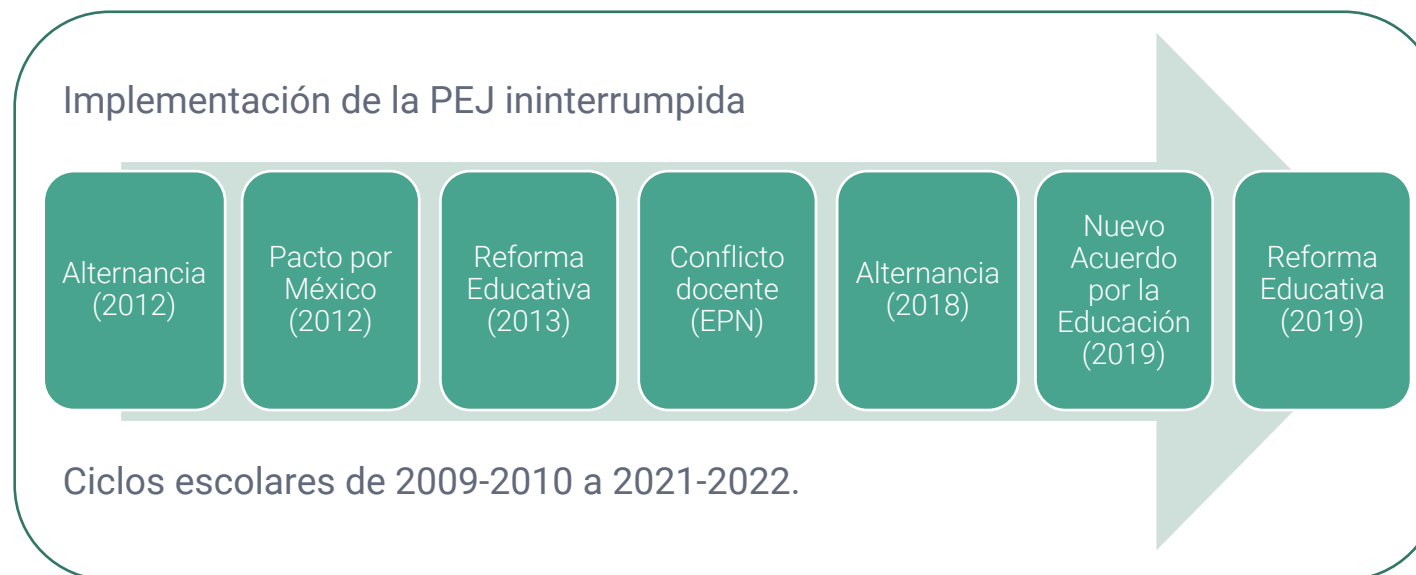
Pregunta de Investigación

La PEJ, bajo el PETC y el PLEN,¹ entre los años escolares 2009-2010 y 2021-2022 despliega **estabilidad**.

Considerando perturbaciones sobre el entorno político, *¿qué factores explican la estabilidad de la PEJ en México?*

Figura 1

La Implementación de la PEJ en México: estabilidad entre alternancias, reformas y conflictos



Fuente: elaboración propia.

¹ En adelante, por PETC y PLEN se entenderá, respectivamente: Programa Escuelas de Tiempo Completo y Programa La Escuela es Nuestra.

Hipótesis

La dinámica de políticas (*estabilidad*) es consecuencia de **cambios sobre componentes del Diseño de PP**, que encuentran su origen en **procesos de decisión** interna en el SEM.

Perturbaciones sobre el entorno político:

- Alternancias en el Ejecutivo Federal.
- Reformas Educativas.
- Renovaciones de acuerdos políticos.

- Procesos Políticos de Decisión sobre el Diseño de la PEJ.
- Diseño de la PEJ.
- Actores inmersos en los Procesos Políticos de Decisión sobre la PEJ.²

²En adelante, estos actores serán tratados como participantes del Subsistema de Políticas (SP) en Situación de Acción sobre el Proceso Político de Decisión sobre el Diseño de la PEJ.

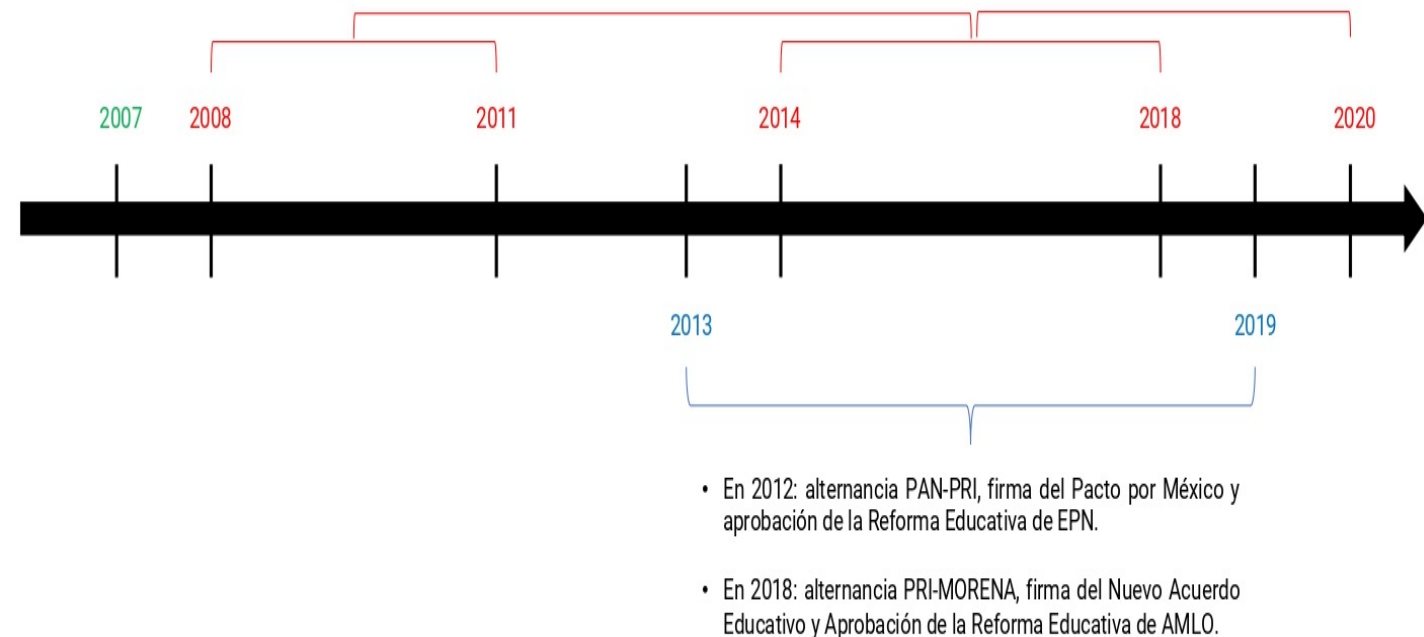
Caso de Estudio: Política de Extensión a la Jornada Escolar en México

- **Periodo de Estudio**
 - **PETC**: 2009-2010 a 2020-2021.
 - **PLEN**: 2021-2022.



Ciclos Escolares de 2009-2010 a 2021-2022.

Figura 4
Línea Temporal hacia una Indagación Comparada



Fuente: elaboración propia.

Figura 5

Procesos, Actores y Diseño: hacia la estabilidad de la PEJ

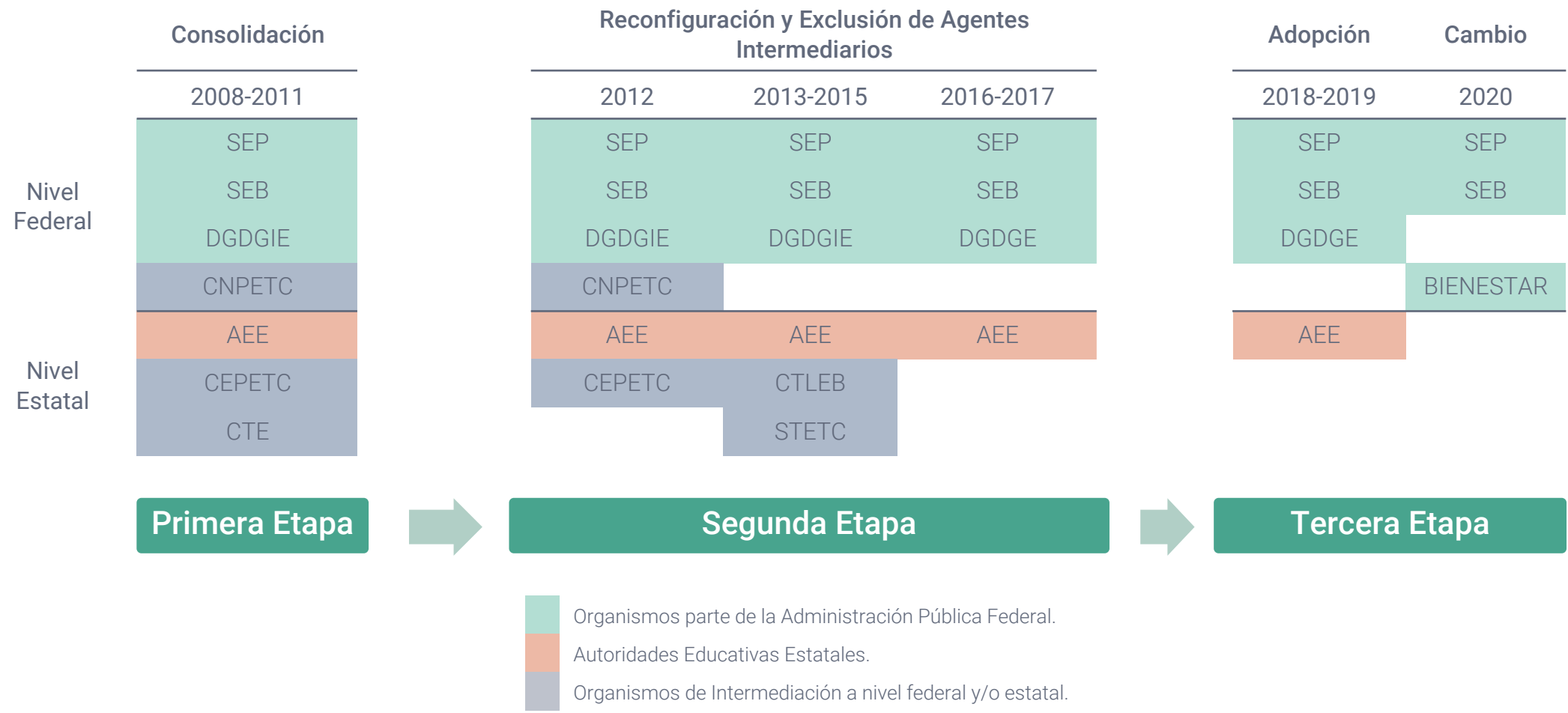


Fuente: elaboración propia.

Método:

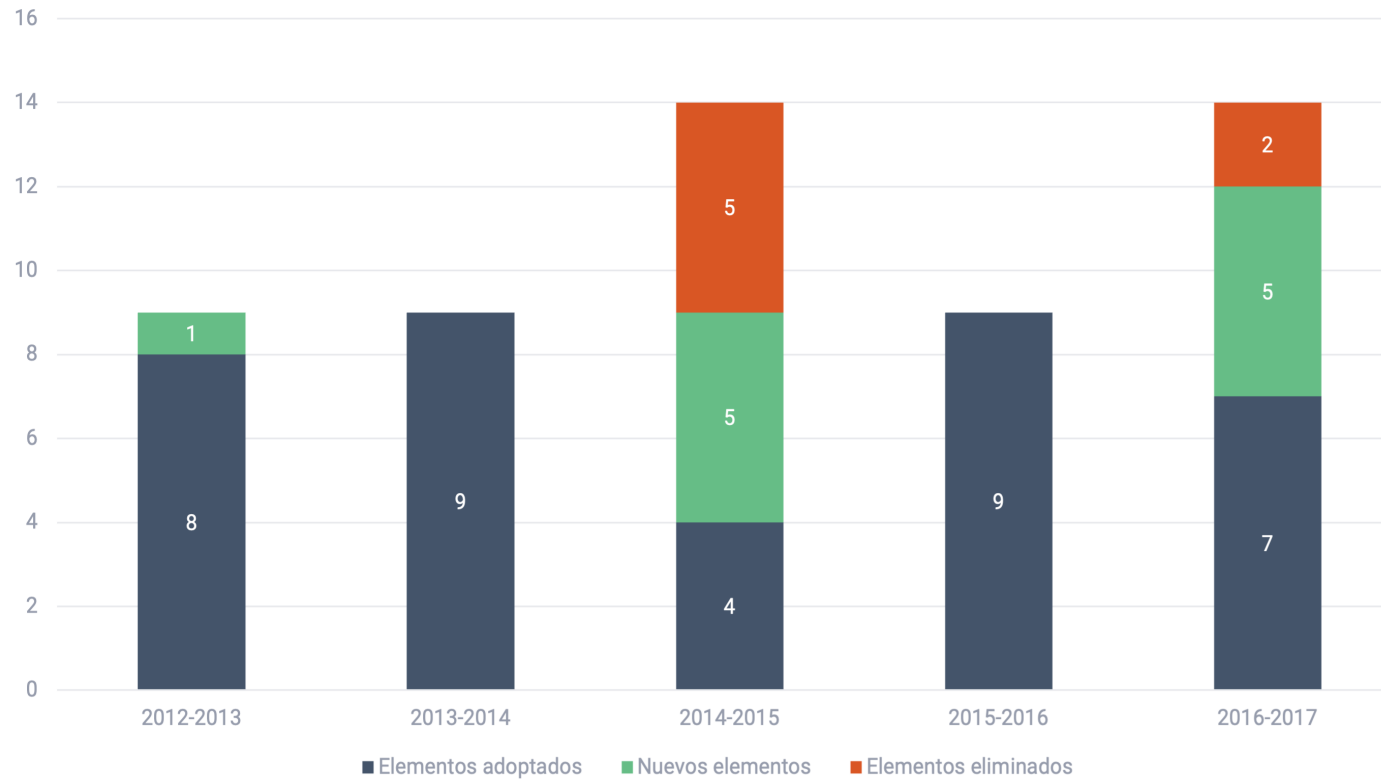
- **Análisis Estadístico Descriptivo** sobre:
 - Cobertura de la PEJ (escuelas);
 - Población Atendida (estudiantes); y
 - Presupuesto (asignado, modificado y ejercido).⁶
- **Análisis Cualitativo de Contenido** sobre:
 - Entrevistas Exploratorias Semiestructuradas.
 - Documental (*Document-Content Analysis*).
 - Reglas de Operación (RO) del PETC.
 - Lineamientos Operativos (LO) del PLEN.
 - Diagramas de Flujo de Procesos.
 - Evaluaciones de Procesos.
 - Respuestas Institucionales.

⁶ Adicional a estos, otros datos fueron recolectados para estudiar, por ejemplo, características descriptivas de Escuelas de Tiempo Completo. Los datos, en todos los casos, fueron obtenidos a partir de fuentes como Estadísticas 911, resultados ENLACE y PLANEA entre 2005 y 2019, cifras de pobreza a través de la proporción de beneficiarios de becas POP, etc. En conjunto, los datos formaron una base original, misma que describo en extenso dentro del Capítulo III de esta investigación.



Secretaría de Educación Pública (SEP); Subsecretaría de Educación Básica (SEB); Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (DGDGIE); Coordinadora Nacional del Programa Escuelas de Tiempo Completo (CNPETC); Autoridad Educativa Estatal (AEE); Coordinadora Estatal del Programa Escuelas de Tiempo Completo (CEPETC); Comité Técnico Estatal (CTE); Comité Técnico Local de Educación Básica (CTLEB); Subcomité Técnico de Escuelas de Tiempo Completo (STETC).

Gráfica 2
Elementos Procedimentales (2012-2013 a 2016-2017)



Fuente: elaboración propia.

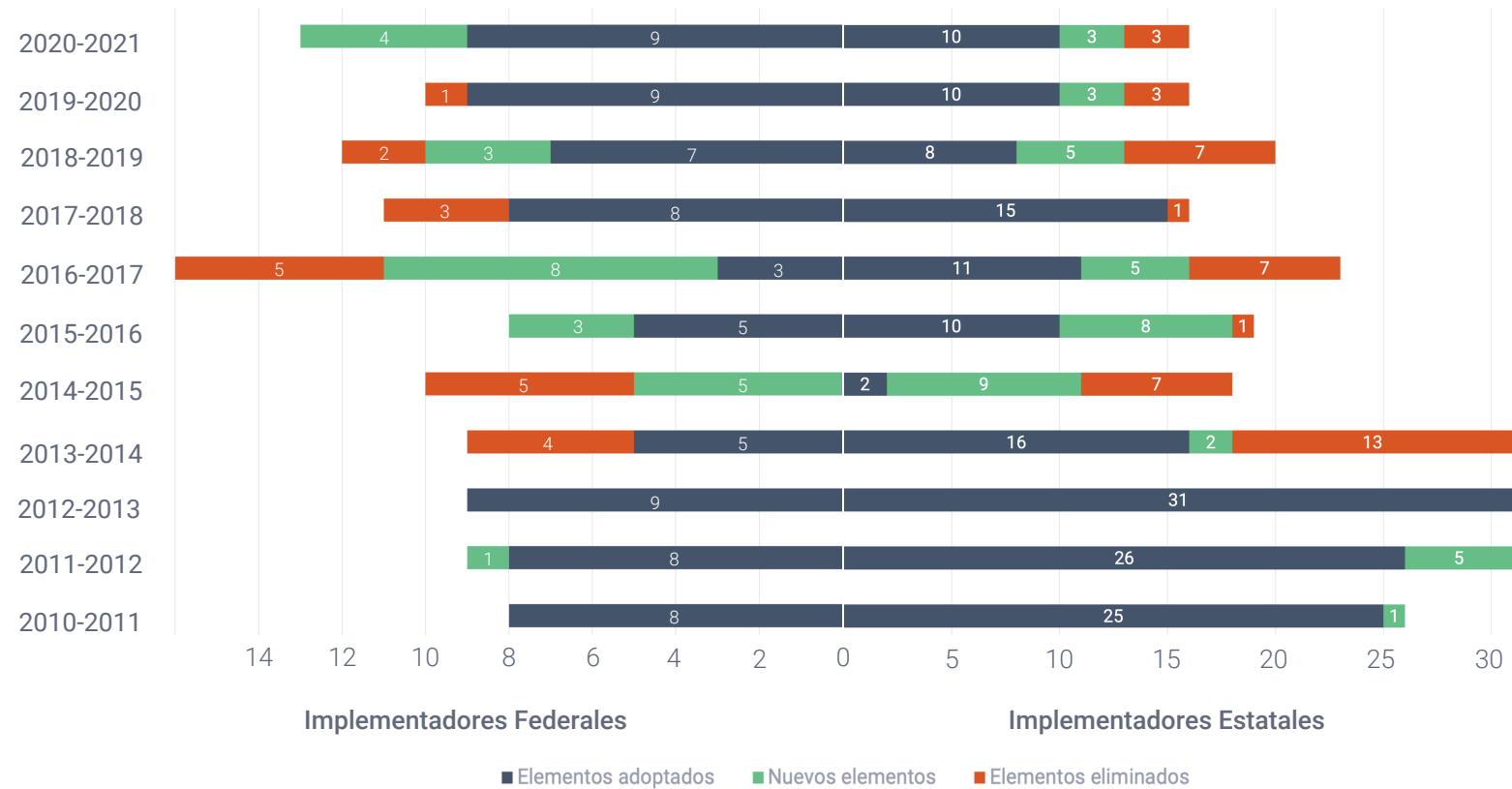
Dada la **transición** PAN-PRI y la **Reforma Educativa** 2012-2013:

- **Rediseño** de Elementos Procedimentales en dos periodos:
 - 2014-2015 y
 - 2016-2017.

De acuerdo con el análisis cualitativo de contenido sobre Documentos Oficiales:

- A partir del rediseño de 2016-2017 existe **equilibrio en el componente** (**adopción** de elementos preexistentes).

Gráfica 3
Variación en las Funciones de Implementadores Federales y Estatales



Fuente: elaboración propia.

La **variación** es **constante** tanto en funciones así como en la composición del Arreglo Político-Administrativo.

Los involucrados en la implementación de la PEJ varían, en estos niveles, según la composición del Subsistema de Políticas en Situación de Acción sobre el Diseño de la PEJ.

A partir del ciclo escolar 2013-2014 se observa **mayor intensidad**:

- **Nuevas** funciones, y
- Funciones **eliminadas**.

A diferencia de los Elementos Procedimentales, en el APA la variación es constante a lo largo de los años en operación.

Tabla 2
Instrumentos en Operación bajo el PETC
2009-2010 a 2012-2013

Instrumentos en Operación	Actualización del personal directivo, docente y de apoyo.
	Seguimiento, acompañamiento y asesoría a las ETC.
	Material didáctico y Equipo Informático para uso educativo.
	Servicios e insumos para alimentación de alumnos y docentes.
	Personal de apoyo para la atención al horario escolar ampliado.
	Acondicionamiento y equipamiento de espacios escolares.
	Fortalecimiento de las CEPETC.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3
Líneas de Trabajo bajo el PETC (2009-2010 a 2020-2021)

Líneas de Trabajo	Fortalecimiento de aprendizajes sobre los contenidos curriculares.
	Uso didáctico de TIC's.
	Alimentación Saludable
	Aprendizaje de una segunda lengua.
	Arte y Cultura.
	Recreación y Desarrollo Físico.

Fuente: elaboración propia.

Ciclo Escolar 2013-2014

- **Incremento** de Instrumentos en operación (9 nuevos beneficios).
- **División** de los instrumentos entre beneficios de tipo **técnico** y **económico**.
- Total en operación: 16.

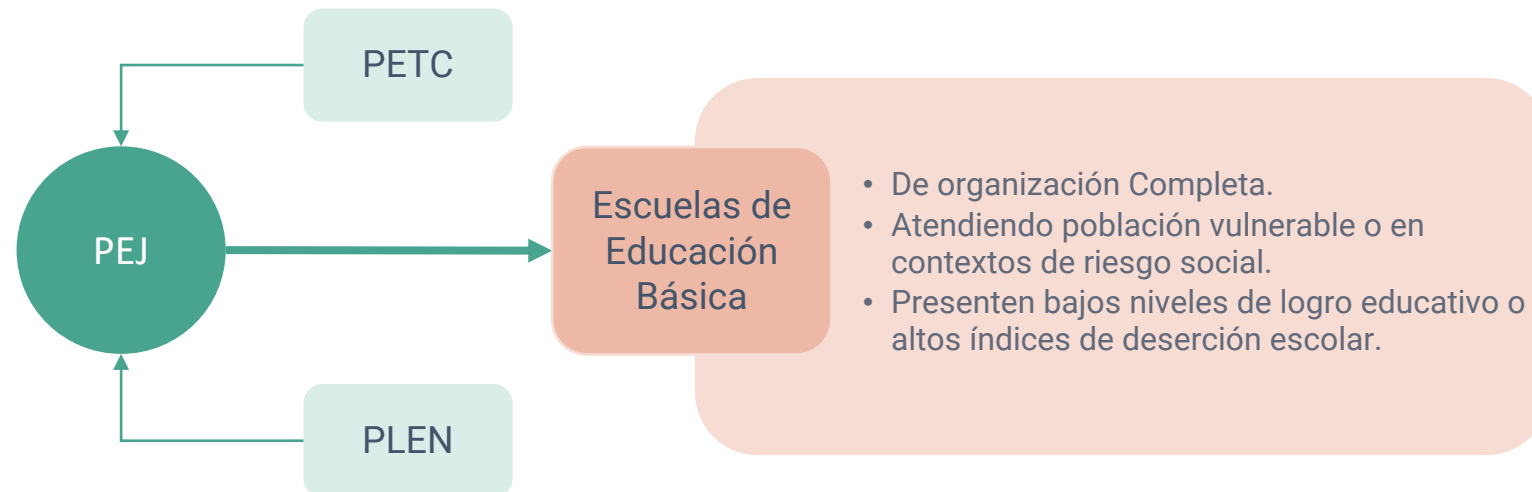
Ciclo Escolar 2014-2015 en adelante

- Rediseño de los instrumentos en operación:
 - Beneficios Económicos pasan a distinguirse en función de su orientación (cuatro categorías).
- En adelante:
 - Adopción y ajustes marginales.
 - No vuelve a haber un beneficio eliminado ni con la alternancia de 2018 o la Reforma Educativa de 2019.
 - Las líneas de trabajo son siempre adoptadas.

- La PEJ ha sido una política de elevada focalización. Los criterios generales de selección de la población objetivo gozaron de elevada estabilidad con cambios menores en función del entorno.

Figura 8

Criterios Generales de Selección de la Población Objetivo



Fuente: elaboración propia.

- Cada entidad, en función de los criterios acordados, establecían estrategias de selección.
- A partir de 2014-2015: asignación privilegiada entre localidades con operación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, y el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Técnicamente, con el PLEN, la focalización no se pierde. En cambio, se modifica la estrategia de selección, eliminando agentes intermediarios parte del Subsistema de Políticas (AEE, por ejemplo).

Figura 9
Evolución de los Objetivos Generales del PETC



Fuente: elaboración propia.

En función de los resultados derivados del análisis cualitativo de contenido sobre Documentos Oficiales es posible mostrar:

1. Entre el periodo de interés, tres etapas pueden ser distinguidas.

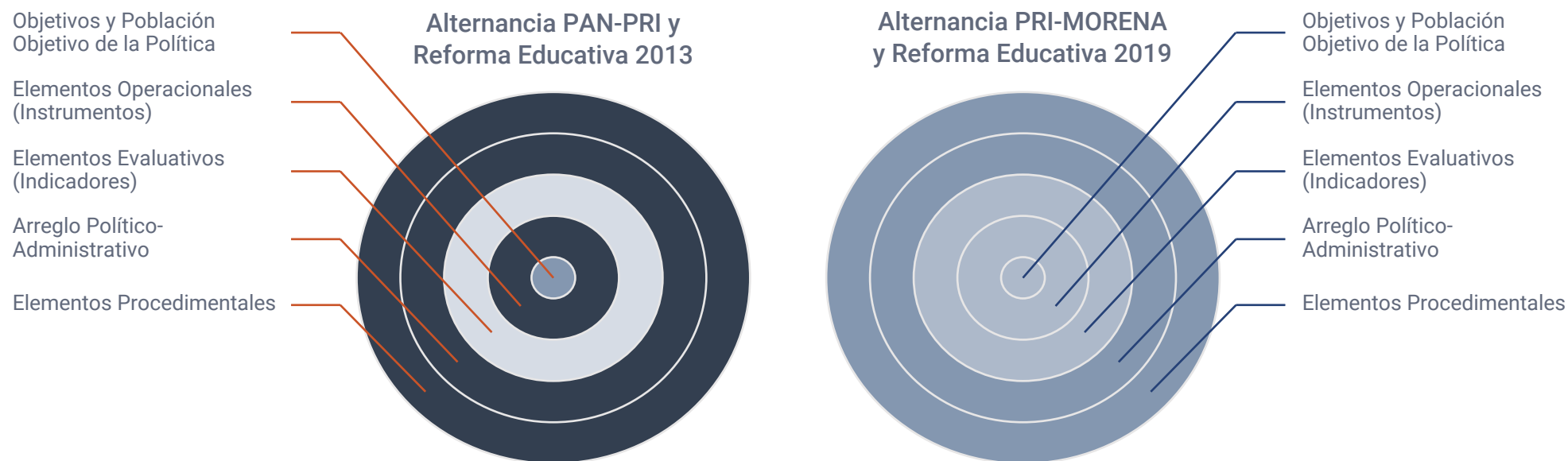


Fuente: elaboración propia.

A través del cambio **en** las políticas puede explicar la estabilidad en momentos de álgido **conflicto político** y baja coordinación entre actores educativos a nivel nacional. Sin embargo:

- De observar únicamente *ventanas de oportunidad* (Alternancias en el Ejecutivo o Reformas) el resultado sería **inconcluso**. Por ello, **se sugiere**
 - Distinguir entre *ventanas de oportunidad* según el **nivel de conflicto** y **coordinación** entre participantes del proceso de decisión sobre la Política de interés.

Figura 11
Concentración de los Cambios en el PETC 2012-2013 y 2018-2019



Fuente: elaboración propia.

- El **cambio** es **más pronunciado** sobre *ventanas de oportunidad* con **altos grados de conflicto** y **bajos niveles de coordinación**; que en situaciones similares, pero disímiles en estos atributos.
- El **cambio** entre PETC → PLEN.
 - Representa un **cambio radical** que *puede* encontrar su **origen** en el **Proceso Político de Decisión sobre la PEJ**, así como procesos en niveles de análisis superiores e inferiores.
 - Tres debates:
 - El fin se **desdibuja** y la **focalización** se **disipa**.
 - El **mecanismo adoptado**, *¿permite mitigar o resolver la desigualdad de oportunidades para el aprendizaje de niñas, niños y adolescentes mexicanos?*
 - Las **capacidades institucionales de las ETC forjadas bajo el PETC**, *¿son suficientes para el uso eficiente de las transferencias económicas y el tiempo añadido?*
- El cambio **en** las políticas: **estrategia analítica para el estudio del desarrollo de las PP**.
- **Necesario**: **reforzar** la teoría del cambio (*menor, mayor, incremental, radical, etc.*) **en** las políticas.

¡Muchas gracias por su atención!

- Bacher-Hicks, A., Goodman, J., & Mulhern, C. (2021). "Inequality in Household Adaption to Schooling Schocks: COVID-Induced Online Learning Engagement in Real Time", *Journal of Public Economics*, 193.
- Bansak, C., & Starr, M. (2021). "COVID-19 Shocks to Education Supply: How 200,000 U.S., Households Dealt With the Sudden Shift to Distance Learning", *Review of Economics of the Household*, 19(1), 63-90.
- Barro, R., & Lee, J. (2021). "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications", *Oxford Economic Papers*, 53(3), 541-563.
- Boruchowicz, C., Parker, S., & Robbins, L. (2022). "Time Use of Youth During a Pandemic: Evidence from México", *World Development*, 149.
- Brown, B., & Saks, D. (1987). "The Microeconomics of the Allocation of Teachers' Time and Student Learning", *Economics of Education Review*, 6(4), 319-332.
- Coolican, M., Borrás, J., & Strong, M. (2020). "Argentina and the COVID-19: Lessons Learned from Education and Technical Colleges in Buenos Aires Province", *Journal of Education for Teaching*, 46(4), 485-496.
- Francis, D., & Weller, C. (2002). "Economic Inequality, the Digital Divide, and Remote Learning During COVID-19", *The Review of Black Political Economy*, 49(1), 41-60.
- Hanushek, E. (2004). "Some Simple Analytics of School Quality". NBER Working Paper Series.
- Hanushek, E. (2013). "Economic Growth in Developing Countries: The Role of Human Capital". Working Paper.

- Hanushek, E., & Kimko, D. (2000). "Schooling, Labor-Force Quality and the Growth of Nations", *The American Economic Review*, 90(5), 1184-1208.
- Hanushek, E., & Woessmann, L. (2007). "The Role of School Improvement in Economic Development". Working Paper.
- Hevia, F., Vergara-Lope, S., Velásquez-Durán, A., & Calderón, D. (2022). "Estimation of the Fundamental Learning Loss and Learning Poverty Related to COVID-19 Pandemic in Mexico", *International Journal of Educational Development*, 88.
- Hossain, M. (2021). "Unequal Experience of COVID-Induced Remote Schooling in Four Developing Countries", *International Journal of Educational Development*, 85.
- Jordan, K., David, R., Phillips, T., & Pellini, A. (2021). "Education During the COVID-19 Crisis: Opportunities and Constraints of Using Edtech in Low-Income Countries", *Revista de Educación a Distancia*, 21(65).
- Levin, H., & Tsang, M. (1987). "The Economics of Student Time", *Economics of Education Review*, 6(4), 357-364.
- Link C. & Mulligan, J. (1986). "The Merits of a Longer School Day", *Economics of Education Review*, 5(4), 373-381.
- Lochner, L. (2011). "Non-Production Benefits of Education: Crime, Health, and Good Citizenship", *Working Paper 16722* <https://www.nber.org/papers/w167722>.
- Monroy-Gómez-Franco, L., Vélez-Grajales, R., & López-Galva, L. (2021). "¿Es Posible Contrarrestar el Costo Permanente de la Pandemia?" Nexos, disponible en: <https://educacion.nexos.com.mx/es-posible-contrarrestar-el-costo-permanente-de-la-pandemia/>

- Monroy-Gómez-Franco, L., Vélez-Grajales, R., & López-Galva, L. (2022). "The Potential Effects of the COVID-19 Pandemic on Learnings", *International Journal of Educational Development*, 91.
- Murnane, R., Willet, J., & Levin, H. (1995). "The Growing Importance of Cognitive Skills in Wage Determination", *The Review of Economics and Statistics*, 77(2), 251-266.
- Padilla-Romo, M., & Cabrera-Hernández, F. (2019). "Easing the Constraints of Motherhood: The Effects of All-Day Schools on Mothers' Labor Supply", *Economic Inquiry*, 57(2), 890-909.
- Parolin, Z., & Lee, E. (2021). "Large Socio-Economic, Geographic, and Demographic Disparities Exist in Exposure to School Closures", *Nature Human Behavior*, 5, 522-527.
- Slattery, P. (1995). "A Postmodern Vision of Time and Learning: A Response to the National Education Commission Report Prisoners of Time", *Harvard Educational Review*, 65(4), 612-633.