



Jornada Escolar Extendida, dos experiencias de gestión escolar en América Latina: Chile y México

«Jornada Escolar Extendida»¹, two experiences of school management in Latin America: Chile and Mexico

SÁENZ MELO, José Antonio² y MOLINA GARCÍA, Amelia³

Sáenz Melo, J. A. y Molina García, A. (2017). Jornada Escolar Extendida, dos experiencias de gestión escolar en América Latina: Chile y México. *RELAPAE* (7), pp 43-53

Resumen

Con base en la teoría para el análisis sistémico de la política, se analiza el impacto en escuelas públicas de educación básica con la implementación de dos estrategias: i) la extensión de tiempo escolar y ii) la autonomía escolar; elementos del proyecto educativo que el Banco Mundial promueve para transformar la gestión y la administración escolar dentro de un modelo de crecimiento económico en regiones subdesarrolladas del mundo. Para ello, se describe la experiencia de Chile con la llamada *Jornada Escolar Completa* y de México, con el *Programa de Escuelas de Tiempo Completo* (PETC). Primero, se trabajan las categorías para el análisis sistémico de la política, propuestas por David Easton, porque es notorio que la adopción del análisis del equilibrio, por latente que sea, oculta la presencia de aquellas metas del sistema que no pueden describirse como estado de equilibrio. Segundo, se desarrollan los apartados del artículo con base en las principales características del modelo de caja negra propuesto por Easton: aproximación al proceso de las políticas públicas en función de los insumos recibidos, en forma de flujos provenientes del entorno, mediados a través de canales de insumo; las demandas dentro del sistema político y su conversión en resultados e impactos de las políticas públicas. Para el caso de México, se despliegan triangulaciones con base en entrevista abierta al responsable del PETC en el Estado de Hidalgo, además, de un grupo focal con participantes de un Consejo Técnico Escolar de una institución pública adscrita al programa mencionado. Finalmente, se ofrece un espacio para argumentar las fuentes de tensión y la persistencia que están presentes para el caso mexicano a partir de la experiencia chilena.

Palabras clave: Extensión de tiempo escolar / Autonomía escolar/ Análisis sistémico de la política/ Impacto de una política/ Banco Mundial.

Abstract

Based on the theory for the systemic analysis of the policy, the impact in public schools of basic education is analyzed with the implementation of two strategies: i) the extension of school time and ii) the school autonomy; Elements of the educational project that the World Bank promotes to transform school management and administration into a model of economic growth in underdeveloped regions of the world. For this, the experience of Chile with the so-called «*Jornada Escolar Completa*» and of Mexico, with the «*Programa Escuelas de Tiempo Completo*» (PETC) is described. First, the categories for systemic policy analysis are proposed by David Easton, because it is notorious that the adoption of equilibrium analysis, however latent, obscures the presence of those system goals that can not be described as state of equilibrium. Next, the sections of the article are developed based on the main characteristics of the black box model proposed by Easton: approximation to the process of public policies based on the inputs received, in the form of flows from the environment, through channels of input; the demands within the political system and their conversion into results and impacts of public policies. For the case of Mexico, triangulations are deployed based on an open interview with the head of the PETC in the State of Hidalgo, in addition, a focal group with participants of a «Consejo Técnico Escolar»⁴ of a public institution attached to the aforementioned program. Finally, a space is offered to argue the sources of tension and persistence that are present for the Mexican case from the Chilean experience.

Key words: Extension of school time/ School autonomy/ Systemic analysis of politics/ Impact of a policy/ World Bank.

¹ Extended school day

² Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México / antoniosaenz9@hotmail.com

³ Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México/ meluxmolina@hotmail.com

⁴ School technical council

INTRODUCCIÓN

El presente artículo aborda la experiencia de gestión educativa de dos países latinoamericanos: Chile y México, con relación a la extensión de tiempo escolar y la autonomía escolar, que adoptan como estrategias de política relacionadas con el proyecto educativo que promueve el Banco Mundial (BM) entre países de ingreso mediano y bajo, cuyo sentido conlleva a cómo se debe gestionar, administrar, financiar y distribuir el proceso educativo; acciones importantes en tanto influyen en cuestiones fundamentales. El financiamiento condiciona la cobertura educativa, la universalidad del servicio educativo o la modalidad restringida en que la educación se imparte. La distribución del servicio educativo (la cual da lugar a la inclusión o a la exclusión de determinados grupos sociales de los servicios educativos) tiene amplias repercusiones económicas y sociales. La administración de la educación condiciona en gran medida su eficiencia, los logros educativos. La gestión de la educación alude a los criterios a partir de los cuales se definen los rumbos de la educación.

En Sudamérica, Chile adopta el programa Jornada Escolar Completa (JEC) y al norte, México, el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC). Cada país con su propia política educativa, implementa las estrategias de extensión de tiempo escolar y autonomía escolar conjugadas en los programas educativos mencionados. Pero, si la causa de adopción es la misma, es decir, préstamos bancarios que implican reordenar los sistemas educativos para corresponder al proyecto educativo del BM —en su papel de promotor del desarrollo económico—: ¿los efectos de la *JEC* y del *PETC* son similares o diferentes en sus procesos de financiamiento, administración y gestión (o gobierno)?, ¿dan cabida a gobiernos homogéneos en las instituciones educativas de nivel básica?, ¿quién o quiénes tienen el control de la educación en cada país?

Ante tales cuestionamientos, se han construido cinco apartados. El primero, es un intento de aproximación a la vertiente sistémica para el análisis de los programas *JEC* y del *PETC*. La intención es darles un tratamiento con base en las principales características del modelo de Easton para concretar un acercamiento al proceso de las políticas públicas, tanto de Chile como de México, en función de los insumos (*inputs*) recibidos, en forma de flujos provenientes del entorno —donde se ubica la política educativa del BM—, mediados a través de canales de insumo (partidos, medios de comunicación, grupos de interés); las demandas dentro del sistema político (insumos internos) y su conversión en resultados (*outputs*) e impactos de los programas mencionados.

El segundo apartado, permite comprender por qué la propuesta educativa del BM conforma un *entorno externo* que tiene como propósito plantear nuevas formas de gobierno de la educación y con ello, concepciones diferentes sobre lo que es la institución educativa.

El tercero y cuarto apartado invitan a conocer, con apoyo del instrumental teórico de Easton, la experiencia de gestión escolar en Chile llamada *JEC* que inicia en 1996 y el caso de México de implementación reciente, a partir de 2007, con el *PETC*; que si bien, comparten el entorno externo en cuestión de política educativa, conforman —por separado— su propio entorno interno, de acuerdo con las características de su cultura, que a su vez tendrán una aproximación al proceso de las políticas públicas en función de insumos (*outputs*) muy particulares; por consecuencia, efectos (*outputs*) disímiles. Para el caso de Chile el proceso de investigación es netamente bibliográfico; en cambio, para México, se despliegan triangulaciones con información obtenida con base en entrevista abierta al responsable del PETC en el Estado de Hidalgo, además, de un grupo focal con los participantes de un Consejo Técnico Escolar de una institución pública adscrita al programa mencionado.

Por lo expuesto, el artículo cierra con un quinto apartado, cuya intención es referenciar las fuentes de tensión y la persistencia que están latentes para el caso mexicano a partir de la experiencia chilena en la implementación de las estrategias de política educativa del BM.

1. LA VERTIENTE SISTÉMICA COMO BASE PARA EL ANÁLISIS

Una de las razones fundamentales por la que se recurre a la teoría del análisis sistémico de la política, es porque los planteamientos centrales de David Easton⁵ se orientan por la interrogante ¿cómo logran persistir los sistemas políticos en un mundo donde coexisten la estabilidad y el cambio?, y cuya respuesta constituye un andamiaje para el análisis político, en el que señala que lo conveniente para interpretar la vida política, es identificarla como una serie compleja de procesos mediante

⁵ Para la construcción de este apartado se han realizado dos lecturas de interés, que conforman la columna de todo el artículo. La primera, Esquema para el análisis político publicada en 1965, y la segunda: «Categorías para el análisis sistémico de la política» en Diez textos básicos de ciencia política. Se menciona así, porque se ha evitado hacer referencia textual con la finalidad de permitir fluidez a la lectura.

los cuales ciertos tipos de insumos se convierten en productos que se pueden denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas, y que pueden analizarse mediante las conductas que se generan en un sistema.

En este sentido, es necesario saber que Easton establece su concepción de sistema bajo cuatro premisas, que a su vez, lo distinguen de otros componentes que lo trastocan:

- a) **sistema:** es útil considerar a la vida política como un sistema de conducta.
- b) **ambiente:** un sistema se puede distinguir del ambiente en que existe y está abierto a las influencias que le preceden.
- c) **respuesta:** las variaciones que se producen en las estructuras y procesos dentro de un sistema se pueden interpretar como esfuerzos alternativos constructivos o positivos por parte de los miembros del sistema, para regular o hacer frente a una tensión que procede tanto de fuentes ambientales como internas.
- d) **retroalimentación:** la capacidad de un sistema para subsistir frente a una tensión, en función de la presencia y naturaleza de la información y de las demás influencias, las cuales retornan a sus actores y a los que toman las decisiones.

Easton considera que la política es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está expuesto el sistema político, y que a su vez reacciona frente a ellas. Lo que le permite afirmar que la vida política forma un «sistema abierto», y a partir de ahí podemos «interrogarnos sobre los tipos de intercambios que ese sistema mantiene con su ambiente, el modo en que los miembros del sistema responden a este intercambio y las determinantes de estos procesos dinámicos».

Así, la organización interna de un sistema político es su extraordinaria capacidad para responder a las circunstancias en que funciona; los sistemas políticos acumulan gran cantidad de mecanismos con los cuales enfrentan a sus ambientes. Gracias a ello son capaces de regular su propia conducta, transformar su estructura interna y hasta llegar a remodelar sus metas fundamentales. Por lo que de acuerdo con Easton un sistema político refiere a aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad y esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio.

El ambiente puede dividirse en dos tipos: la intrasocietal y la extrasocietal. El primero consta de todos aquellos sistemas que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político; comprenden series de conductas, actitudes e ideas tales como la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales; son segmentos funcionales de la sociedad, uno de cuyos componentes es el propio sistema político. Los demás sistemas constituyen la fuente de muchas influencias que crean y dan forma a las circunstancias en que tiene que operar aquél.

El segundo, la extrasocietal, comprende todos los sistemas que están fuera de la sociedad dada; son componentes funcionales de una sociedad internacional, suprasistémica del que forma parte toda la sociedad individual. Otra categoría abordada por Easton, refiere al *análisis del equilibrio* y a los problemas a los que se enfrenta el sistema político. Éste mantiene un flujo de intercambios con su ambiente (*intrasocietal* y *extrasocietal*); recibe demandas de apoyos (inputs), envía decisiones y acciones, respuestas y productos (outputs), y genera las condiciones para la retroalimentación del sistema mismo.

Resumiendo, las principales características del modelo de Easton son la aproximación al proceso de las políticas públicas en función de los insumos (*inputs*) recibidos, en forma de flujos provenientes del entorno, mediados a través de canales de insumo (partidos, medios de comunicación, grupos de interés); las demandas dentro del sistema político (insumos internos) y su conversión en resultados (*outputs*) e impactos de las políticas públicas (Parsons, 2007, p.58).

2. EL PLANO EXTRÍNSECO DE LA EDUCACIÓN EN LA PROPUESTA DEL BANCO MUNDIAL: *AMBIENTE EXTRASOCIETAL*

El proyecto educativo que el BM impulsa, para fines de este análisis sistémico de política, será considerado como el ambiente de tipo extrasocietal, por dos razones: i) comprende el sistema que está fuera de la sociedad, tanto de Chile como de México y, ii) por ser un componente funcional de una sociedad internacional (suprasistémica). Por tanto, para describir el ambiente extrasocietal, digamos que el proyecto educativo del BM está integrado por dos planos distintos y complementarios: el de lo intrínseco y el de lo extrínseco de la educación. El primero, el cual no cobra presencia para el análisis, refiere al tipo de contenidos (conocimientos, valores y destrezas) que se imparten mediante el proceso educativo. El segundo se refiere a «cómo el servicio educativo debe gestionarse, administrarse, financiarse y distribuirse en los países de ingreso mediano y bajo» (Lerner, 2009, p.173).

¿Por qué prestar mayor atención al plano extrínseco del proyecto educativo del BM en la conformación del ambiente extrasocietal? Simplemente, porque el plano extrínseco suscita cambios inmediatos e influye en cuestiones fundamentales como el financiamiento, y éste, en la gestión de la educación, que alude a los criterios a partir de los cuales se definen los rumbos de la educación de un determinado país. «Financiamiento, administración y gestión (o gobierno) se relacionan con una cuestión fundamental: quién o quiénes tienen el control de la educación» (Lerner, 2009, p.176). A continuación, se describen dos de las estrategias que el BM promueve entre sus países miembro, como parte del plano extrínseco de su proyecto educativo, con la intención de promover un modelo de gestión escolar acorde con el modelo de crecimiento económico que ha impulsado dicha entidad suprasistémica; a saber: i) extensión de tiempo escolar y, ii) autonomía escolar.

2.1 Extensión de tiempo escolar

En 1998 el BM publica el trabajo *Tiempo y aprendizaje* —dirigido por Sergio Martinic—, para describir la diferencia entre el tiempo oficialmente asignado y el tiempo efectivo o real en países latinoamericanos, retomando cuatro conclusiones.

- De los 180 días de clase promedio y oficiales no se realizan más de 100 días y se pierde el 50% o más de las horas asignadas para la enseñanza, sobre todo en escuelas públicas y en áreas apartadas debido a: el ausentismo del profesor por huelga, tareas administrativas o licencias médicas; distancias de las escuelas rurales de los centros urbanos de residencia de los profesores y factores climáticos (Martinic, 1998, p.17).
- Los profesores gastan demasiado tiempo en actividades administrativas del establecimiento, control de la conducta de los estudiantes y en la organización de la clase: México el 30% del tiempo de la clase a la enseñanza, Chile el 67%. Tiempo que disminuye a medida que aumenta el grado escolar, permitiendo que el ritmo que se sigue para el aprendizaje no considera las necesidades ni los ritmos propios de los alumnos (Martinic, 1998, p.22).
- Los estudios que postulan una correlación fuerte entre tiempo y aprendizaje consideran medidas «macro»: número de años de escolarización, número de días efectivos de clases; tomando como unidad de análisis a la escuela y no el aula (Martinic, 1998, p.28).
- Toda política dirigida a la organización del tiempo escolar debe considerar: a) *infraestructura y equipamiento*; b) *dotación docente, administrativa y auxiliar*; c) *necesidades de alimentación escolar del establecimiento y sus soluciones*; d) *discutir si la extensión de la jornada debe ser obligatoria o voluntaria*, y e) *calidad en el uso y gestión del tiempo* (Martinic, 1998, p.40).

Este tipo de consideraciones están contempladas en las reformas educativas actuales promoviendo profundos cambios en los sistemas educativos de Latinoamérica. Éstos se dirigen a una mayor autonomía y flexibilidad de la escuela en sus relaciones con la autoridad central, el entorno, el conocimiento y la tecnología; con la finalidad de tomar en cuenta «la heterogeneidad de los alumnos, diversificar las prácticas pedagógicas y las fuentes de conocimiento y, de forma particular, fomentar la participación activa del alumno en la construcción de sus conocimientos» (Husti, 1992). Para ello, se requiere de una organización del tiempo flexible y adaptable, que trascienda el modelo de la escuela tradicional y sus principales agentes.

En el texto *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, publicado por el BM y coordinado por Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry en 1998, se plantea la exigencia de inculcar un sentido de responsabilidad personal y de responsabilidad por sus actuaciones y resultados a todos los agentes que inciden en el desempeño de la escuela, colocando como elemento común de la reforma de los noventa a la descentralización. Por ello, en países como México se aumentó el nivel de responsabilidad de los gobiernos regionales en la educación y en otros, en especial en Chile, la gestión fiscal y administrativa de la educación fue traspasada principalmente a las municipalidades.

Los textos de Martinic (1998) y de Javed & Perry (1998), a casi dos décadas de su publicación, invitan a pensar que países como México y Chile debiesen estar transitando la segunda generación de reformas educativas, donde se debe dar mayor autoridad a los padres y maestros, porque han sido instituidos legalmente con ese poder para desempeñar nuevas funciones, lo cual, cambia su comportamiento tradicional (Javed & Perry, 1998, p. 109). Siempre y cuando, en el desarrollo de la primera generación de reformas se haya concentrado en la descentralización: cambios legales, elaboración de innovaciones experimentales y creación de sistemas de evaluación y pruebas.

Puntualizando, el BM difunde que la transformación educativa debe ir de abajo hacia arriba, con énfasis en los cambios conductuales —plano de lo intrínseco— con base en las siguientes estrategias para mejorar la cantidad y la calidad del tiempo

—plano extrínseco de la educación dentro de su propuesta— (Martinic, 1998, p.42): i) reestructurar u ordenar el tiempo alterando el horario tradicional o el número de días de clases. Esta intervención genera problemas prácticos y requiere de mayor compromiso y participación de la comunidad escolar; ii) la creación de periodos de trabajo paralelo; iii) mejor utilización del tiempo disponible en la sala de clases; iv) mejorar la gestión en la sala de clases y, v) cambios en el tamaño y composición del grupo para mejor aprovechamiento del tiempo.

El verdadero cambio educativo no es el de la jornada escolar, de la concentración, de la instrucción en una sesión única o continuada sino «el del tiempo escolar en el contexto de una nueva organización del conocimiento y de la cultura de la escuela» (Pereyra, 1992), aumentar la participación de los padres, como medio para estimular la competencia entre las escuelas (Javed & Perry, 1998, p.111), promoviendo que la transición hacia una mayor autonomía de las escuelas y una mayor participación de la comunidad es más importante para las escuelas que la descentralización gubernamental.

2.2 La *autonomía escolar* propuesta por el Banco Mundial como insumo en la conformación del sistema político

Como parte del ambiente *extrasocietal* podemos identificar los mensajes del *Informe sobre el Desarrollo Mundial (IDM) 2004* (BM, 2003), que ofrecen un marco referencial con elementos para analizar la Administración Escolar Descentralizada (AED). Allí se presenta evidencia que un aumento progresivo de autonomía y responsabilidad puede contribuir a la resolución de algunos de los problemas fundamentales en la educación. Las escuelas deben recibir cierto grado de autonomía en relación con el uso de los insumos y responsabilizarse ante los clientes por su empleo eficiente. En las referencias que promueven la utilización de la AED se recomiendan cuatro principios: i) ampliar las oportunidades de los pobres de elegir escuela y participar; ii) otorgar una voz más fuerte a los ciudadanos; iii) poner a disposición general la información sobre el desempeño escolar; iv) fortalecer las recompensas a las escuelas que presten servicios eficaces a los pobres y penalizar a los que no los presten (Barnett, 1996).

Se sugiere que el elemento decisivo que se encuentra en los sistemas educativos exitosos es un sistema significativo de responsabilidad, en el que se da una relación de tres ángulos: entre ciudadanos, políticos y proveedores de servicios.

En el marco del *IDM 2004*, para analizar la prestación de servicios educativos se definen cuatro aspectos de responsabilidad, como sigue:

Voz. Qué tanta capacidad tienen los ciudadanos de hacer responsables a los políticos y a los gobiernos por su desempeño en delegar la responsabilidad de proveer educación.

Compactos. Con qué suficiencia y claridad se comunican las responsabilidades y objetivos de las políticas de educación pública.

Administración. Las acciones que desarrollan proveedores efectivos de primera línea dentro de las organizaciones.

Poder del cliente. Qué tanto pueden los ciudadanos, como clientes, aumentar la responsabilidad de las escuelas y los sistemas escolares.

De manera que la AED puede ser una forma de garantizar la responsabilidad y autonomía concebidas en el IDM 2004, pero con la garantía de un grupo de agentes: los administradores escolares (en otras palabras, el grupo a quien se devuelve la autonomía). Este grupo consiste usualmente en una asociación de los diferentes agentes que pueden responsabilizarse mutuamente mientras se proveen los servicios que la escuela en cuestión requiere. No se ha establecido aún cuán exitoso ha sido este grupo adicional de agentes como depositario de la autoridad devuelta para dirigir las escuelas.

3. JORNADA ESCOLAR EXTENDIDA, EXPERIENCIA DE GESTIÓN ESCOLAR EN CHILE

3.1 Ambiente intrasocietal

El 21 de mayo de 1996, desde la presidencia se anunciaba un conjunto de nuevas iniciativas destinadas a explicitar el carácter de primera prioridad nacional al sector educacional. La Jornada Escolar Completa (JEC) proponía beneficiar a 2,300,000 estudiantes de enseñanza básica y media e implicaba una fuerte inversión en infraestructura y en subvención escolar. La

extensión de la jornada escolar se justificó por dos motivos básicos: i) para mejorar los aprendizajes —se reconoce que el mayor tiempo es un factor que afecta positivamente al aprendizaje, el trabajo técnico de los docentes y la gestión de cada establecimiento— y, ii) para lograr mayor equidad en la educación: ya que la JEC permitirá atender a la población de alto riesgo social y educativo, y al mismo tiempo es una acción que iguala las oportunidades de aprender al aumentar de manera significativa el tiempo de trabajo escolar a todos los estudiantes de establecimientos educacionales subvencionados por el Estado y no sólo a un sector minoritario y privado como había sido hasta entonces (García-Huidobro, 2009, p.04).

La JEC se presentaba como una medida que contribuía a consolidar los esfuerzos en curso de la Reforma Educacional, y también alude a otros dos argumentos vicarios, pero socialmente importantes: i) el cuidado de los niños y jóvenes habida cuenta de la necesidad de aumentar el trabajo femenino en los sectores más pobres de la población y, ii) el aumento del espacio social, recreativo, cultural y deportivo en las poblaciones urbanas y sub-urbanas pobres densamente pobladas, al existir después de las cinco de la tarde un conjunto de establecimientos que pueden quedar liberados para la comunidad, lo que no sucedía cuando estos funcionaban en doble jornada.

3.2 Inputs. Aproximación al proceso de las políticas públicas en función de los insumos

El tiempo escolar se incrementó en aproximadamente un 30% anual, aumentando el tiempo de trabajo obligatorio fijado en la matriz curricular obligatoria. En educación básica significó pasar de 30 a 38 horas pedagógicas semanales de 3° a 6° grado y de 33 a 38 en 7° y 8° grado. En educación secundaria de 33 horas en los grados 9 y 10 a 38 y de 36 en los grados 11 y 12, a 42 horas⁶. Se estableció un tiempo más largo que antes de recreo y de almuerzo.

Los destinatarios son todos los estudiantes de los centros educativos de primaria y secundaria con financiamiento público (municipal y particular); las excepciones son el primer y segundo grado y los que atienden a adultos, aunque los estudiantes rurales y los urbanos de sectores pobres, si quieren, también pueden adscribirse a este régimen (García-Huidobro, 2009, p.05).

Para incorporarse al régimen de JEC el centro escolar debía contar con un proyecto de JEC aprobado por el Ministerio de Educación, con la justificación pedagógica del uso del tiempo de trabajo escolar y el número de estudiantes que se atenderá; en segundo lugar, debe contar con la infraestructura y el equipamiento necesarios para la atención de los alumnos; debe contar con el personal docente idóneo y los demás recursos humanos necesarios y asegurar tiempo para el trabajo técnico y pedagógico del docente (2 horas cronológicas de trabajo para docentes con más de 20 horas).

Para utilizar este tiempo escolar cada centro educativo debió formular un Proyecto Pedagógico de JEC que definía la organización de la totalidad del tiempo escolar de los estudiantes y el trabajo técnico pedagógico en equipo de los docentes. Para ello se elaboraron materiales de apoyo, capacitación y asistencia técnica de la supervisión ministerial a los establecimientos educativos (García-Huidobro, 2009, p.06).

3.3 Outputs. Los efectos de la Jornada Escolar Completa

De acuerdo con el informe final de la «Evaluación Jornada Escolar Completa» desarrollada por la Pontificia Universidad Católica de Chile (2005, p.136), se observan tres áreas en que, de acuerdo a la percepción de los actores, la JEC está teniendo efectos.

- i) sobre el desarrollo de conocimientos y habilidades de los alumnos;
- ii) sobre el establecimiento, y
- iii) sobre el alumno y su familia: en la disminución del tiempo en que los niños están solos en su casa o en la calle.

Existen dos evaluaciones posteriores. Una realizada por la misma Universidad Católica (Desuc, 2005) y otra, organizada por el Ministerio de Educación, mediante una jornada de evaluación en todos los establecimientos con JEC (CEO, 2006), que a trazos gruesos repiten la impresión general positiva.

En relación con la jornada de evaluación (agosto de 2006), la mayoría de las opiniones de todos los actores coinciden en los beneficios de la política de JEC. En efecto, el mayor tiempo escolar, es apreciado por los aportes a los alumnos en formación

⁶ Se trata de «horas pedagógicas» de 45 minutos.

y aprendizaje; también porque estaría evitando el riesgo social que implicaría estar en la calle sin el cuidado de sus padres, y por los beneficios que trae a los padres en cuanto pueden trabajar tranquilos sabiendo que sus hijos están bien cuidados (García-Huidobro, 2009, p.07).

4. PROGRAMA ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO, EXPERIENCIA DE GESTIÓN ESCOLAR EN MÉXICO

4.1 Ambiente intrasocietal

En la década de los noventa, con las cada vez más visibles consecuencias de la globalización, la clase política de México tuvo que responder con la hechura de diferentes políticas a los procesos de descentralización educativa que se estaban presentando: la Ley General de Educación (LGE), fue uno de los tantos artefactos de defensa. Con esta ley, se sentaron las normas generales para regular el servicio público de la educación, fundamentada en los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, la historia de dicha ley se circunscribe en dos décadas llenas de mutaciones políticas que le han concebido omisiones y agregaciones a su estructura original. Por ejemplo, el 11 de septiembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) se publicó la última reforma a la LGE, de forma puntual, en su Capítulo III de la Equidad en la Educación, Artículo 33, se adiciona la fracción XVI, donde se estipula que

Se establecerán, de forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal, escuelas de tiempo completo, con jornadas entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural [...].

¿Por qué citar un programa como el de Escuelas de Tiempo Completo (PETC)? Quizá sea la conformación de un sistema que busca tener equilibrio con base en planteamientos administrativos y pedagógicos, como ampliar el horario escolar de 8:00 a 16:00 horas, para que los alumnos además de trabajar en las asignaturas del plan de estudios, cuenten con tiempo suficiente para realizar actividades nuevas como el aprendizaje de una segunda lengua, el manejo de las tecnologías informáticas en apoyo al aprendizaje, la educación física y artística; así como el aprendizaje de técnicas de estudio independiente. Pero, ¿con el PETC realmente mejoran la calidad de la educación?

En una primera aproximación al análisis sistémico de la política, podemos identificar dentro de las tensiones de tipo intrasocietal aquellas que se generan por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP), al difundir los resultados de la Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares, mejor conocida como prueba ENLACE, del periodo 2008 al 2010, para demostrar que con el PETC se ha impactado de manera positiva en los puntajes de dicha evaluación. En las de tipo extrasocietal, identificamos que en 2015 el Banco Mundial (BM) hizo público en diferentes medios de comunicación un aparente retroceso en los estándares de calidad de la educación en México, atribuido a los bajos resultados de un programa similar al PETC, el Programa Escuelas de Calidad (PEC), que está vigente en el país desde 2001 y que pese a los logros iniciales, estos se están revirtiendo. Tanto así, que dicho organismo internacional, otorgó un préstamo a México por 350 millones de dólares, a partir de 2015 y por un periodo de cuatro años para apuntalar tanto el PEC como el PETC de la SEP.

4.2 Inputs. Aproximación al proceso de las políticas públicas en función de los insumos

El PETC, el cual fue creado en el marco del objetivo cuatro del Programa Sectorial de Educación 2007, que plantea ofrecer una educación integral que equilibre la formación en valores ciudadanos, el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, a través de actividades regulares del aula, la práctica docente y el ambiente institucional, para fortalecer la convivencia democrática e intercultural.

El PETC se concibe como una alternativa pedagógica que extiende la jornada escolar del alumnado y del personal docente y directivo en las escuelas, con el propósito de «favorecer el desarrollo de las competencias definidas en los planes y programas de estudio para la educación básica» (SEP, 2010). El horario dispuesto es de 8:00 a 16:00 horas, durante el cual se incluye, además del trabajo de las asignaturas curriculares del plan de estudios, enseñanza de una segunda lengua (inglés o indígena), manejo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en apoyo al aprendizaje, educación física y artística, y fomento del estudio independiente en el alumnado, además de que contempla la ingesta de alimentos.

El objetivo del programa se ha modificado a lo largo de los años de ejecución. Para el ciclo 2013-2014 fue: contribuir a que los alumnos/as de las escuelas públicas de educación básica, en un marco de inclusión y equidad, mejoren sus aprendizajes e incrementen sus posibilidades de formación integral, mediante la ampliación y uso eficaz de la jornada escolar (SEP, 2013).

Para el ciclo 2015-2016 éste cambió a: establecer ETC con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos del alumnado (SEP, 2014).

La población objetivo está ubicada en escuelas públicas de educación básica que ofrezcan educación en los niveles de primaria y secundaria con modalidad telesecundaria; estas últimas, siempre y cuando lo permitan las condiciones del plantel, y el sistema educativo local lo estime conveniente. Otra característica es que el centro escolar atienda a estudiantes en situación vulnerable o en contextos de riesgo social; además, que presenten bajos niveles de logro educativo o altos índices de deserción escolar. También se busca conformar zonas escolares y regiones de escuelas de tiempo completo (SEP, 2013).

Respecto al modelo pedagógico del programa, éste se inserta al currículo vigente en educación básica, como apoyo para beneficiar a la población estudiantil que está en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social; en este sentido, se amplía la jornada escolar 50% más de trabajo efectivo en el ciclo lectivo. Para ello, la propuesta pedagógica dispone el desarrollo de líneas de trabajo educativo, de tal forma que el alumnado sea capaz de movilizar sus saberes en distintos contextos, «en un ambiente adecuado para el aprendizaje, la convivencia, el entendimiento mutuo y la inclusión» (SEP, 2010).

Se pretende que las Líneas se desarrollen durante la semana escolar, que se trabajen dos veces al día en sesiones de 30 minutos cada una, y son: Lectura y escritura, Desafíos matemáticos, Arte y cultura, Actividades didácticas con apoyo de las TIC, Vida saludable y Segunda lengua (inglés o lengua materna, para escuelas indígenas).

El programa opera en dos vertientes: en jornada ampliada (JA) seis horas por día, y en jornada de tiempo completo (JTC), ocho horas al día; esta última tiene la obligación de brindar alimentación al alumnado.

Los recursos financieros para la operación del programa en las entidades y el Distrito Federal se destinan a cuatro rubros:

- i) pago de apoyo económico para personal directivo, docente y personal de apoyo
- ii) fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas
- iii) apoyos para el servicio de alimentación
- iv) apoyos a la instalación local

4.3 Impacto del PETC en el caso de México. Outputs y retroalimentación

Para analizar el impacto del PETC se hace uso del *Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015* presentada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL), además de la información recogida en campo con dos instrumentos: una entrevista abierta con el responsable del PETC en el Estado de Hidalgo y un grupo focal con las participantes de un Consejo Técnico Escolar de una institución pública adscrita al PETC. El CONEVAL ofrece como resultado principal que el PETC no cuenta con evaluaciones de impacto, sin embargo comparte cinco hallazgos relevantes.

Primer hallazgo. El programa contribuye al logro de objetivos del PND 2013-2018. La definición de sus poblaciones potencial, objetivo y beneficiaria han sido objeto de revisión continua, particularmente para establecer criterios de focalización que lleven los apoyos del programa a aquellas escuelas que tengan mejores condiciones de factibilidad técnica para convertirse en escuelas de tiempo completo. Es un programa de aporte específico, que establece relaciones de complementariedad con otros programa educativos con los cuales comparte algunas características (CONEVAL, 2015, p.2).

De acuerdo con el funcionario encargado del PETC en Hidalgo, se trata de un excelente proyecto de inclusión social, porque está dirigido a las zonas de alta marginación, a escuelas con mayores índices de deserción y reprobación; además contempla las regiones que están dentro del Programa Cruzada contra el Hambre —el cual no es un programa educativo (nota de los autores)—, como «una manera de paliar los rezagos que existen tanto en materia social como educativa, que finalmente redundan en la construcción del conocimiento» (E01, 2016, p.02)⁷.

Con el grupo focal interesó cuestionar ¿cómo deciden formar parte del PETC?, porque la institución está ubicada en una de las regiones con mayor desarrollo industrial del estado de Hidalgo, por tanto, se cuenta con «mejores condiciones de factibilidad técnica» como reporta el CONEVAL; sin embargo, no corresponde con las características de una zona de alta marginación como señala el funcionario y el Acuerdo número 704 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de

⁷ La referencia «E01, 2016, p.02», significa «entrevista 01: año de realización, página».

Tiempo Completo (SEP, 2013). «No fue decisión de nosotros, sino que otra persona nos informó que teníamos que pertenecer al programa de tiempo completo» (IFGF01E7, 2016, p.29)⁸. Las docentes expresan que se les hizo firmar una carta compromiso para permanecer en el programa.

Segundo hallazgo. A partir de una encuesta de opinión sobre el PETC se detectó que el 91% de los padres beneficiados y de los docentes y el 92% de los directores, perciben que el programa mejora la educación de los alumnos (CONEVAL, 2015, p.3).

El funcionario entrevistado, reconoce «una gran preocupación por justificar la aplicación de los recursos económicos», no correspondiente con «la construcción del conocimiento y el cambio en el conocimiento de los niños» (E01, 2016, p.08). Argumenta, también, que los estándares han mejorado en las escuelas de tiempo completo, pero no se cuenta con elementos necesarios para demostrar que es por consecuencia del PETC.

En el grupo focal se ratifica que no han sido evaluados con relación al PETC. Por tanto, la toma de decisiones y constatación de avances es con base en la ruta de mejora que «construyen como Consejo Técnico Escolar» (IFGF01ED, 2016, p.35). Con este artefacto, argumentan «elaborar el diagnóstico, crear el plan de trabajo con base en las características y necesidades de la escuela en todo sentido: técnico pedagógico, administrativo, financiamiento» (IFGF01ED, 2016, p.36). Con dos años de pertenecer al PETC expresan que «escuelas de tiempo completo es fabuloso, increíble» (IFGF01E7, 2016, p.27), porque fortalecen los aprendizajes esperados en los campos formativos; consideran que la fortaleza es que no trabajan en aislado, lo cual tiene repercusiones para los niños, «nosotros lo vemos tan sólo cómo ellos interactúan, con habilidades que adquieren (IFGF01E7, 2016, p.28).

Tercer hallazgo. Del total de recursos entregados el 51.9% del total del presupuesto 2014 se destinó al pago de compensaciones a directores, docentes y personal de intendencia. Se entregó 24.1% a las entidades federativas para Servicio de Alimentación. Y, el 4.3% fue destinado a la construcción de comedores escolares. Este resultado surge de la observación del indicador a nivel de componente «Porcentaje de recursos federales transferidos a las entidades federativas» (CONEVAL, 2015, p.3).

El funcionario advierte que el PETC tiene sus detalles con relación «algún atraso de la documentación, lo que ocasiona retraso en la entrega de los incentivos (E01, 2016, p.03). Para ser acreedor del incentivo, el docente tiene que comprobar a la federación que trabajó durante la extensión de jornada escolar «demostrar que hay resultados» (E01, 2016, p.04), lo cual se torna complicado al carecer el PETC de un sistema de evaluación.

En el grupo focal se registra que el PETC dejó de asignar el incentivo correspondiente a los cuatro especialistas (inglés, habilidades digitales, artes y educación física), «ahora los padres de familia cubren el costo de la docente de inglés y de habilidades digitales» (IFGF01E1, 2016, p.32). Las otras dos especialidades son desarrolladas por las maestras del centro escolar. Sin embargo, el funcionario especifica que «los maestros de acompañamiento no pueden ser del mismo centro escolar, debe ser alguien externo que tuvo que pasar un filtro» (E01, 2016, p.08). Tanto a los docentes como a los directivos, a las coordinadoras de alimentación y a los especialistas se les da un estímulo, el cual no se maneja como pago.

Cuarto hallazgo. La encuesta de opinión realizada por el programa en 2011 reportó elevados niveles de satisfacción de alumnos, padres, maestros y directores con el Programa. En general, la mayor parte de los actores entrevistados reportan que el programa ha propiciado la relación entre familias y escuelas, que las escuelas de tiempo completo son preferibles a las de horario regular, que ha favorecido un mejor ambiente en la escuela y un mayor prestigio en la comunidad, y que da a los alumnos la oportunidad de desarrollar conocimientos y actividades diversos (CONEVAL, 2015, p.4).

El funcionario señala que ampliar el horario escolar «es una cuestión de apoyo social, porque los padres de familia no están preocupados por quién recoge al niño, dónde lo dejan, cómo lo van a atender; porque está en la escuela» (E01, 2016, p.02). Menciona que la embajada de Cuba, reconoce los alcances del proyecto y está invitando a hacer unos intercambios educativos con escuelas del estado, pertenecientes al PETC.

Ante la demanda de alumnos que tiene la escuela, del grupo focal se rescatan tres consecuencias: i) se abren grupos, pero se carece de docente; ii) se atienden grupos con 40 alumnos; iii) alumnos que no son aceptados en la institución por exceso en la matrícula (IFGF01MD, 2016, p.39).

⁸ La referencia «IFGF01E7: 2016, 29» se toma como ejemplo para describir su estructura:

- IFGF01E7, 2016, 29 = Informe final del Grupo Focal número 01
- IFGF01E7, 2016, 29 = permite ubicar al participante que da su voz
- IFGF01E7, 2016, 29 = año de realización
- IFGF01E7, 2016, 29 = página

Quinto hallazgo. En la Evaluación de Diseño realizada en 2009 se reportó que el programa tenía necesidad de clarificar sus definiciones respecto de lo que se considera «oportunidades de aprendizaje», que se vinculen a orientaciones concretas respecto de la gestión escolar a y las herramientas pedagógicas de los maestros (CONEVAL, 2015, p.4).

Las docentes, argumentan que más allá de la imposición a pertenecer al PETC, «el asunto es que tiempo completo no está pensado para el nivel preescolar y de ahí todos los programas, los materiales pues están enfocados a primaria, lo cual implica que a nivel preescolar se tienen que hacer adecuaciones en todos los sentidos: desde materiales, la planeación» (IFGF01ED, 2016, p.34).

5. CONCLUSIONES PARA EL CASO MEXICANO A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE CHILE

El discurso de la autonomía institucional de los establecimientos docentes está estrechamente relacionado con el de la calidad y de la libertad de elección de educación. No se trata tanto de incrementar los recursos sino de gestionar mejor y, sobre todo, de establecer la competencia entre las escuelas. Para ello nada mejor que dar autonomía a los establecimientos docentes a fin de que puedan competir entre sí por los alumnos. El problema no está en la autonomía institucional, sino en los medios y en los límites.

Si no se generan condiciones para la construcción de una verdadera autonomía pedagógica, económica y administrativa, las escuelas públicas no podrán por tanto, generar las condiciones para el desarrollo de una educación de calidad, ni podrán contribuir a la formación de ciudadanos autónomos capaces de transformar las condiciones de inequidad existentes en el país, ni por lo menos lograr el empoderamiento de los actores educativos como se pregona en el discurso.

En ambos países, México y Chile, se maneja un discurso parecido: calidad en la educación, más tiempo de los alumnos en clases, más tiempo para que los profesores trabajen en los aspectos pedagógicos y de la reforma curricular, favorecer a todos aquellos niños y jóvenes que carecen de un espacio pedagógico en sus hogares. Lo cual, conduce a preguntar por el margen de autonomía de cada Estado para tomar decisiones educativas importantes. Porque negarse a poner en práctica políticas de ajuste, como las propuestas por el BM, puede colocar a los Estados en una situación de desventaja para competir en el mercado mundial.

Referencias bibliográficas

Barnett, S. (1996). Economics of School Reform: Three Promising Models. En H. Ladd. (ed.), *Holding Schools Accountable—Performance-Based Reform in Education*. Washington DC: Brookings Institution Press. Pp. 299-326.

Banco Mundial (2003). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios lleguen a los pobres*. Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega.

Banco Mundial (2006). *Lograr una educación más eficaz a través de compensar las desventajas, establecer una gestión basada en la escuela y aumentar la rendición de cuentas. Una nota de política*. Documento del Banco Mundial. México: Unidad Administrativa para Colombia y México.

Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

Easton, D. (2001). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Batlle (ed.) *Diez textos básicos en ciencia política*. Madrid: Ariel. Pp. 221- 230.

García-Huidobro, J. (2009). *Jornada Escolar Completa: la Experiencia Chilena*. Documento en elaboración. Chile.

Husti, A. (1992). Del tiempo escolar uniforme a la planificación móvil del tiempo. *Revista de Educación*, 298. Pp. 271-305.

Javed, S. Y Perry, G. (1998). Reforma de las escuelas en América Latina y El Caribe: un análisis institucional. En S. JAVED y G. PERRY, *Más allá del Consenso de Washington: la hora se la reforma institucional*. Washington D.C: Banco Mundial. Pp. 99-120.

Lerner, B. (2009). Estrategias y políticas que el Banco Mundial promueve respecto de la gestión y la administración de la educación. En B. Lerner, *Banco Mundial: modelo de desarrollo y propuesta educativa (1980-2006)*. México: Bonilla Artigas Editores/ Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Pp. 173-228.

Martinic, S. (1998). Tiempo y Aprendizaje. Human Development Department. *LCSHD Paper Series* No. 26. The World Bank: Latin America and the Caribbean Regional Office.

Parsons, W. (2007). La evolución del enfoque de las políticas públicas. En W. Parsons, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO. Pp. 50-63.

Pereyra, M. (1992). *La construcción social del tiempo escolar*. Cuadernos de Pedagogía.

Pontificia Universidad Católica De Chile (2005). *Evaluación Jornada Escolar Completa. Informe final*. Chile: Dirección de Estudios Sociológicos de la Universidad Católica.

Fuentes

Centro De Estudios Organizacionales Universidad Alberto Hurtado (2006). *Procesamiento de la Jornada Nacional de Evaluación de Proyectos Pedagógicos de la JEC. Análisis cualitativo. Consolidado Nacional*. S/D

Consejo Nacional De Evaluación De La Política Del Desarrollo Social (2015). *Programa Escuelas de Tiempo Completo. Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2014-2015. Valoración de la Información de desempeño presentada por el programa*. Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Dirección De Estudios Sociológicos De La Universidad Católica (2005). *Estudio de evaluación jornada escolar completa. Informe final*. Revisado en junio de 2016, en: http://www.opech.cl/bibliografico/Participacion_Cultura_Escolar/Informe_final_jec.pdf

Diario Oficial De La Federación (Dof), 11 de septiembre de 2013, Capítulo III de la Equidad en la Educación, Artículo 33, fracción XVI.

Presidencia De La República (2015). Tercer Informe de Gobierno, septiembre 01. México.

SEP (2010). Acuerdo número 556 por el que se emiten la Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo. Diario Oficial de la Federación, decimosegunda sección, 29 de diciembre.

SEP (2013). Acuerdo número 704 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo. Diario Oficial de la Federación, sexta sección, 28 de diciembre.

SEP (2014). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación, tercera sección, 3 de diciembre.

SEP (2015). Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo. Disponible en <http://basica.sep.gob.mx/tempiocompleto/pdf/programa.pdf>

Fecha de recepción: 5/3/2016

Fecha de aprobación: 1/12/2017