

ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO

UN PROGRAMA PARA COMBATIR
LA DESIGUALDAD EDUCATIVA.

Escuelas de Tiempo Completo: Un programa para combatir la desigualdad educativa

Resumen

Durante sus 13 años de operación, el Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC) redujo el porcentaje de alumnos con niveles insuficientes en las pruebas matemáticas y de lectoescritura y disminuyó el rezago escolar, sobre todo entre alumnos de poblaciones vulnerables. A pesar del impacto positivo, el presupuesto del PETC comenzó a recortarse desde 2018, para finalmente extinguirse en 2021. Tras el regreso presencial a las aulas, estudiantes, madres y padres de familia, profesores y sociedad civil denunciaron la inoperancia del programa y los efectos negativos que podría tener esta medida.

La crisis sanitaria deja al sistema educativo con retos sin precedentes para recuperar la pérdida de aprendizajes, especialmente entre los alumnos con carencias económicas. Por los beneficios que ha mostrado en el aprendizaje y la cobertura educativa, programas con un diseño similar al PETC podrían contribuir a remediar el rezago educativo que afecta a los niños, niñas y adolescentes en contextos de marginación al interior de las entidades.

Esta investigación del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) documenta los detalles de operación del PETC y muestra que las entidades podrían invertir entre 0.5% y 5% de su presupuesto destinado a educación para retomarlo a nivel local como parte de una estrategia más ambiciosa para combatir las secuelas de la pandemia. El objetivo es despertar el interés de los estados para implementar jornadas ampliadas y servicios de alimentación en sus territorios y hacer de esta una política insignia dentro una serie de acciones remediales necesarias para la inclusión y la igualdad educativa.

Contenido

1. Introducción	6
2. ¿Qué fue el Programa de Escuelas de Tiempo Completo?	6
3. ¿Qué beneficios tuvo la implementación del PETC?	10
4. ¿Cuánto costaba el PETC?	11
5. ¿Cómo se ve el PETC a nivel local?	13
6. ¿Por qué ampliar la jornada escolar y el servicio de alimentación ayudarían a combatir el rezago educativo?	18
7. IMCO Propone	19
Anexo 1. Cuadro comparativo de las reglas de operación del PETC y LEEN	22
Anexo 2. Tabla de datos generales del PETC a nivel estatal	25
Bibliografía	28

Gráficas y mapas

Figura 1. Componentes del PETC	7
Gráfica 1. Total de escuelas beneficiadas por el PETC por ciclo escolar	8
Gráfica 2. Presupuesto asignado al PETC y a LEEN como porcentaje del presupuesto destinado al ramo educativo	9
Cuadro 1. Beneficios indirectos del PETC	11
Gráfica 3. Diferencia porcentual entre el monto presupuestado y el ejercido para el PETC	12
Mapa 1. Total de escuelas de tiempo completo por entidad	14
Mapa 2. Porcentaje de escuelas de tiempo completo en relación con el total de escuelas de educación básica por entidad	15
Mapa 3. Porcentaje de alumnos atendidos por el PETC en relación con el total de la matrícula por entidad	16
Mapa 4. Distribución del presupuesto federal del PETC por entidad	17
Mapa 5. Monto mínimo para mantener la cobertura del PETC como porcentaje del presupuesto estatal de educación 2022	19

1. Introducción

Debido a las condiciones extraordinarias que impuso la pandemia, el sistema educativo en México se enfrentó a retos sin precedentes que profundizaron las problemáticas en la calidad y cobertura educativa, sobre todo entre las niñas y niños más vulnerables. **Alrededor de 300 mil niñas y niños en educación básica no lograron concluir el ciclo escolar 2019-2020 a causa de la pandemia**¹.

Diversos estudios de organismos internacionales² señalan que **los más afectados son los niños de primaria y los estudiantes con menores recursos económicos**, lo que ha incrementado las brechas educativas entre los estudiantes.

A pesar de las advertencias respecto al rezago educativo, México no ha generado estrategias articuladas y de largo plazo para contrarrestar la situación. En un contexto como este, el diseño y los objetivos del recién cancelado **Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC)**, que brindaba horario extendido y servicios de alimentación a 3.6 millones de estudiantes en el país, **son una herramienta con potencial probado para disminuir las brechas educativas y beneficiar a los alumnos más vulnerables**.

Con el objetivo de mostrar el potencial de las jornadas ampliadas y los servicios de alimentación a nivel local, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) analizó los detalles del diseño y operación del PETC como herramienta para revertir los efectos negativos que causó la pandemia en el aprendizaje de los niños con menores recursos.

2. ¿Qué fue el Programa de Escuelas de Tiempo Completo?

Escuelas de Tiempo Completo fue un programa del Gobierno Federal enfocado en el fortalecimiento de la educación básica por medio de la ampliación y uso eficiente del tiempo en las aulas. Dirigido a las escuelas públicas de educación básica con un solo turno, el PETC ofrecía subsidios para la contratación de asesorías, para la adquisición de materiales educativos y para el servicio de alimentación nutritiva.

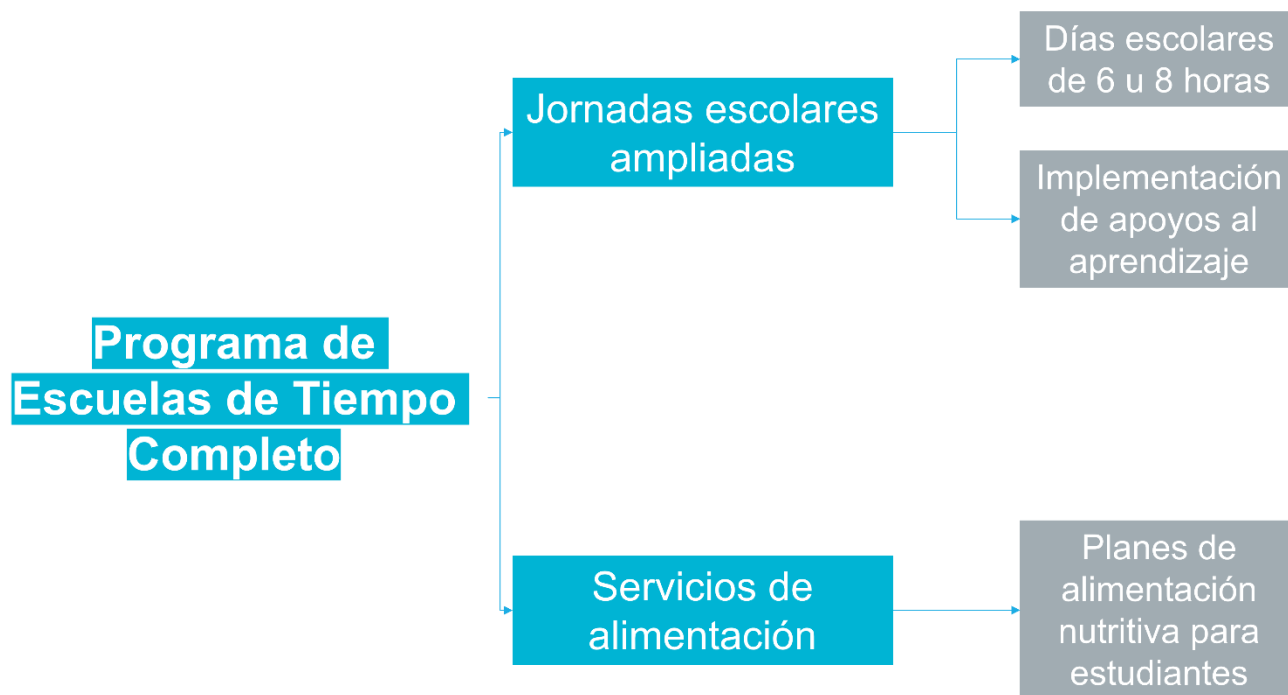
El PETC contaba con dos pilares fundamentales: la extensión del horario y los servicios de alimentación. La ampliación de la jornada educativa significó un incremento de entre hora y media y tres horas y media al horario regular de clases en primarias, lo que equivale a un mínimo de 6 mil 480 horas de instrucción primaria, nivel semejante a Australia (6 mil 998) y Dinamarca (7 mil).

¹ INEGI. Encuesta para la Medición del Impacto de la COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED). Disponible en: <https://bit.ly/3Asdyx0>

² Ver, por ejemplo: Banco Mundial y Unicef. Dos años después: Salvando a una generación. Disponible en: <https://uni.cf/3OIGE5v>. Banco Mundial. The impact of Covid-19 on education. Disponible en: <https://bit.ly/3NplvVD>

Por su parte, el servicio de alimentación estaba dirigido exclusivamente a población escolar con elevados índices de pobreza, marginación y condición alimentaria deficiente de aquellos municipios en los que se encontraba presente la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH)³.

Figura 1. Componentes del PETC

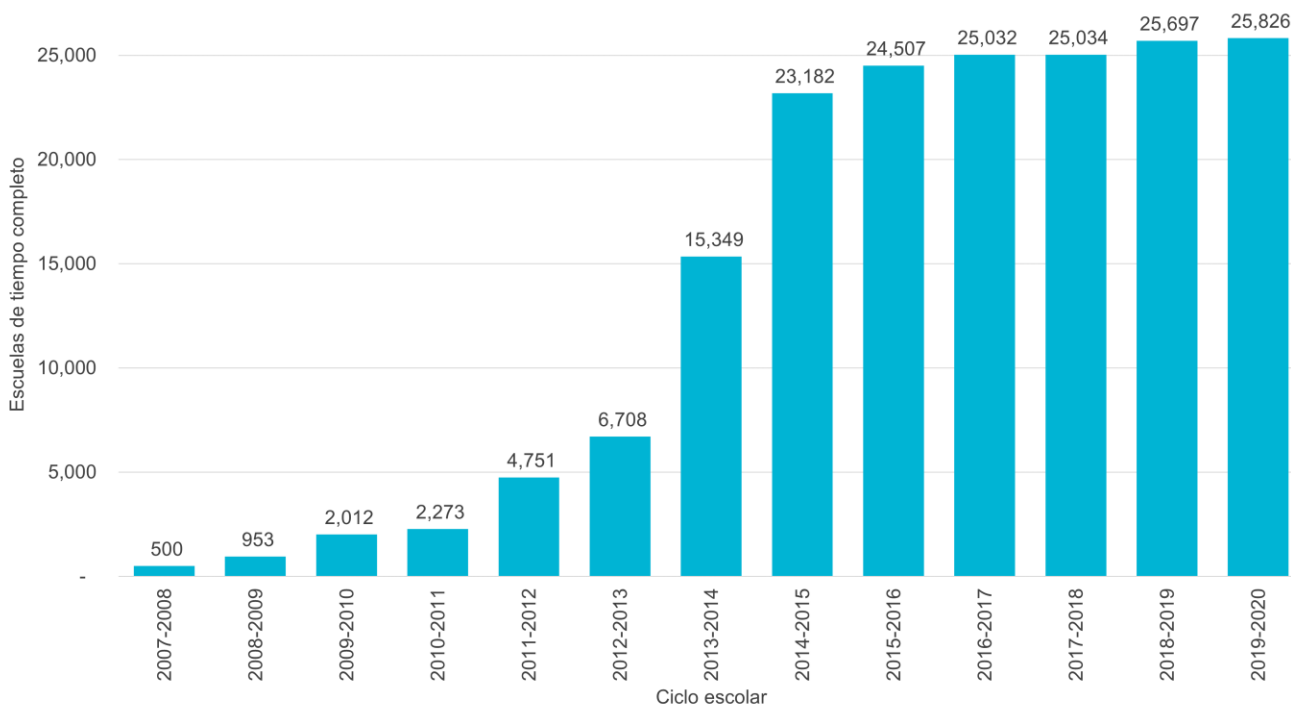


Fuente: Elaborado por el IMCO con información de las Reglas de Operación del PETC.

El programa inició en el ciclo escolar 2007-2008 como un programa piloto que operó en 500 escuelas primarias de 15 entidades federativas y benefició a 130 mil estudiantes. La política se extendió paulatinamente a otros niveles de educación básica, sin dejar de privilegiar la educación primaria. Para el ciclo escolar 2019-2020, el PETC tenía presencia en todo el país, y el total de escuelas de tiempo completo aumentó a más de 25 mil, con una cobertura de más de 3.6 millones de alumnos. **En su último año de funcionamiento, el programa benefició a una de cada 10 escuelas públicas de educación básica y a uno de cada 5 estudiantes en ellas.**

³ La Cruzada Nacional Contra el Hambre fue la estrategia insignia de la administración federal entre 2013 y 2018. Tenía el objetivo de mejorar las condiciones alimentarias de las familias identificadas en pobreza extrema o alimentaria.

Gráfica 1. Total de escuelas beneficiadas por el PETC por ciclo escolar



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la SEP.

Después de más de una década de operación, el programa desapareció en 2021. **La cancelación fue paulatina e inició con reducciones presupuestales:** en 2018⁴ el monto asignado fue equivalente al 4% del presupuesto destinado al ramo de educación (Ramo 11), para el año siguiente el presupuesto fue 20% menor en términos reales⁵, lo que equivale a 11 mil 662 millones de pesos.

Para 2020⁶, el presupuesto se redujo a la mitad (1.6% del monto asignado a educación) y fueron emitidos los lineamientos de operación de La Escuela Es Nuestra (LEEN), un nuevo programa de infraestructura física, equipamiento y materiales para el apoyo educativo de planteles públicos que recibió 2.2% del presupuesto de educación al que se destinaron los recursos del PETC. En 2021⁷ y 2022⁸ el PETC dejó de recibir asignación presupuestal propia (ver Anexo 1 para el comparativo de las reglas de operación de ambos programas).

⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2C2wof4>

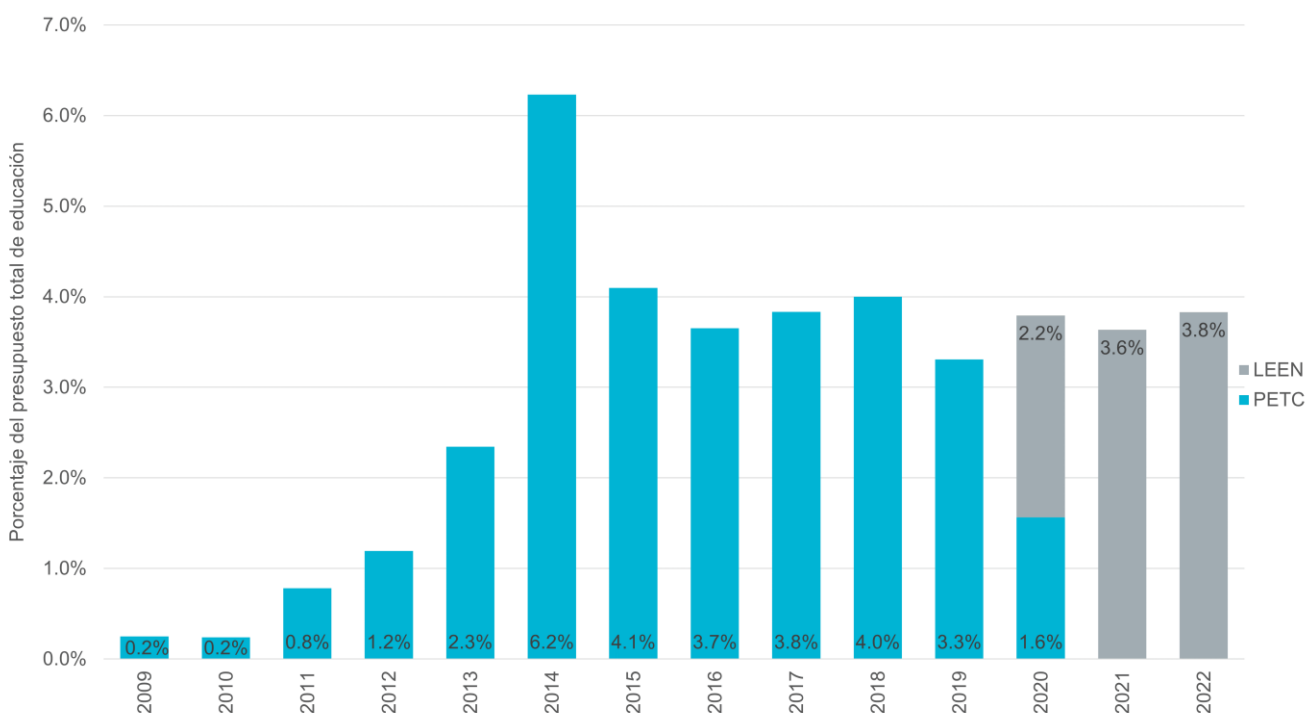
⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3tqvDHs>

⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3tlzcyz>

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3O5R7RM>

⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3zrmceD>

Gráfica 2. Presupuesto asignado al PETC y a LEEN como porcentaje del presupuesto destinado al ramo educativo



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del Ramo 11 del PEF.

En un inicio, los lineamientos de operación de La Escuela es Nuestra para 2021⁹ contemplaban que el programa tuviera dos objetivos, por una parte, la atención de temas de infraestructura física, mobiliario y materiales educativos y, por otra, la ampliación de jornadas escolares y el servicio de alimentación (ambas acciones primordiales del PETC) mediante transferencias directas al comité de padres de cada escuela.

Aunque la reducción presupuestaria del PETC comenzó antes de la pandemia, el cierre prolongado de escuelas aceleró su eliminación. Como principal motivo del redireccionamiento de los recursos del PETC a LEEN, la SEP alegó la necesidad de priorizar la infraestructura ante las carencias que provocaron los dos ciclos escolares en los que permanecieron cerradas las escuelas, y el retorno presencial a las aulas.

Fue hasta el regreso presencial a clases que la cancelación por falta de recursos fue visible y así, durante los primeros meses de 2022, organizaciones de la sociedad civil como Mexicanos Primero¹⁰

⁹ DOF. Lineamientos de operación de LEEN 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3zG4lky>

¹⁰ Mexicanos primero. Al extinguir las escuelas de tiempo completo, el Gobierno Federal y la SEP traicionan a niñas, niños y adolescentes, a sus familias, docentes y directivos. Disponible en: <https://bit.ly/3OOn5CZ>

y el IMCO¹¹, padres de familia y docentes denunciaron que el programa era inoperante y alertaron sobre sus posibles efectos negativos.

3. ¿Qué beneficios tuvo la implementación del PETC?

En diversas evaluaciones, se midieron los impactos positivos del PETC respaldados por organizaciones nacionales e internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef)¹², el Banco Mundial (BM)¹³ y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)¹⁴, entre los que destacan:

- **Disminución del rezago educativo, de la repetición de año y del abandono escolar.** Estudios tanto del Coneval como del Banco Mundial muestran que las ETC, en especial aquellas con servicios de alimentación, lograron reducir el rezago escolar grave¹⁵ 8.8% con respecto al rezago promedio entre 2006 y 2016.
- **Mejor desempeño en las pruebas estandarizadas de español y matemáticas.** Todos los estudios apuntan a que el programa ha reducido la proporción de alumnos con resultados insuficientes en las pruebas de matemáticas y lenguaje a nivel primaria. Por ejemplo, de acuerdo con Coneval, este porcentaje se redujo 3.1 puntos porcentuales, mientras que el porcentaje de alumnos con niveles de desempeño más altos (niveles III y IV) aumentó en 1.2 y 1.6 puntos porcentuales, respectivamente. A nivel secundaria, el porcentaje de alumnos con rendimiento deficiente disminuyó un 5%.
- **Cierre de brechas de desigualdad.** Siete de cada 10 escuelas de tiempo completo se ubicaban en zonas rurales o de población indígena (como las que predominan en Chiapas y Guerrero) en el último año operativo del programa. Según Coneval, la reducción en la tasa de repetición en las escuelas vulnerables fue de 13% con respecto al nivel previo al inicio del programa. En cuanto a rezago, la disminución equivale a 17% en relación con los niveles de rezago previos al PETC.
- **Disminución de la desnutrición entre estudiantes vulnerables.** Unicef señala que para el 66% de los pupilos del programa, el servicio de alimentación era su primera comida del día.

¹¹ IMCO. Eliminar el programa de escuelas de tiempo completo refuerza la desigualdad. Disponible en: <https://bit.ly/3AofNSa>

¹² Unicef. Evaluación del servicio de alimentación PETC. Disponible en: <https://uni.cf/3xPWsYh>

¹³ Banco Mundial. ¿Qué impacto tiene el Programa de Escuelas de Tiempo Completo en los estudiantes de educación básica? Disponible en: <https://bit.ly/3mXo1Zj>

¹⁴ Coneval. Impacto del Programa de Escuelas de Tiempo Completo 2018. Estudio exploratorio. Disponible en: <https://bit.ly/3uEmAn3>

¹⁵ Medido como la proporción de estudiantes con 3 años o más de edad que los correspondientes para estar cursando la educación primaria, medidos con base en las estadísticas 911.

Cuadro 1. Beneficios indirectos del PETC

El PETC beneficiaba de manera indirecta a las madres en la economía remunerada

En México, **las mujeres dedican el doble de tiempo que los hombres a desempeñar labores domésticas** (generalmente cuidado del hogar y de los hijos), lo que limita el tiempo disponible de las mujeres para actividades remuneradas.

La participación de las mujeres en la economía mexicana es baja. Mientras que 7 de cada 10 hombres forman parte del mercado laboral, **solo 4 de cada 10 mujeres** lo hacen.

Por medio del horario ampliado en las escuelas el Estado cubría una parte del tiempo de cuidados, lo que liberaba tiempo a las madres para poder dedicarlo a actividades económicas. Un estudio muestra que **la extensión de las jornadas educativas aumentó la oferta laboral de las madres.** La participación económica de las mujeres creció en 5.5 puntos porcentuales, y las horas de trabajo remunerado aumentaron 1.8 horas semanales.¹⁷

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Padilla-Romo.

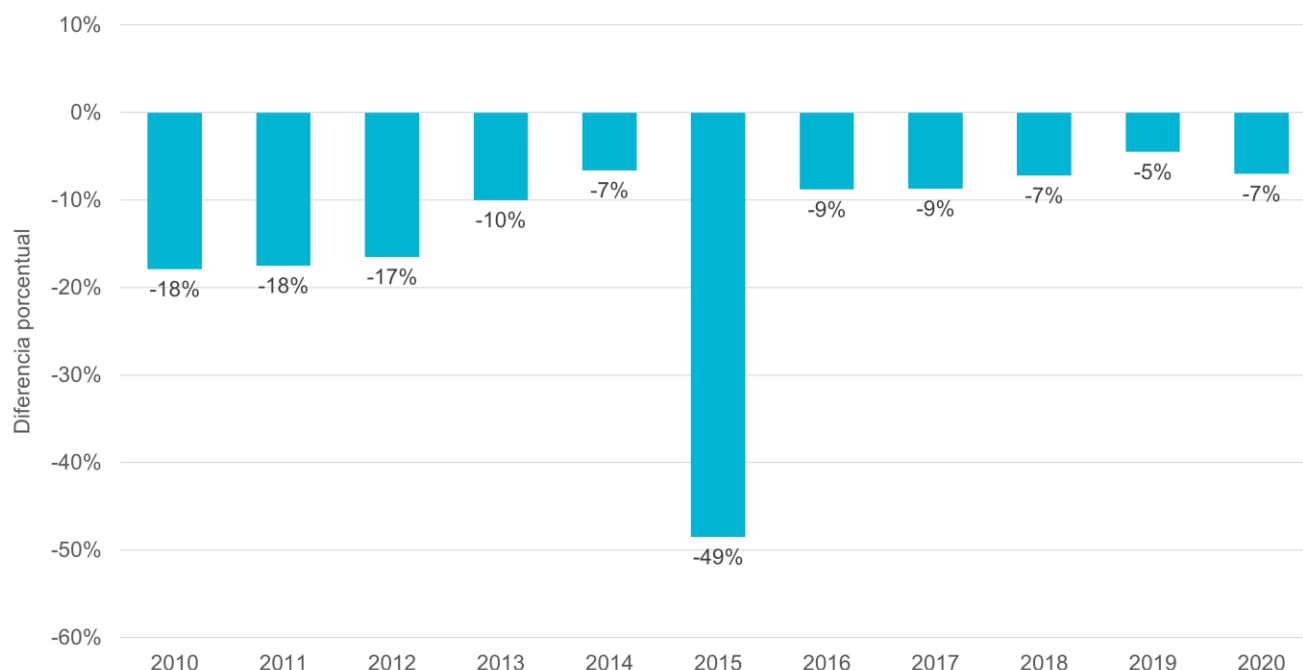
4. ¿Cuánto costaba el PETC?

El presupuesto asignado al programa fue muy variable durante sus años de funcionamiento. En 2010, el programa recibió una asignación presupuestal real de 825 millones de pesos. Conforme el alcance del programa aumentó, el monto destinado a su funcionamiento también fue en aumento, y alcanzó su pico máximo en el año 2015, cuando le fue asignado un total de 17 mil millones de pesos lo que en su momento fue equivalente al 6% del presupuesto destinado a educación (ramo presupuestal 11). Para 2019, último año operativo, la asignación presupuestal real del programa fue de 11 mil 662 millones de pesos.

A lo largo de los años de funcionamiento del programa existió subejercicio presupuestal. Esto quiere decir que el monto efectivamente gastado en cada ciclo escolar fue menor al estipulado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año correspondiente. Por ejemplo, el año 2015 en el que el presupuesto fue el más elevado, fue también el año que presentó mayor subejercicio. De los 17 mil millones de pesos que le fueron asignados, el programa solo ejerció 8 mil 700 millones, lo que implicó un subejercicio cercano al 50% (este porcentaje no está vinculado a un subejercicio general en la cuenta pública ni en el rubro de educación, tampoco se trata de una disminución en la cobertura del programa, sino que podría deberse a problemas de asignación presupuestal o recortes entre los estados).

¹⁶ Padilla-Romo, María. The Effect of Children's Time in School on Mothers' Labor Supply. Disponible en: <https://bit.ly/3mUed2t>

Gráfica 3. Diferencia porcentual entre el monto presupuestado y el ejercido para el PETC



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del PEF.

En el ciclo escolar 2019-2020, en promedio, **el programa invirtió anualmente dos mil 696 pesos por alumno**. Esta cifra no es una asignación por alumno, es el presupuesto promedio ejercido por beneficiario para cubrir los sueldos de los docentes por el tiempo adicional de clases, necesidades de asistencia técnica, servicios de alimentación, así como apoyos logísticos para su implementación.

Sin embargo, las bases de datos públicas de los padrones de beneficiarios han sido eliminadas, lo que dificulta el cálculo del costo del programa por alumno a lo largo del tiempo. Sin embargo, tomando como guía el gasto promedio por escuela, se observan variaciones importantes en el gasto que podrían estar vinculadas a la falta de claridad en la asignación de recursos en las reglas de operación con respecto a la asignación presupuestal a las escuelas.

De acuerdo con estas reglas, el monto asignado a cada colegio dependía de factores como:

- **Número de docentes contratados para la jornada ampliada.** A su vez, los sueldos mensuales de los maestros variaron entre los mil y los 5 mil pesos. Sin embargo, no existió un criterio específico para determinar el número de docentes necesarios para ejecutar el programa ni tampoco un criterio específico para la asignación de los sueldos.
- **Asignación del servicio de alimentación.** Este servicio estaba sujeto a la disponibilidad presupuestal y estaba destinado a beneficiar a alumnos de población vulnerable. De acuerdo con las últimas reglas de operación, el presupuesto era de hasta 15 pesos por alumno al mes,

además de un apoyo económico de hasta 3 mil 800 pesos para la persona encargada del servicio y el monto de acondicionamiento y equipamiento para los comedores y cocinas

- **Necesidades de asistencia técnica.** Hasta 40 mil pesos anuales por escuela para destinar a acondicionamiento y equipamiento. Tampoco se detallan especificaciones sobre el uso y destino de los recursos bajo este rubro.
- **Apoyos logísticos para la implementación local.** Se destinó hasta el 2% del total entregado a las entidades federativas para evaluaciones y contralorías sociales.

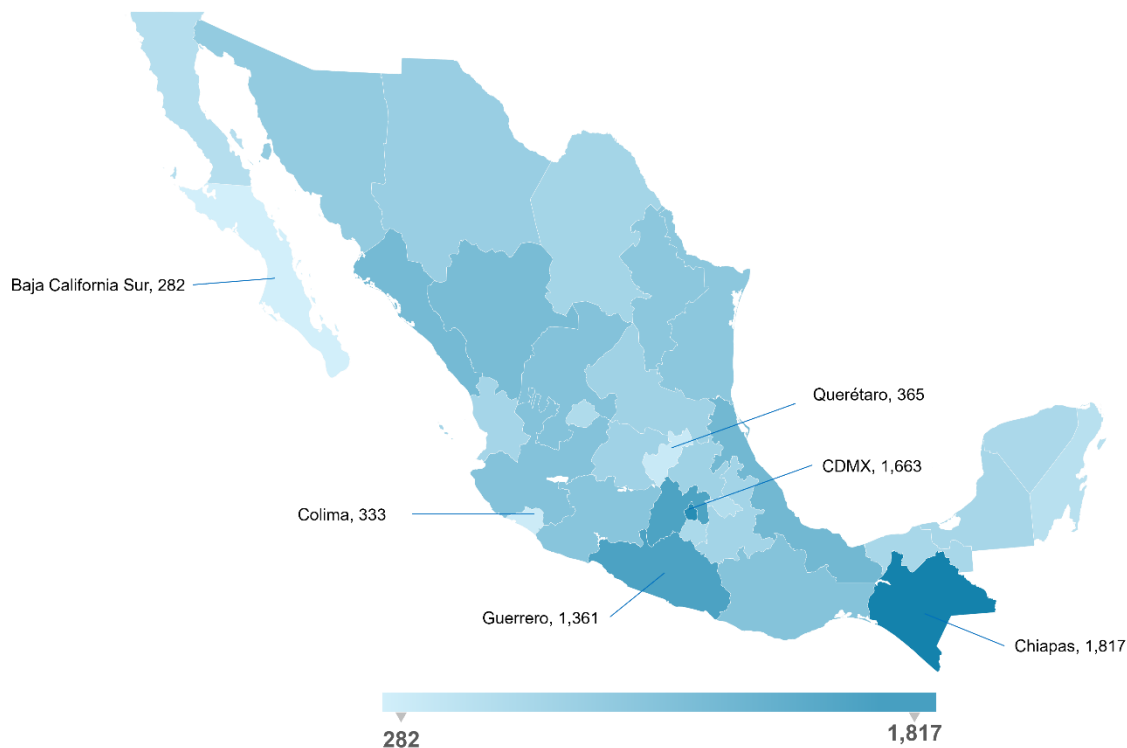
5. ¿Cómo se ve el PETC a nivel local?

Desde 2012 el PETC tuvo presencia en todos los estados de la República. La distribución de las escuelas -y por lo tanto del presupuesto- no fue igualitaria, sino que respondió a criterios como el tamaño de la población educativa (número de niñas, niños y adolescentes en educación básica), características socioeconómicas como el grado de marginación, y particularidades de los planteles tales como como la tasa de abandono escolar y los resultados en las pruebas estandarizadas de aprendizaje. Además de que la participación de las escuelas era voluntaria.

Cobertura

Las entidades que tuvieron el mayor número de escuelas de tiempo completo en el último año escolar de operación (2019-2020) fueron Chiapas, Ciudad de México y Guerrero, mientras que Baja California Sur, Colima y Querétaro fueron las entidades con menos escuelas participantes del programa. En el caso de la Ciudad de México, aunque el número absoluto de escuelas de tiempo completo es elevado en comparación con otras entidades federativas, en términos proporcionales no lo es, dado el tamaño de la población de educación básica.

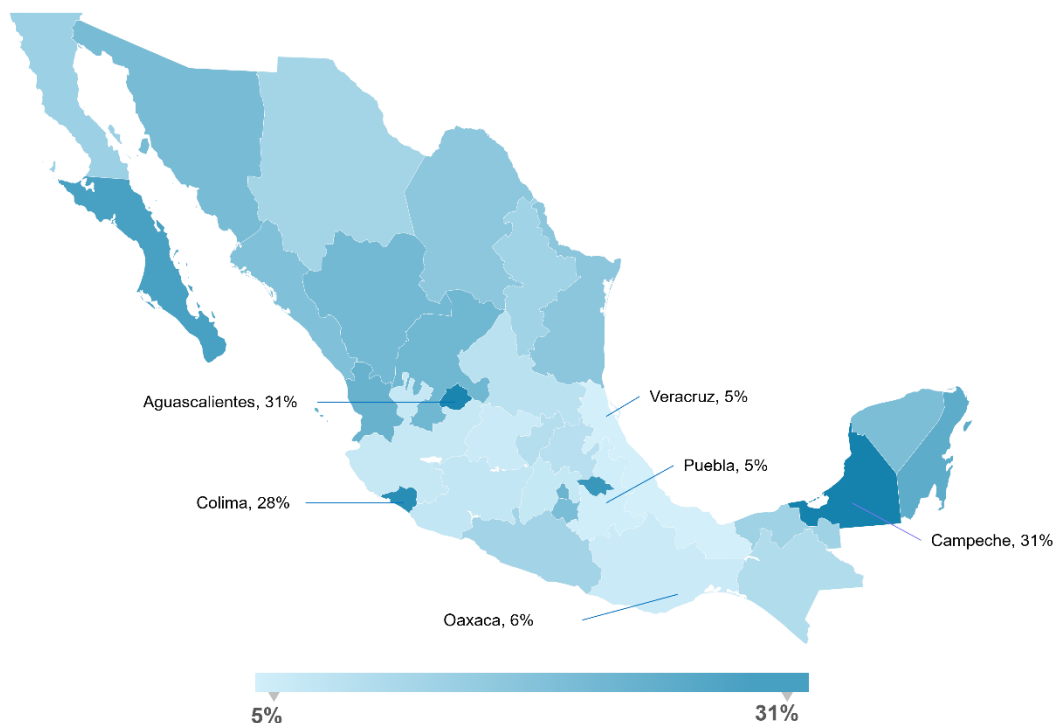
Mapa 1. Total de escuelas de tiempo completo por entidad



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la SEP para el ciclo escolar 2019-2020.

Al considerar el tamaño de sus poblaciones educativas y la cantidad de escuelas de educación básica, **Aguascalientes, Campeche y Colima fueron las entidades más beneficiadas por el programa: tres de cada 10 escuelas en sus territorios fueron de tiempo completo en el ciclo escolar 2019-2020.** En el otro extremo se encuentran Oaxaca, Veracruz y Puebla, entidades en las que el porcentaje de escuelas que eran parte del programa era de apenas 5%.

Mapa 2. Porcentaje de escuelas de tiempo completo en relación con el total de escuelas de educación básica por entidad



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la SEP para el ciclo escolar 2019-2020.

Las poblaciones educativas más vulnerables eran el blanco de atención del PETC, puesto que el objetivo era remediar el rezago educativo de los estudiantes. Los resultados de las pruebas del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea) de educación primaria y secundaria señalan que **las escuelas indígenas, las comunitarias y las generales públicas tienen entre dos y tres veces más población escolar con logros educativos más bajos respecto a las escuelas privadas**¹⁷.

Una de cada cuatro escuelas de educación básica en México es comunitaria o de población indígena. El programa llegó a beneficiar a 165 mil estudiantes de habla indígena. En promedio, **las entidades con el mayor número de alumnos beneficiados por el programa son también aquellas en las que hay una mayor presencia de alumnos en escuelas comunitarias o indígenas.** En el último año de operación del programa, **cuatro de cada 10 estudiantes beneficiados pertenecían a alguna zona rural o comunidad indígena.**

En cuanto a la cantidad de alumnos atendidos, el programa no tuvo el mismo peso en todos los estados. En entidades como Jalisco, Guanajuato y Veracruz la política atendía a menos del 10% del total de alumnos en educación básica. En contraste, **estados como Zacatecas, Campeche y**

¹⁷ OCDE. Resultados PISA, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3HpJp2N>

Colima se vieron más afectados tras la eliminación del PETC, ya que **representaba un beneficio hasta para la mitad de las y los estudiantes de este nivel educativo.**

Mapa 3. Porcentaje de alumnos atendidos por el PETC en relación con el total de la matrícula por entidad

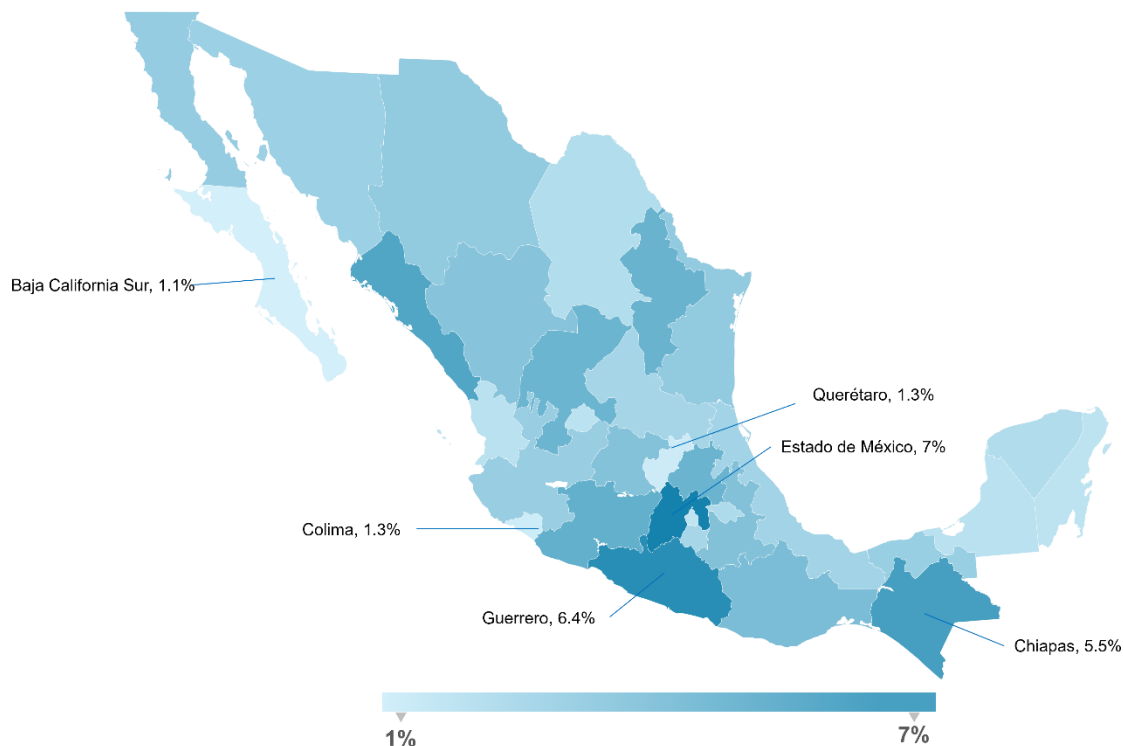


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la SEP para el ciclo escolar 2019-2020.

Presupuesto

En 2019, el programa recibió recursos federales por 11 mil 662 millones de pesos. El Estado de México, Guerrero y Chiapas fueron las entidades que absorbieron una mayor cantidad de recursos federales, concentrando en conjunto el 20% del presupuesto. Por su parte, Baja California Sur, Colima y Querétaro son los que menos recursos percibieron, con menos de 1.5% del monto cada uno.

Mapa 4. Distribución del presupuesto federal del PETC por entidad



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del PEF para el ciclo escolar 2019-2020.

El presupuesto de cada entidad está relacionado en mayor medida con la cantidad de escuelas beneficiadas que con la cantidad de alumnos atendidos, aunque existe una relación positiva entre el monto y la cantidad de estudiantes.

Lo anterior se explica porque las entidades con gran cantidad de escuelas de educación básica, como Chiapas, Veracruz y Oaxaca, enfrentan un reto presupuestal más complejo. Al tener atomizada la población educativa, es necesario invertir más recursos en pagos a las jornadas extras de los profesores y en infraestructura física, insumos e instrumentos que permitan ofrecer el servicio de alimentación, para atender a más estudiantes. Mientras que aquellas entidades como Ciudad de México, Aguascalientes y Baja California que tienen una población educativa más concentrada en pocas escuelas, tienen una ventaja en cuanto a los recursos necesarios para la provisión del programa.

6. ¿Por qué ampliar la jornada escolar y el servicio de alimentación ayudarían a combatir el rezago educativo?

La desaparición del PETC ocurre en un momento de especial coyuntura: el rezago educativo ocasionado por la pandemia. Por los estragos de la crisis sanitaria sobre la educación, el porcentaje de niños sin habilidades mínimas de lenguaje podría incrementar hasta en 26 puntos porcentuales según el Banco Mundial¹⁸.

En México, los alumnos de primaria y los niños de las familias más pobres son quienes más han resentido los estragos de dos años sin clases presenciales¹⁹. Esta problemática en materia educativa podría traducirse en una reducción del 12% de ingresos futuros de los alumnos más afectados. Así, la pandemia generó brechas que profundizarán las trampas de la pobreza.

Banco Mundial y la Unicef²⁰ señalan que los programas de alimentación son efectivos como medida para prevenir el abandono escolar después de la pandemia. Además, sostienen que la ampliación de las jornadas educativas puede utilizarse como una herramienta remedial en el proceso de recuperación de los aprendizajes, siempre y cuando sea acompañada de planes educativos que promuevan la enseñanza de los conocimientos primordiales en las horas adicionales de clases.

Si se toma como guía el gasto que generó el Programa de Escuelas de Tiempo Completo, **los estados tendrían que invertir entre 0.5% y 5% del presupuesto estatal de educación aprobado para 2022 para brindar continuidad** a medidas similares en las escuelas que ya contaban con el beneficio.

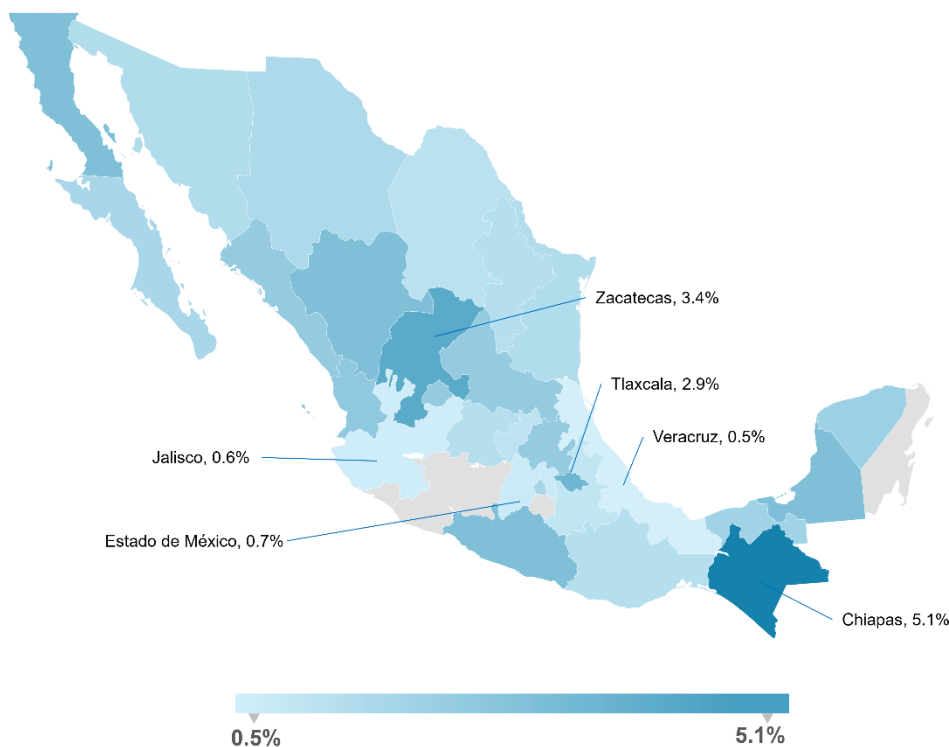
De acuerdo con lo anterior, el gasto para algunas entidades como Chiapas, Zacatecas y Tlaxcala representaría entre el 3% y el 5% del presupuesto estatal destinado a educación en 2022, mientras que para otros estados como Veracruz, Estado de México y Jalisco la inversión necesaria no rebasaría el 1%.

¹⁸ Banco Mundial. Simulating the potential impacts of the Covid-19 school closures on schooling and learning outcomes. Disponible en: <https://bit.ly/3ONEAn1>

¹⁹ Banco Mundial y Unicef. Dos años después: Salvando a una generación. Disponible en: <https://uni.cf/3OIGE5v>

²⁰ *Idem*

Mapa 5. Monto mínimo para mantener la cobertura del PETC como porcentaje del presupuesto estatal de educación 2022



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos del PEF 2019 y de los presupuestos estatales para 2022.

Nota: Los estados para los que no se encontró información del presupuesto de egresos del estado a nivel funcional se señalan en gris.

Dado que el presupuesto y las acciones educativas del Ejecutivo Federal no contemplan estrategias remediales ante la pérdida de aprendizajes y el rezago educativo de los alumnos, los estados deben tomar la iniciativa y proponer, desarrollar e implementar programas que ayuden en esta labor. **La experiencia acumulada de los estados durante sus años de operación hace de la ampliación de horario y de los servicios de alimentación herramientas viables para el combate de las desigualdades educativas que se han profundizado durante la pandemia.**

7. IMCO Propone

Las jornadas extendidas del horario escolar y los servicios de alimentación conforman una política educativa que ha logrado incrementar el aprovechamiento escolar y disminuir el abandono de alumnos de escasos recursos. Además, las jornadas ampliadas beneficiaron a madres de familia al liberar tiempo de cuidados que pudo ser destinado a otras actividades como empleos remunerados, estudio o descanso.

En un panorama educativo tan complejo como el actual, estas acciones conforman una política efectiva y viable para llevar mejores oportunidades educativas a la población más vulnerable. Una mejora en la calidad educativa se traduce en capital humano más calificado, así como en beneficios económicos que mejoran la calidad de vida de las personas y procuran la competitividad y el desarrollo de los estados.

A continuación, el IMCO propone algunas recomendaciones enfocadas a autoridades educativas locales para generar una política educativa enfocada en jornadas ampliadas y servicios de alimentación:

1. Implementar a nivel local programas similares al PETC. Tras la cancelación del programa y en la coyuntura educativa post pandemia, los estados tendrán un papel preponderante en el desarrollo de acciones que ayuden a mejorar las pérdidas de aprendizaje y el rezago escolar que experimentan los alumnos más vulnerables. Para ello cuentan con la experiencia previa en la ejecución del PETC, con la infraestructura física que quedó en las escuelas que formaron parte del programa y con la opinión favorable de profesores y padres de familia respecto a los beneficios de este. Además de destinar los recursos materiales suficientes para cubrir las jornadas ampliadas y los servicios de alimentación, los estados deberán tomar el reto de mejorar las deficiencias en la asignación presupuestaria, diseñar ejes temáticos para abordar en el horario extendido para reforzar conocimientos clave y diseñar e implementar evaluaciones de impacto para mejorar el programa en el futuro.

2. Asignar recursos de forma que se privilegie a los estudiantes más vulnerables. Para darle continuidad al impacto local que tuvo el programa en su último ciclo de operación, los estados deberán incluir los objetivos del programa en sus planeaciones y destinar entre 0.5 y 5% de su presupuesto funcional de educación para atender al mismo número de escuelas que formaron parte del programa en 2019, mismo que podría reducirse si se plantean reglas claras en la asignación de recursos de las escuelas.

Considerar la distribución territorial de las escuelas de tiempo completo será clave para asignar el presupuesto de tal manera que esté más vinculado con la cantidad de alumnos beneficiados y no con la cantidad de escuelas. En este sentido, para cubrir las necesidades de infraestructura física, mobiliario y equipamiento, los estados pueden instruir a las escuelas para formar parte de programas de infraestructura federales mientras los recursos estatales se enfocan en mejorar el programa educativo que se enseñará durante las jornadas ampliadas, en cubrir los salarios de los profesores y priorizar los servicios de alimentación nutritiva.

Tras el anuncio de su desaparición presupuestal, al menos 12 entidades federativas mostraron su interés en continuar con la operación del programa: Baja California, Colima, Chihuahua, San Luis Potosí, Nuevo León, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Ciudad de México, Puebla, Michoacán y Yucatán²¹. Esto es una oportunidad para que cada entidad evalúe la posibilidad de mejorar el diseño e implementación de los ejes de este programa como parte de una estrategia local para combatir los estragos educativos de la pandemia e incrementar la calidad en el aprendizaje.

3. Priorizar el servicio de alimentación en las escuelas con población vulnerable. Los servicios de alimentación han resultado en una mejora en la calidad del aprendizaje y una disminución en el abandono y rezago escolar, sobre todo en escuelas comunitarias e indígenas.

Los servicios de comedor deben garantizar la alimentación nutritiva y suficiente de los alumnos que no los reciban en casa. En el PETC se consideraba un monto de hasta 15 pesos por alumno al mes para destinarlo al servicio de alimentación adicional de una remuneración de hasta 3 mil 800 pesos mensuales para la persona encargada de la coordinación del servicio y de la posibilidad de contar con un apoyo de hasta 40 mil pesos al año para contar con la infraestructura, mobiliario e instrumentos necesarios para el servicio.

Los estados deberán reevaluar la asignación presupuestal de este servicio de tal forma que se logre dotar de alimentación nutritiva a los alumnos en situación de vulnerabilidad.

4. Priorizar los recursos para las escuelas primarias, indígenas y comunitarias. De acuerdo con las evaluaciones del PETC emitidas por el Coneval, las escuelas con población vulnerable y las escuelas de educación primaria fueron las que más se beneficiaron con la operación de esta política. Para eficientar recursos se sugiere privilegiar a las escuelas primarias, indígenas y comunitarias. De esta manera, además de mejorar el aprovechamiento escolar, el programa contribuirá a reducir las brechas educativas y favorecerá la igualdad.

5. Generar indicadores apegados a criterios internacionales que permitan evaluar los resultados del programa. Para focalizar el presupuesto, generar mecanismos de mejora y difundir los esfuerzos estatales para mantener los programas de ampliación de horario en las escuelas es necesario generar evaluaciones y medir los avances en la cobertura del programa y sus beneficios en materia de logro de aprendizajes, cierre de brechas, disminución del rezago educativo y disminución del abandono escolar.

Con especial agradecimiento a Sebastián Guevara por sus aportaciones a esta investigación.

²¹ Expansión. Estados ofrecen mantener Escuelas de Tiempo Completo pero carecen de recursos: <https://bit.ly/3yHPiEM>

Anexo 1. Cuadro comparativo de las reglas de operación del PETC y LEEN

Criterio	Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC)	La Escuela es Nuestra (LEEN)
<p>Objetivo general</p>	<p>Establecer escuelas con horario completo en educación básica con jornadas de 6 y 8 horas diarias, para promover un mejor aprovechamiento del tiempo disponible, generar un mayor desempeño académico.</p>	<p>Mejorar las condiciones de infraestructura física, equipamiento y materiales para el apoyo educativo de los planteles públicos en beneficio de las niñas, niños y adolescentes.</p> <p>Establecer un horario extendido con jornadas de entre 6 y 9 horas diarias y servicios de alimentación en beneficio de las niñas, niños y adolescentes de los planteles públicos.</p>
<p>Objetivos específicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecer el uso eficaz de la jornada escolar y la implementación de Líneas de Trabajo Educativas de apoyo al aprendizaje. ● Brindar servicio de alimentación priorizando las comunidades con alto índice de pobreza y marginación. ● Otorgar los subsidios a los Gobiernos de los Estados para garantizar la implementación del PETC. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Lograr un avance equitativo en la mejora de la infraestructura física educativa a nivel nacional. ● Coadyuvar a que el presupuesto destinado a la infraestructura física educativa, equipamiento y material cubra de manera eficiente las necesidades de las comunidades escolares. ● Fortalecer el uso eficaz de la jornada escolar mediante un horario extendido en apoyo al aprendizaje. ● Contribuir a la mejora de las condiciones de seguridad alimentaria del alumnado para favorecer su permanencia en el Sistema Educativo Nacional brindando alimentos. ● Coadyuvar al impulso de la organización comunitaria educativa en los planteles públicos.

<p>Población objetivo</p>	<p>Escuelas públicas de educación básica de un solo turno, en todos sus niveles y servicios educativos, que cumplan con al menos uno de los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sean escuelas de educación indígena o multigrado 2. Ofrezcan educación primaria o telesecundaria 3. Atiendan a población en situación de vulnerabilidad o en contexto de riesgo social 4. Presenten bajos niveles de logro educativo 	<p>Comités Escolares de Administración Participativa²² (CEAP) de escuelas públicas, dando prioridad a localidades con presencia de población indígena y afroamericana, con alto índice de marginación, pobreza o carencia de servicios básicos.</p>
<p>Beneficiarios</p>	<p>Gobiernos de los estados por medio de sus autoridades educativas locales que atiendan a las escuelas participantes y que decidan participar voluntariamente en el programa</p>	<p>Los CEAP que atiendan las necesidades de infraestructura y que decidan participar voluntariamente.</p>
<p>Características de los apoyos</p>	<p>Hasta el 98% de los subsidios serán destinados a la operación e implementación de los objetivos del PETC, mientras que el 2% restante se destinará a gastos de operación central del programa.</p>	<p>Los subsidios solo podrán ser utilizados para mejorar las condiciones de la infraestructura física, equipamiento y material didáctico, jornadas ampliadas y servicios de alimentación.</p>

²² Órgano elegido por las Asambleas de la Comunidad Escolar responsables del ejercicio de los recursos una vez asignados por la Federación. Tienen como objetivo la dignificación de los planteles educativos y la paulatina superación de las desigualdades entre las escuelas. Están integrados padres o madres de familia de alumnos inscritos en el plantel que ocupan los siguientes cargos: a) un presidente; b) un secretario técnico; c) un tesorero (preferentemente será un padre de familia, pero también podrán ser los mismos docentes); d) dos vocales (padres de familia o autoridad escolar). Las personas integrantes durarán en el cargo un año con la posibilidad de reelegirse por un periodo adicional.

<p>Monto del apoyo</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Pago de apoyos económicos a personal docente: <ol style="list-style-type: none"> 1. Personal directivo: hasta \$5 mil 17 mensuales 2. Personal docente: hasta \$4 mil 265 mensuales 3. Personal de apoyo: hasta \$1 mil 81 mensuales ● Fortalecimiento de la equidad y la inclusión (asistencia técnica, acondicionamiento y equipamiento, materiales educativos y acciones para atender el abandono y el rezago) <ol style="list-style-type: none"> 1. Hasta \$40 mil anuales por escuela. ● Apoyo para el servicio de alimentación. <ol style="list-style-type: none"> 1. Hasta \$15 pesos por alumno al mes 2. Hasta \$3 mil 800 mensuales para el coordinador del servicio ● Apoyos a la implementación local (evaluación, contraloría social). <ol style="list-style-type: none"> 1. Hasta 2% del total entregado a las entidades federativas 	<p>De acuerdo con la matrícula de la escuela (anualmente):</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Grupo I. Entre 2-50 alumnos. \$200 mil pesos b) Grupo II. Entre 51-150 alumnos. \$250 mil pesos c) Grupo III. Entre 151 y más alumnos. \$600 mil pesos
-------------------------------	--	---

Fuente: Para PETC se consideran las Reglas de Operación de febrero 2019 y para LEEN, las Reglas de Operación de febrero y abril 2022.

Anexo 2. Tabla de datos generales del PETC a nivel estatal

Entidad	Total de escuelas de EB 2019-2020 ²³	Total de ETC 2019-2020 ²⁴	Gasto real del PETC 2019 ²⁵	Presupuesto estatal de educación 2022 ²⁶	Porcentaje del presupuesto estatal de educación que representa el gasto real del PETC ²⁷
Aguascalientes	1,861	568	\$202,950,070	\$10,231,133,100	2.0%
Baja California	4,119	515	\$330,686,972	\$13,326,798,003	2.5%
Baja California Sur	1,173	282	\$121,496,298	\$7,995,390,868	1.5%
Campeche	2,018	632	\$207,500,385	\$8,171,863,935	2.5%
Chiapas	18,861	1,817	\$608,329,430	\$11,869,938,320	5.1%
Chihuahua	6,521	742	\$342,929,559	\$25,020,553,550	1.4%

²³ Educación básica (EB) incluye educación inicial, preescolar, primaria y secundaria de todos los tipos (general, comunitaria e indígena). Información obtenida por medio de los formatos 911 de las SEP para el ciclo escolar 2019-2020.

²⁴ El conteo de escuelas de tiempo completo corresponde a los documentos entregados por la SEP en solicitud de información respecto al registro de escuelas participantes del programa para el ciclo escolar 2019-2020.

²⁵ Valores a precios constantes de la 1a quincena de enero 2022, actualizados con el índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

²⁶ A partir del presupuesto de egresos de cada entidad federativa desglosado a nivel funcional.

²⁷ Gasto real del PETC 2019 entre el presupuesto estatal de educación 2020 por 100.

Ciudad de México	8,646	1,663	\$186,264,568	\$11,478,090,957	1.6%
Coahuila	4,454	650	\$233,187,781	\$20,632,580,343	1.1%
Colima*	1,175	333	\$140,777,956		
Durango	5,556	1,002	\$382,701,391	\$15,256,626,407	2.5%
Guanajuato	10,941	685	\$780,111,018	\$32,071,132,893	1.2%
Guerrero	11,653	1,361	\$391,436,318	\$28,530,200,300	2.5%
Hidalgo	7,955	694	\$707,678,811	\$24,592,347,911	2.0%
Jalisco	13,729	915	\$480,776,608	\$51,875,595,170	0.6%
Estado de México	20,169	1,359	\$324,030,473	\$108,453,242,860	0.7%
Michoacán*	12,368	880	\$504,975,441		
Morelos*	3,465	595	\$275,245,557		
Nayarit	3,265	644	\$206,895,456	\$9,788,894,577	2.1%
Nuevo León	7,184	846	\$484,073,466	\$40,621,441,653	1.2%

Oaxaca	14,500	906	\$421,821,921	\$33,829,998,187	1.2%
Puebla	12,381	661	\$396,744,109	\$43,854,266,971	0.9%
Querétaro	3,978	365	\$143,644,004	\$13,699,555,423	1.0%
Quintana Roo*	2,309	490	\$193,984,043		
San Luis Potosí	8,316	686	\$278,963,420	\$19,774,711,687	1.4%
Sinaloa	6,318	1,030	\$568,836,432	\$28,076,317,386	2.0%
Sonora	4,497	793	\$307,665,419	\$23,567,130,963	1.3%
Tabasco	5,204	618	\$317,748,616	\$19,099,533,249	1.7%
Tamaulipas	5,709	849	\$342,794,278	\$25,462,434,622	1.3%
Tlaxcala	2,058	540	\$244,981,790	\$8,560,218,271	2.9%
Veracruz	21,313	1,061	\$289,542,795	\$60,170,644,172	0.5%
Yucatán	3,573	600	\$239,010,377	\$13,175,950,462	1.8%
Zacatecas	4,924	915	\$474,630,553	\$13,941,356,862	3.4%

Nota: (*) No se encontró información sobre el presupuesto de egresos de los estados desglosado a nivel funcional.

Bibliografía

Acevedo, Ivonne, Eleno Castro, Raquel Fernandez, Ivan Flores, Marcelo Perez Alfaro, Miguel Szekely, y Pablo Zoido. 2020. Los Costos Educativos de la Crisis Sanitaria en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo

Banco Mundial. (2018). ¿Qué impacto tiene el Programa de Escuelas de Tiempo Completo en los estudiantes de educación básica? Washington. Disponible en: <https://bit.ly/3mXo1Zj>

—(2020). Simulating the potential impacts of the Covid-19 school closures on schooling and learning outcomes. Disponible en: <https://bit.ly/3ONEAn1>

— (2021). The impact of Covid-19 on education. Disponible en: <https://bit.ly/3NplvVD>

Banco Mundial y Unicef (2022). Dos años después: salvando a una generación. Washington. Disponible en: <https://uni.cf/3OIGE5v>.

Clark Garcia Dobarganes, Pablo. 2018. «Los que aprenden y los que no: brechas escolares, desigualdad social y políticas educativas.» En México, sueños sin oportunidad. Índice de Competitividad Internacional 2018., de IMCO.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. s.f. Indicadores demográficos interactivos. de Hoyos, Rafael. 2021. «Empeñando el futuro de los más pobres.» Distancia por tiempos. Blog de educación. 17 de marzo. Último acceso: 12 de abril de 2021. <https://bit.ly/3OPevnA>

Donelly, Robin, y Harry Patrinos. 2021. «Learning loss during COVID-19: An early systematic review.» Covid Economics, 30 de abril: 150- 158.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2021). Reglas de operación de LEEN 2022. México. Disponible en: <https://bit.ly/3HsA4rd>

— (2020) Lineamientos de operación de LEEN 2021. México. Disponible en: <https://bit.ly/3zG4lky>

Hanushek, Eric, y Ludger Woessmann. 2020. «The Economic Impacts of Learning Losses.» OECD Education Working Papers No. 225.

Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO). (2021). Compara Carreras 2022. Último acceso: 03 de julio de 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3lrCDdG>

— (2022). Eliminar el programa de escuelas de tiempo completo refuerza la desigualdad. México. Disponible en: <https://bit.ly/3AofNSa>

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). (2020). Encuesta para la Medición del Impacto de la COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED). México. Disponible en: <https://bit.ly/3Asdyx0>.

— (2021). INEGI PRESENTA RESULTADOS DE LA ENCUESTA PARA LA MEDICIÓN DEL IMPACTO COVID-19 EN LA EDUCACIÓN (ECOVID-ED) 2020. COMUNICADO DE PRENSA NÚM 185/21.

— (2021). Presentación de Resultados de la Encuesta para la Medición del Impacto COVID-19 en la Educación (ECOVID-ED). Último acceso: 1 de julio de 2022. Educación en la pandemia: los riesgos de las clases a distancia. Disponible en: <https://bit.ly/3lnLMnA>

Mexicanos Primero. (2022). Al extinguir las escuelas de tiempo completo, el Gobierno Federal y la SEP traicionan a niñas, niños y adolescentes, a sus familias, docentes y directivos. México. Disponible en: <https://bit.ly/3OOn5CZ>

Padilla-Romo, María. (2019). The Effect of Children's Time in School on Mothers' Labor Supply. HASLAM College of Business. Disponible en: <https://bit.ly/3mUed2t>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). Resultados PISA, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3HpJp2N>

— (2021). Principles for an Effective and Equitable Educational Recovery. Paris: OECD Publishing.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. México. Disponible en: <https://bit.ly/2C2wof4>

— (2019). Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. México. Disponible en: <https://bit.ly/3tqvDHs>

— (2020). Presupuesto de Egresos de la Federación 2020. México. Disponible en: <https://bit.ly/3tlzcyz>

— (2021). Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. México. Disponible en: <https://bit.ly/3O5R7RM>

— (2022). Presupuesto de Egresos de la Federación 2022. México. Disponible en: <https://bit.ly/3zrmceD>

Unicef y Secretaría de Educación Pública (SEP). (2017) Evaluación del servicio de alimentación PETC. México. Disponible en: <https://uni.cf/3xPWsYh>

Galván, Melisa. (2022). Estados ofrecen mantener Escuelas de Tiempo Completo, pero carecen de recursos. México. Expansión. Disponible en: <https://bit.ly/3yHPIEM>



