



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR.  
CONDICIONES Y POSIBILIDADES PARA UNA MAYOR  
COBERTURA Y EQUIDAD

Presenta

**JUAN JORGE MONDRAGÓN REYES**

**TESINA  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**DIRECTOR: DR. LUIS GÓMEZ SÁNCHEZ**



**MÉXICO, D. F. 2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **A Guillermo y Dulce**

Quienes me han motivado para hacer y pensar,  
entre muchas otras cosas, el presente trabajo.

## Índice

Introducción	4
1 Un contexto de partida	8
2 Una educación para la primera infancia	14
2.1 Etapa de consolidación	16
2.2 Distribución del servicio y características de equidad.	18
2.3 Los nuevos niños y niñas	29
3 La educación preescolar en la actualidad	32
3.1 Distribución de la matrícula	35
3.2 Condiciones en que se ofrece el servicio	42
4 Un reto social de la educación preescolar.	50
5 La obligatoriedad de la educación preescolar. Un tema de equidad.	54
6 Conclusiones	58
7 Fuentes, Hemerografía y Bibliografía consultadas	66

## Introducción

Hacia el año 2001 la reforma de la educación básica, iniciada con el *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* suscrito en mayo de 1992, tenía productos visibles que hablaban de la magnitud del proceso, pero también de las dificultades para su desarrollo. Se habían modificado, tanto el contenido de los libros de texto, como los planes y programas de educación primaria y secundaria, se desarrollaron mecanismos de actualización y capacitación de docentes y se diseñaron materiales de apoyo. A la par se inició la modificación de los planes y programas de las escuelas normales; se identificaban áreas pendientes y procesos por concluir.

Para la educación preescolar, el *Acuerdo*, consideró la elaboración de orientaciones pedagógicas concentradas en lo que se definió como *Programa de Educación Preescolar* (PEP: 1992), junto a la elaboración de materiales de apoyo<sup>1</sup>. Sin embargo, no fue posible dar continuidad a las acciones de reforma, en tanto este proceso “coincidió con la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública (SEP), derivada de la federalización de los servicios educativo, el ámbito de acción de las *direcciones generales* de la SEP que, hasta entonces, habían coordinado centralmente la operación nacional de la educación preescolar, primaria y secundaria se redujo al Distrito Federal. En los hechos no se crearon nuevas instancias federales para realizar las funciones sustantivas -no las operativas- de las antiguas direcciones generales; en el caso de la educación

---

<sup>1</sup> Los materiales producidos en el 1992 fueron: Lecturas de apoyo, Áreas de trabajo. Un ambiente de aprendizaje, Desarrollo del niño en el nivel preescolar, El jardín de niños y el desarrollo de la comunidad, en el jardín de niños unitario; y, en 1993 la Antología de apoyo a la práctica docente del nivel preescolar, Bloques de juegos y actividades en el desarrollo de los proyectos en el jardín de niños, La organización del espacio, materiales y tiempo, en el trabajo por proyectos del nivel preescolar.

preescolar, este hecho impidió el cumplimiento total de los compromisos anunciados en el citado *Acuerdo Nacional*<sup>2</sup>.

El proceso de reforma de la educación preescolar es nuevamente retomado hacia el año 2001, con el Programa Nacional de Educación 2001-2006 (ProNaE), donde se señala la integración de un Programa de Reforma Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar, como una de las metas consideradas en las líneas de acción para el segundo objetivo (mejoramiento de la calidad del proceso y el logro educativos) la articulación de la educación básica, cuyo propósito es establecer un ciclo formativo con propósitos comunes y prácticas educativas congruentes a lo largo de la educación preescolar, primaria y secundaria<sup>3</sup>. En este marco y gracias a la invitación que me hiciera el Mtro. Rodolfo Ramírez Raymundo, en ese momento, Director General de Investigación Educativa, área que concentró el diseño y operación del Programa de reforma de la educación preescolar, entre en contacto con un nivel educativo del que pocas referencias tenía.

La integración de un equipo de trabajo, cuya labor consistiría en el desarrollo del Programa de renovación curricular y pedagógica de la educación preescolar, posibilitó la asignación de tareas específicas, entre ellas la identificación de las condiciones reales en que se encontraba la educación preescolar. De forma que las primeras actividades en las que me concentro son: el conocimiento de la historia, las estadísticas y la revisión de características actuales para detectar elementos que permitan el desarrollo de estrategias y mecanismos para la reforma.

Apenas iniciaba el trabajo de conformación del Programa de reforma de la educación preescolar, cuando la aprobación del decreto de obligatoriedad<sup>4</sup> agrega mayor cantidad de elementos a considerar e incrementa la complejidad de este

---

<sup>2</sup> Fundamentos y características de una nueva propuesta curricular para educación preescolar. Documento de trabajo. SEB-DGEI. 2003.

<sup>3</sup> Programa Nacional de Educación 2001-2006. SEP 2001, p. 137

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF), Sección I, 12 de noviembre, 2002.

proceso. Desde el inicio, los dos procesos se entrelazaron, a veces apoyándose, a veces obstaculizándose. La renovación curricular es vista entonces como un proceso distinto a la obligatoriedad. En aquellos momentos nos tocó insistir en la necesidad de dimensionar la obligatoriedad, en tanto la reforma curricular correría peligro si no se tomaba en cuenta que un proceso como éste, ajeno a las condiciones en que se opera el servicio educativo, podía terminar por ser anulado.

Con esta idea, me doy a la tarea de identificar las condiciones en que se encontraba la educación preescolar en el momento previo a la entrada en vigor del decreto del 12 de noviembre de 2002. De ese ejercicio se desprende el presente trabajo, con una línea centrada en identificar las condiciones mínimas de operación y las posibilidades de que los datos sobre la cobertura y la equidad contribuyeran a dimensionar la obligatoriedad y a generar condiciones que pudiera estar en la base de aplicación de una nueva propuesta curricular.

El programa de reforma se concentró en la parte curricular del proceso y, en los hechos, omitió su relación con la obligatoriedad; finalmente, con los cambios derivados de la reestructuración administrativa de la Secretaría de Educación Pública, la idea que da origen a este trabajo termina por desaparecer de escena.

Así, la investigación, ahora como proyecto personal, avanzó en el reconocimiento de datos sobre la conformación de la educación preescolar en México, identificando momentos significativos que hablan de la importancia de este nivel como parte del sistema de educación básica. Derivado de ello, se hace una revisión de las condiciones que presenta la educación preescolar con base en dos conceptos: el de cobertura, entendida como la capacidad del sistema educativo para ofrecer el servicio y atender a la población infantil de 3 a 5 años de edad en este nivel; y, el de equidad, es decir las condiciones en que este servicio educativo se ofrece.

De esta manera, se describe la evolución de la matrícula de educación preescolar con respecto a la población demandante en tres momentos: el primero que abarca el periodo de 1905 a 1940; un segundo momento, en el que se puede hablar formalmente de la educación preescolar como nivel educativo, que va de 1940 a 1970 y, un tercer momento que se centra en las condiciones previas a la entrada en vigor de la obligatoriedad.

En el tercer momento se describen los datos que dan cuenta de la ampliación de la cobertura, se señalan aquellos aspectos que son antecedentes inmediatos para entender las condiciones actuales en las que se encuentra la educación preescolar (cobertura); respecto a las condiciones en que se ofrece este nivel (equidad), se consideran datos sobre el promedio de alumnos por docente, los niveles de atención conforme a la capacidad instalada, el tipo de sostenimiento y la creación de modalidades para ampliar la atención a una mayor población. Para la descripción se recurre a datos sobre la densidad y concentración de la población.

También se describen los niveles de atención usando como criterio la identificación de las entidades y municipios donde se presentan las mayores concentraciones de matrícula y población demandante. A partir de ello se trabaja la distribución geográfica de la matrícula y su concentración en zonas predominantemente urbanas, así como las condiciones actuales en que se ofrece el servicio con base en: el grado máximo de estudios de los docentes, la concentración de escuelas por zona y volumen de directoras con y sin grupo. En la última parte y frente al tema de la obligatoriedad, se analiza el reto actual de la cobertura, el financiamiento y los elementos a considerar para generar mejores condiciones.

## 1. Un contexto de partida.

En el último siglo la tarea de las políticas educativas hacia la educación básica, se centró en generar mayores posibilidades de acceso y una mejor atención a los menores. Sin embargo, hacia 1970 en la educación preescolar había una matrícula de 400,138 alumnos<sup>5</sup> que se concentraba en la atención a niños de 4 y 5 años, esta cantidad equivalía a una cobertura nacional de 11.4% y, para el caso específico de los niños de 5 años era apenas del 9.5%.

La atención a niños de 3 años se mantenía como responsabilidad familiar y la población en primer grado de preescolar, que estaba incorporada en servicios públicos, era mínima; el mayor porcentaje se ubicaba en servicios de tipo asistencial fundados por dependencias gubernamentales como apoyo de carácter laboral o en escuelas particulares, dado el incremento en la participación de la mujer en actividades productivas o en el sector servicios, que equivalía al 17.6 %<sup>6</sup> de la población económicamente activa.

En las décadas posteriores la prioridad continuó centrada en la ampliación de la cobertura, particularmente en primaria y el tercer grado de preescolar, lo que tuvo efectos en los modelos de atención que el gobierno federal generó. Independientemente de los esfuerzos realizados por algunas dependencias o entidades para reducir las diferencias en las condiciones en que se ofrecía el servicio, se sacrificó en gran medida la equidad en la atención por una mayor cobertura.

Con rezagos importantes en la educación preescolar, el 12 de noviembre de 2002 el Congreso de la Unión aprueba una modificación al Artículo Tercero Constitucional, por medio de la cual se vuelve obligatorio este nivel educativo. La

---

<sup>5</sup> *Estadística histórica de México*. INEGI. Tomo 1, p. 89-90 y 91-92, México 1999, 4ª Edición.

<sup>6</sup> *Ídem*.

historia de la educación preescolar y el impacto educativo del nivel ha sido poco estudiado en México, sin embargo las consecuencias del Decreto<sup>7</sup> son riesgosas dadas las condiciones en que se encuentra, en mucho debido a que se trabaja más en la apariencia del sistema que en mejoras substanciales.

La posibilidad de dimensionar las consecuencias de esta medida y el pleno conocimiento de las condiciones en que se toma tal decisión, así como las posibilidades para dar cabida en los servicios públicos y privados, al total de menores de 3 a 5 años de edad, no se avizora posible, ni en los plazos establecidos para la entrada en vigor de la obligatoriedad (en 2004 el tercer grado, en 2005 segundo grado y en 2008 primer grado) de cada uno de los grados que lo componen, no sólo por la ausencia de medidas para ofrecer servicios educativos a dicha población, sino por que los diversos tipos de servicios que actualmente existen, no han significado una mejor atención en cuanto a las condiciones en que opera.

En los últimos años ha crecido la importancia que se otorga a la atención educativa en la primera infancia, tanto en México como en el mundo. Los resultados de las investigaciones más recientes<sup>8</sup>, respecto a las posibilidades de aprendizajes tempranos y permanentes, han puesto en el centro de la discusión educativa las mayores posibilidades de desarrollo de los niños y niñas en su tránsito por la educación básica.

Esto último se ha expresado en un mayor reconocimiento social y político de la educación preescolar como servicio educativo, la generación de diversos mecanismos de atención, el aumento en los recursos para el sostenimiento de los servicios y la promulgación de leyes nacionales y acuerdos internacionales que consagran los derechos de la niñez. Desde esta perspectiva, el estudio de las

---

<sup>7</sup> DOF, 12 noviembre de 2002.

<sup>8</sup> *La comprensión del cerebro*. Hacia una nueva ciencia del aprendizaje. OCDE. Aula XXI, Santillana, 2003, México.

condiciones en que es formada la infancia es un tema ligado fuertemente al logro de marcos favorables para el desarrollo del país.

La concepción que se tiene sobre la infancia, las posibilidades que se atribuyen a esta etapa del desarrollo humano, capacidad de aprendizajes ligados al desarrollo futuro de una sociedad que apuesta a mejores ciudadanos, tanto en su desempeño civil como en su desempeño laboral, habla de una nueva visión de la educación como institución con responsabilidades de reconstrucción social. Pero, ¿hasta donde dichas concepciones ofrecen respuesta a las demandas de formación y necesidades educativas en nuestro país?

La evolución de la población en México permite identificar condiciones donde los recursos presupuestales pueden ser destinados a mejorar los servicios educativos y ampliar los rangos de edad en que son atendidos los niños y niñas, como etapa previa para hablar de calidad educativa. La tendencia a la baja en el crecimiento de la población infantil, identificada por el Consejo Nacional de Población como bono poblacional, implica que de mantenerse o incrementarse el gasto real en educación, pueden generarse mejores condiciones.

Es con base en ello, así como en los datos de planeación educativa de la SEP que se señalan porcentajes de cobertura del orden del 80% en la atención a la población infantil de 5 años de edad en el ciclo escolar 2000-2001<sup>9</sup>, que el Congreso de la Unión aprueba el decreto que establece que la educación preescolar, en sus tres grados, es obligatoria para todos los menores de 3 a 5 años y requisito de ingreso a la educación primaria<sup>10</sup>.

El reto que dicho decreto impone, requiere para su realización de condiciones que hasta el momento y, que por lo menos en los últimos 30 años de la historia del sistema de educación pública, no se han presentado, en tanto el porcentaje de

---

<sup>9</sup> Estadística de educación básica y normal. 2002-2003. CD, SEP-DGPPP

<sup>10</sup> DOF, 12 noviembre de 2002.

población infantil que requeriría ser incorporado es similar al que se presentó en ese periodo.

La conformación de la educación preescolar en México ha tenido momentos significativos que son muestra de la importancia de este nivel como parte del sistema de educación. Para el análisis de las condiciones en que puede darse una mayor atención y equidad en los servicios, como se anunciaba, se atiende a dos conceptos: el de cobertura, entendida como la capacidad del sistema educativo para ofrecer el servicio y atender a la población infantil de 3 a 5 años de edad, en este nivel; y, el de equidad, es decir las condiciones en que el servicio opera.

Para abordar los diferentes componentes es necesario, no olvidar que se conjugan dos procesos de revisión de la educación preescolar. Por un lado, el que se deriva del Programa Nacional de Educación (ProNaE) referido a la renovación curricular y pedagógica de la educación preescolar; y por el otro, el proceso desencadenado por la obligatoriedad del nivel.

La evolución de la matrícula de educación preescolar con respecto a la población demandante, permitirá entender las condiciones actuales en las que se encuentran los niveles de cobertura; y, las condiciones en que se ofrece el servicio a partir de la identificación de los niveles de atención conforme a la capacidad instalada, el tipo de sostenimiento y la creación de modalidades para ampliar la atención a una mayor población, la distribución geográfica de la matrícula y por supuesto el marco curricular definido para la educación preescolar, permitirían dimensionar el impacto de la obligatoriedad, así como las posibilidades reales para atender a los menores de 3 a 5 años de edad.

Lo anterior demanda entender el papel que se atribuye a la educación preescolar, el papel que se otorga a los docentes y el tipo de iniciativas que deberán ser

consideradas desde la renovación curricular y la manera en que se conjugan para determinar mejoras en la educación preescolar.

La obligatoriedad de la educación preescolar no puede ser un freno y mucho menos un filtro de incorporación de alumnos en educación primaria. La responsabilidad de ofrecer educación no radica en las posibilidades de imaginarse una nueva educación preescolar, sino en la actuación del Estado para garantizar la existencia de dicho servicio a toda la población infantil, lo que conlleva una responsabilidad hasta ahora no aceptada por el poder ejecutivo, ni por el legislativo.

Los datos de población proyectados hacia el año 2050<sup>11</sup>, así como las proyecciones de matrícula realizadas por el área de planeación de la SEP no reflejan los supuestos sobre los cuales se basó la aprobación del decreto de obligatoriedad de la educación preescolar, dado que en los plazos de entrada en vigor señalan porcentajes de cobertura difíciles de lograr. Los porcentajes de cobertura no igualan al porcentaje de población infantil que requeriría ser incorporada para hablar de una educación preescolar universal obligatoria.

La implementación paulatina sin esfuerzos significativos que impacten en la cobertura con equidad, serán un factor que agrave las condiciones de escolarización y formación académica de los menores en edad preescolar e implicará cambios no previstos en los tipos y condiciones en que deben ser atendidos, nuevos y más docentes y una nueva interpretación social sobre el papel de la educación destinada a la población infantil. Un efecto perverso es el incremento de la población extraedad en este nivel educativo, como ya se aprecia en algunas entidades, en las que se ha negado la inscripción a alumnos de 7 o más años cumplido en primaria, por no presentar la constancia de preescolar.

---

<sup>11</sup> [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Mayores desventajas presentarán las zonas rurales y rurales indígenas con la entrada en vigor de dicho decreto ante la ausencia, incluso, del propio servicio en una enorme cantidad de poblaciones ubicadas en estos contextos y la conformación de un modelo curricular que plantea un esquema general que no señala ni identifica las particularidades culturales y lingüísticas de las niñas y los niños indígenas.

Las modalidades mediante las cuales se oferta la educación preescolar portan diferencias substanciales, en principio derivadas de las características que hacen de ésta, un servicio que nace en contextos urbanos y crece caracterizado por ello; aunado a esto, las condiciones en que opera hacen todavía más difícil alcanzar el objetivo de la equidad, en tanto los recursos humanos y materiales no presentan las mismas características a nivel de las entidades federativas, sus municipios y las modalidades de que se dispone.

El proceso de urbanización y la rápida incorporación al sector laboral de las mujeres, a partir de los setentas, son factores que explican el incremento en la matrícula de educación preescolar; que fue mayor conforme avanzó la idea de mejores condiciones futuras para quienes se iniciaban tempranamente en la escolarización. La aparición de modalidades, con objeto de incorporar a diversos sectores de la población en zonas rurales, posibilitó disponer de un número mayor de centros, sin embargo se siguió dejando de lado la mejora de las condiciones de operación y los referentes culturales; que junto al crecimiento global de la cobertura, en las entidades con grandes concentraciones de población urbana, constituyen el contexto a considerar.

## 2. Una educación para la primera infancia

Diversas fuentes históricas señalan la aparición de servicios de educación preescolar a finales el siglo XIX, pero es hasta 1905 cuando por primera vez aparecen datos estadísticos relativos al nivel. En ese año se registra la existencia de 76 escuelas que impartían educación preescolar a una matrícula de 7,395 alumnos. El número de escuelas se mantuvo más o menos constante hasta 1925, no así la matrícula que, para este último año, registraba 11,623 alumnos<sup>1</sup>.

Muy temprano los docentes pugnaron porque la educación preescolar obtuviese legitimidad y reconocimiento y, hacia 1921, proponen que este nivel educativo sea considerado obligatorio.

De 1925 a 1930<sup>2</sup> se registra la existencia de jardines de niños especiales y jardines de niños anexos a escuelas primarias, además de un hogar infantil<sup>3</sup>. Adicionalmente, se trabaja en dotar a las educadoras de mayores conocimientos respecto al desarrollo del niño y la profesionalización del servicio.

En 1930, el número de escuelas era de 125 y la matrícula de 17,426 alumnos. Cinco años después había una escuela particular por cada 4 públicas. La cobertura de atención no alcanzaba ni un punto porcentual del total de la población infantil de menos de 5 años.

---

<sup>1</sup> *Estadística histórica de México*. INEGI. Tomo 1, p. 89-90 y 91-92, México 1999, 4ª Edición. En la misma referencia se señala que, en 1904 se establecieron dos jardines de niños: el "Federico Froebel", dirigido por Estefanía Castañeda y el "Enrique Pestalozzi", dirigido por Rosaura Zapata. Además de antecedentes en Veracruz con Enrique Laubscher, en Jalapa con Berta Von Glümer y en México con Manuel Cervantes Imaz.

<sup>2</sup> *Tendencias educativas oficiales en México*. 1931-1934. Meneses, et al. Vol. II, México, D.F. 1998. p. 464, 472. Los datos estadísticos que se señalan en el texto difieren a la baja de los que aparecen en la Estadística Histórica de México para el periodo anterior a 1925.

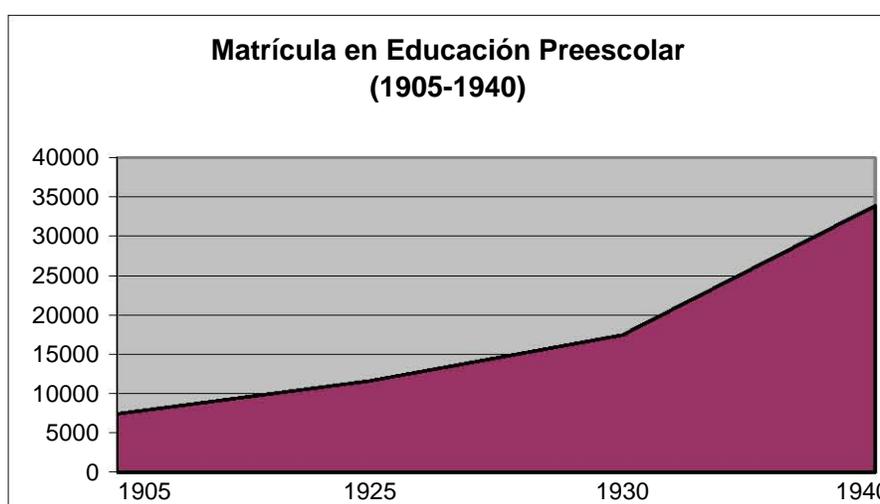
<sup>3</sup> *Ídem*. En la referencia aparece citado el dato de escuelas especiales, pero no referida a niños con necesidades educativas especiales, probablemente estaba dirigida más a atención asistencial.

Las escuelas que ofrecían educación preescolar se encontraban en zonas urbanas céntricas y la intención de extender los servicios para sectores de la población cada vez más amplios no pudo concretarse, dado que se carecía de servicios educativos y personal capacitado en el resto de los niveles, particularmente de educación primaria, lo que hacía aun más difícil la creación de nuevas escuelas de preescolar. Aunado a ello, el que se ligara a la educación preescolar con la escuela primaria marcó su desarrollo.

La carencia de presupuesto y los constantes vaivenes, en cuanto a las instancias de las que dependía el nivel, ocasionó que su consolidación se postergara. Lo que no impidió el esfuerzo de educadoras y maestros para otorgar mayor relevancia al nivel, a este esfuerzo corresponden diversos proyectos para crear escuelas en otras entidades y contextos a partir de reproducir las experiencias e intentar adecuarlas a las distintas condiciones. Así, la educación preescolar nace urbana y se extiende urbana, en la medida en que se contándose con escuelas de este nivel en las zonas en que se consolidaba la educación primaria.

## 2.1 Etapa de consolidación

Hacia 1940 se vive un cambio radical en el ritmo de crecimiento de la población. De 1940 a 1950 la población total se incrementó en un 23%, en tanto la población infantil de 0 a 4 años de edad lo hacía en 27.8%. Esto trajo consigo el incremento de la matrícula, que crece en la década de 1930 a 1940 en un 94.2 %. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica.



Fuente: Estadística histórica. DGPP-SEP

La educación había pasado a formar parte de las prioridades discursivas del gobierno federal. Se apostaba el desarrollo nacional futuro a la consolidación del sistema educativo en todos sus niveles. Se viven nuevos impulsos a la educación. Hacia 1942, desde la Secretaría de Educación, se generaron iniciativas para promover la formación y actualización de educadoras. Asimismo, se hicieron esfuerzos para que la educación primaria llegara a la población rural (campesina e indígena).

Adicionalmente, se generaron medidas para mejorar el sueldo de las educadoras, los locales donde se impartía educación preescolar y la revisión de los programas y actividades del jardín de niños.

Con este impulso, hacia 1950 se alcanza un incremento porcentual en la matrícula de 240.8%, con respecto a la registrada una década atrás. La educación preescolar, crecía como signo de equidad social y por los argumentos pedagógicos que señalaban una mayor ventaja para los alumnos en su formación futura, como lo demuestran los argumentos de educadores y educadoras y el hecho de que se contara con documentos programáticos de carácter nacional.

Para 1960, el porcentaje de atención en educación preescolar fue de más del 4%<sup>4</sup> del total de la población de menos de 6 años. La matrícula para ese año sumaba 230,164 alumnos atendidos por 6,675 maestros (30:1), en 3,077 escuelas.

Entre 1960 y 1970 el país vive una serie de transformaciones sociopolíticas que impactan el crecimiento de la matrícula escolar del nivel. Los avances más significativos en la prestación del servicio se producen primordialmente en zonas urbanas como consecuencia del crecimiento de la educación primaria. En este periodo el crecimiento de la matrícula fue de 73.8 %, siendo este el nivel más bajo registrado desde 1940 en términos porcentuales, pero el más alto hasta entonces en números absolutos.

**Crecimiento de la matrícula de educación preescolar**

Año	1940	1950	1960	1970
Matrícula	33.848	115.378	230.164	400.138
Incremento	94.2	240.8	99.4	73.8

Fuente: Estadística histórica de México. INEGI

En esta etapa, las restricciones presupuestales y los limitados apoyos, ocasionaron que los esfuerzos emprendidos para atender a la población rural no tuvieran éxito. La etapa de consolidación institucional de la educación preescolar no pudo atender la demanda de este grupo de población.

---

<sup>4</sup> Ídem. p. 33-34. La población infantil de menos de 5 años sumaba 5.776.747 niños, este dato incluye a los menores de 3 años y, si consideramos que muy probablemente existía una población infantil de más de 5 años inscrita en primaria, el porcentaje de atención puede ser aún mayor.

## **2.2 Distribución del servicio y características de equidad**

La tarea en la educación básica, incluida la educación preescolar, se centró en generar mayores posibilidades de acceso y una mejor atención a los menores. Así, para 1970 la matrícula era de 400,138 alumnos y se concentraba en niños de 4 y 5 años, esta cantidad representaba una cobertura nacional de 11.4% y para el caso específico de los niños de 5 años, alcanzaba apenas el 9.5%.

La población infantil en edad preescolar sumaba 3, 495,973 menores. La matrícula se concentraba en los servicios de sostenimiento público (Federal y Estatal), en tanto los servicios particulares representaban sólo el 7.2 % del total nacional.

La atención a niños de 3 años<sup>5</sup> se mantenía como responsabilidad familiar y la población en primer grado de preescolar, que estaba incorporada en servicios públicos, era mínima; el mayor porcentaje se ubicaba en servicios de tipo asistencial fundados por dependencias gubernamentales como apoyo de carácter laboral o en escuelas particulares, dado el incremento en la participación de la mujer en actividades productivas o en el sector servicios que equivalía entonces al 17.6 % de la población económicamente activa.

Destaca en este momento que, aunque la población de 3 años permanecía fuera de la escuela, se redujo la edad de ingreso a la educación preescolar. Es decir, existía un porcentaje de cobertura mayor en 4 años (13.3%) que en 5 años. Este comportamiento se mantuvo hasta 1978 ya que, a partir el ciclo escolar 1979-80 la cobertura ha sido mayor para niños y niñas de esta última edad.

Hay que considerar que los datos corresponden a la cobertura sólo de las edades señaladas incorporadas a la educación preescolar, ya que existía una población

---

<sup>5</sup> Sobre la población atendida de 3 años de edad se tiene datos estadísticos a partir de 1988.

de niños de 5 años que asistía a primaria, especialmente en las zonas donde el crecimiento urbano era mayor. De manera que, por encima de la distribución entre población urbana (50.7 %) y rural (49.3 %)⁶, el incremento de la matrícula de preescolar seguía circunscrito a los complejos urbanos.

Así, las siete entidades con mayor densidad poblacional, contaban con una población infantil equivalente al 49% del total nacional, pero la suma de niños y niñas inscritos en educación preescolar en dichas entidades equivalían a más del 57% de la matrícula total. Si consideramos además al resto de los estados que para 1970⁷ tenían una matrícula superior a los 10 mil alumnos encontramos que, 11 entidades concentraban al 73.17% de la matrícula de educación preescolar.

A finales de la década de los setentas se crean otras modalidades de atención, con objeto de hacer llegar la educación preescolar a una mayor población. Es a mediados de esta década que la cobertura en educación preescolar empieza a crecer significativamente.

Así, para el ciclo escolar 1979-1980, año en que se registra el primer dato estadístico sobre la población indígena que asistía a la educación preescolar, la matrícula se concentraba en los servicios a cargo de la federación, como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Matrícula por tipo de sostenimiento**

<b>Sostenimiento</b>	<b>1979-1980</b>	<b>%</b>
Federal	550,530	64.47
General	457,553	83.11 *
Indígena	92,977	16.89 *
Estatal	231,814	27.14
Particular	71,644	8.39
<b>Total</b>	<b>853,988</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Estadística Histórica, DGPPP-SEP  
\* Porcentaje que representan del total federal.

⁶ INEGI. *Op cit.* p. 30.

⁷ Las siete entidades con mayor densidad de población eran: Distrito Federal 14.25%, Estado de México 7.95%, Veracruz 7.91%, Jalisco 6.84%, Puebla 5.20%, Michoacán 4.82 y Nuevo León 3.51%. Además de éstos, Chihuahua, Guerrero, Morelos y Tamaulipas contaban con más de 10 mil alumnos inscritos en preescolar.

La educación preescolar indígena representaba el 16.89% del total de la matrícula de sostenimiento federal y el 10.89% de matrícula nacional del nivel en el ciclo escolar citado; para 1980, la población indígena que cursaba la educación preescolar presentaba una cobertura nacional de 2.74 %.

En el ciclo escolar 80-81 el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) amplía el servicio de cursos comunitarios a la educación preescolar e inicia su operación, mediante una prueba piloto en un número reducido de entidades. Para el ciclo escolar 1982-1983, registraba una matrícula de 27,007 menores.

La distribución geográfica de la población inscrita en educación preescolar se mantenía en los estados donde el desarrollo urbano era mayor; sin embargo, de 1970 a 1980 las entidades de Chiapas, Guanajuato, Oaxaca, Tabasco y Quintana Roo experimentan los mayores incrementos de matrícula, aunque las entidades que una década atrás contaban con los montos más altos, seguían dominando las estadísticas al sumar en conjunto un 62% de la matrícula y una población equivalente al 59% de los totales nacionales. La cobertura total de preescolar en 1980 se eleva hasta un 25.4%.

La incorporación de niños y niñas de 3 años de edad a primer grado de preescolar, que estadísticamente aparece en el ciclo escolar 1988-1989, presentó una cobertura 6.6%<sup>8</sup>, y poco más de cinco puntos porcentuales de la matrícula total.

Aunque existía una cantidad no estimada de niños de 3 años edad que ya asistía a primer grado de preescolar; la infraestructura educativa en el ciclo escolar 1988–1989 dio cabida sólo a 150, 901 alumnos. Este ocasionó que la matrícula de 4 y 5

---

<sup>8</sup> Educación preescolar. República Mexicana. Serie histórica y pronósticos. Proyecciones CONAPO a mitad de año 1999. Fuente: DGPPP-SEP.

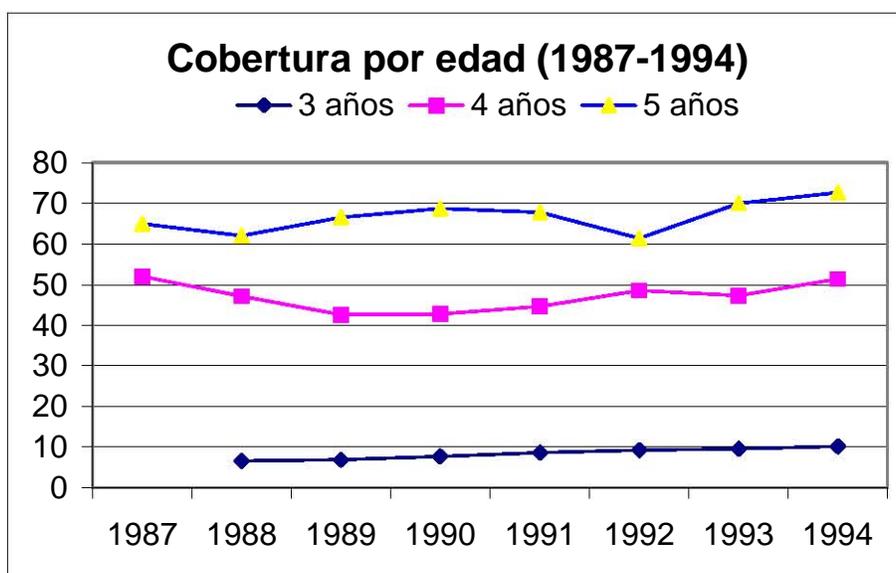
Nota. Los datos de cobertura, fueron construidos con los datos señalados en la proyección de CONAPO y la estadística histórica de la DGPPP-SEP.

años decayera y que la cobertura para estas edades se redujera en cuatro puntos porcentuales, aproximadamente.

De 1987 a 1988 la matrícula de 4 y 5 años se redujo en 138,419 lugares. Ahora si consideramos esta reducción contra la capacidad instalada, incluyendo a las 1,772 escuelas que se reportan construidas en ese mismo periodo, (30 alumnos por grupo, aproximadamente) entre el total de la matrícula, sólo se crearon sólo 12, 482 lugares nuevos.

La ampliación de la edad de ingreso a la educación preescolar, considerando también el incremento de la población a quien se dirigía el nivel, que en 1988 sumaba poco más de 6.5 millones de niños y niñas, impactó el porcentaje de la cobertura total que un año atrás representaba el 59.7%, mermándose en poco más de 20 puntos porcentuales.

El nivel de cobertura que existía en 1987 para 4 años tardó en recuperarse cinco ciclos escolares, no así la cobertura para 5 años, que recuperó su magnitud en dos ciclos.

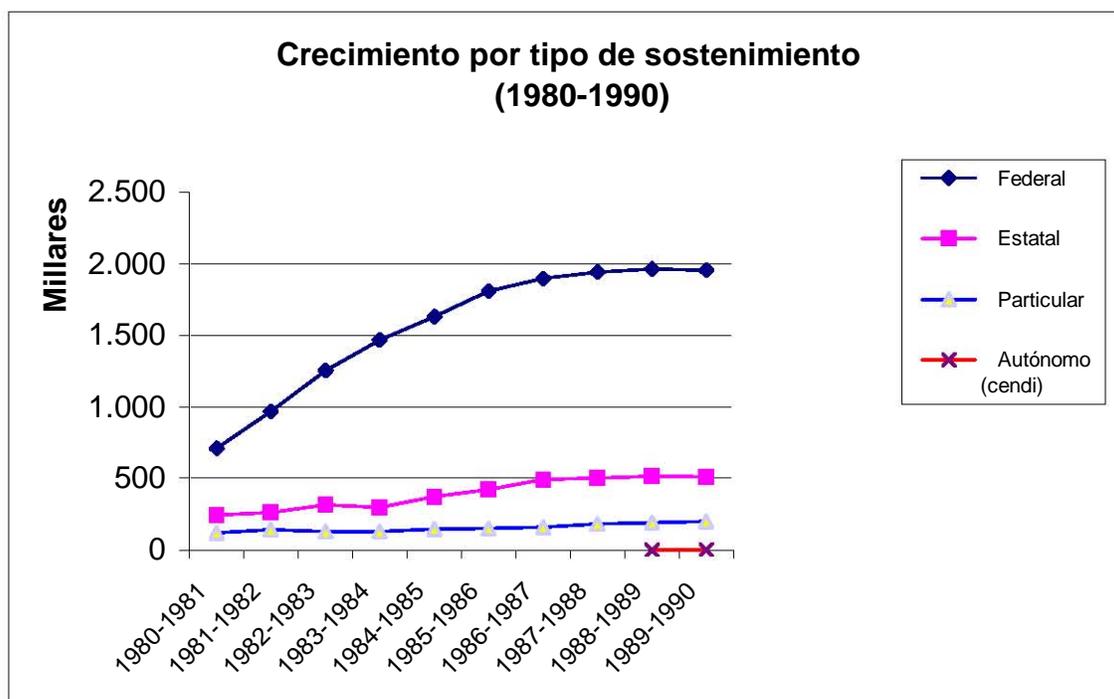


Fuente: Serie histórica y pronósticos. CONAPO

La matrícula de los servicios de sostenimiento federal, que concentraba el mayor porcentaje de alumnos, crece a un ritmo menor que en la década precedente y para el ciclo escolar 1989-1990 decrece en aproximadamente 0.4%. Un hecho similar sucede en los servicios de sostenimiento estatal sólo que en un porcentaje mayor (1.1%).

La disminución no fue de la misma magnitud en todas las modalidades del sistema público. Sólo la educación preescolar indígena experimenta un crecimiento de 4.3%, así como los servicios ofrecidos por el DIF de sostenimiento estatal que duplican su matrícula<sup>9</sup>.

En el mismo ciclo los servicios particulares experimentan un crecimiento y, en conjunto, representaban 7.4% de la matrícula total del nivel.



Fuente: Estadística histórica. DGPPP-SEP

<sup>9</sup> El crecimiento no fue producto de la incorporación de más niños y niñas a los servicios, sino producto de la transferencia de los servicios que ofrecía la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia Social y que probablemente estaban incorporados, en la estadística, a los datos de preescolar general de sostenimiento estatal, lo que aproxima la reducción (37,379) en esta modalidad con el crecimiento (32,030) en los servicios del DIF. En cualquier caso la matrícula global del nivel se redujo.

Dos años después de la incorporación de alumnos de 3 años a la estadística educativa nacional, la población de esta edad empieza a decrecer; sucesivamente acontece lo mismo para 4 y 5 años. En 1990, la reducción más significativa de población infantil, en edad de cursar la educación preescolar, se registra en el Distrito Federal con casi 59 mil niños de 4 y 5 años, menos que una década atrás<sup>10</sup>.

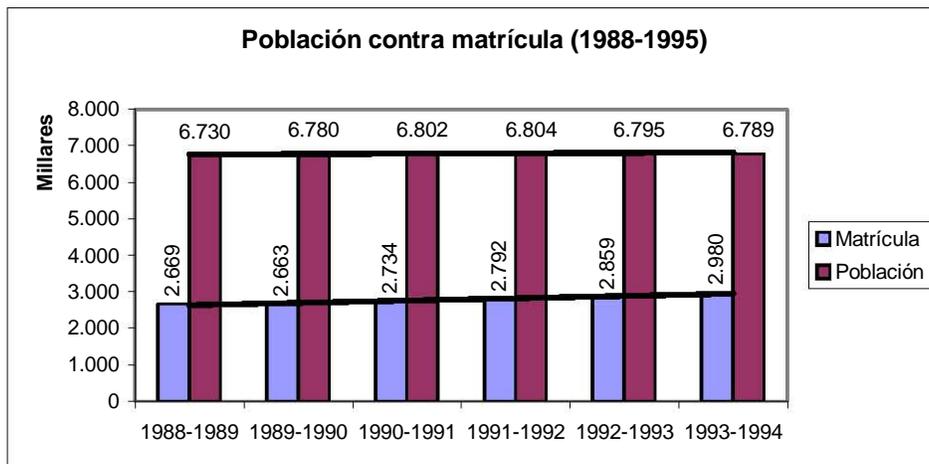
De 1980 a 1990 el ritmo de crecimiento de la matrícula fue menor. Sin embargo destaca que de las 22 entidades donde se presentan crecimientos, en once fue de más del doble. De igual forma, el número de alumnos por docente se modificó pasando de 33 a 26 en promedio por grupo, en tanto el número de escuelas se elevó de 12,941 a 46,736.

De la misma forma, en la década antes señalada, se generan iniciativas con objeto de garantizar que la preparación de los docentes respondiese al reto de la calidad, una de las cuales modificó la Ley reglamentaria del Art. 5 constitucional, para incorporar como requisito el contar con nivel de licenciatura para poder desempeñarse como docente de educación preescolar (1984).

Como se señaló, la incorporación de niños y niñas de 3 años impactó el crecimiento de la cobertura total, particularmente, la que existía para niños y niñas de 4 años, sin embargo la matrícula global del nivel continuo creciendo, tanto en las modalidades escolarizadas como en las de carácter no escolarizado a cargo de dependencias de tipo asistencial (como el DIF) y organizaciones sociales y eclesiásticas, particularmente en zonas urbano marginales de las grandes ciudades y, en su mayoría, producto del incremento en la participación laboral femenina y en el aumento de jefas de familia y madres solteras.

---

<sup>10</sup> No se localizaron datos estadísticos desagregados por entidad para ubicar dónde se presentaban los decrementos de la población, de forma que no es posible ubicar en que entidades se presentaron los más significativos. El dato de la población de 4 y 5 años aparece en *Educación preescolar*. DGEI-SEP. Cuadro de matrícula atendida por edad. 1970, 1980, 1990 a 2000. construido a partir de los datos históricos de la SEP y los pronósticos de población de CONAPO.



Fuente: Estadística histórica. DGPPP-SEP, Serie histórica y pronósticos. CONAPO

En 1992 se suscribe el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Con la firma del Acuerdo, los servicios de sostenimiento federal son transferidos a las entidades, con excepción de los que corresponden a CONAFE y los ubicados en el Distrito Federal. En este año la cobertura para 5 años se reduce en 6.5 puntos porcentuales mismos que recupera para el ciclo escolar siguiente<sup>11</sup>.

El incremento global de la matrícula se dio a un menor ritmo, alcanzando su máximo en el ciclo escolar 93-94, a partir del cual el crecimiento empieza a ser de menor magnitud. En el mismo lapso, el incremento promedio más alto se registró en la matrícula de 3 años, de forma que en esta edad es donde menores variaciones se presentaron manteniendo un ritmo ascendente a lo largo del periodo.

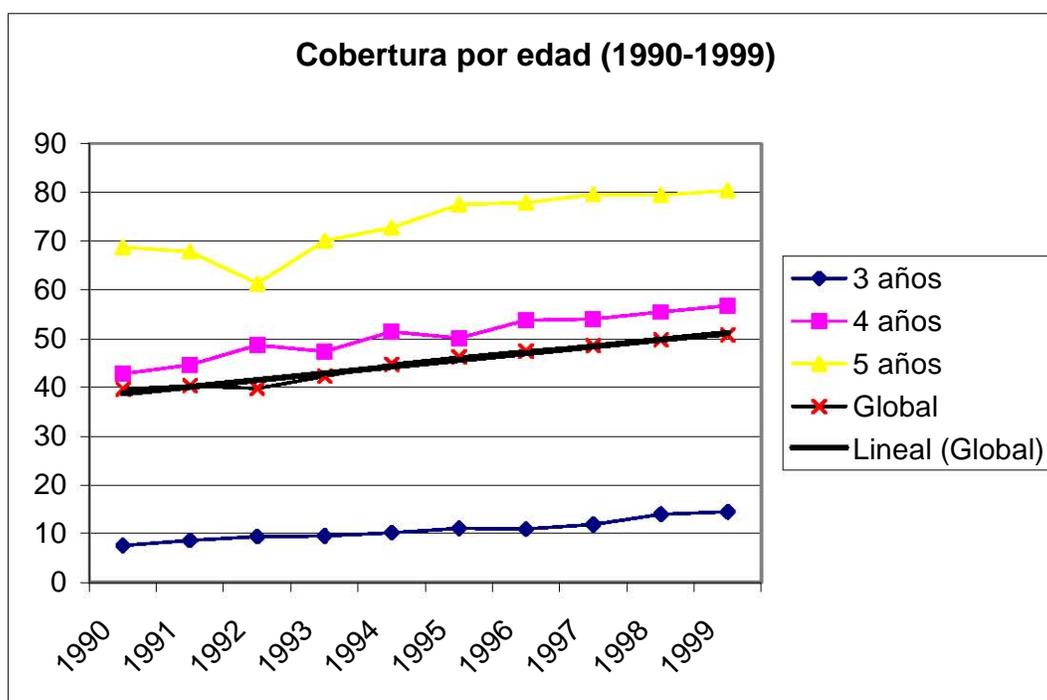
A partir de 1994 los servicios a cargo del CONAFE se diversifican creando cuatro modelos de atención: preescolar comunitario, indígena, niños migrantes y centros

<sup>11</sup> El hecho puede tener relación también con el incremento de la matrícula extraedad, que en ese ciclo representó un 6.4%. Sin embargo no se dispone de datos para confirmarlo; de igual forma, no es posible confirmar este hecho como un efecto del proyecto de 10 años de educación básica (1 de preescolar, 6 de primaria y 3 de secundaria) promovido por la SEP a partir de ese periodo.

infantiles comunitarios. De esta forma, las diversas modalidades experimentan en general crecimientos constantes, aunque de menor magnitud.

A finales de 1994 se produce una reducción de 6.5% de la matrícula atendida por los servicios particulares. Los niños y niñas que dejaron de asistir a estos servicios se incorporaron a los servicios públicos, lo que impulsó un crecimiento significativo que incluyó a la matrícula recién constituida por las modalidades creadas en CONAFE. La explicación a este suceso puede encontrarse en el impacto que produjo la crisis económica en los ingresos de las familias mexicanas.

La recuperación de los servicios particulares tardó dos ciclos escolares, de manera que hacia 1997 rescata y aumenta el volumen absoluto de matrícula; este hecho, aunado a la disminución de la población en edad preescolar en todas las edades, impacta los volúmenes de la matrícula pública, pero favorece la ampliación de la cobertura total del nivel que pasa de 48.53% a 49.76%.



Fuente: Estadística histórica. DGPPP-SEP, Serie histórica y pronósticos. CONAPO

La cobertura nacional de educación preescolar para el año 2000 era de 51.82%. El promedio de alumnos por docente se reduce a 22, en tanto la distribución de la matrícula por género alcanza porcentajes de 50.4% en niños y 49.6% en niñas.

Por grado los porcentajes fueron:

**Porcentaje de alumnos por género y grado**

<b>Grado</b>	<b>Niños</b>	<b>Niñas</b>
Primer	49.71%	50.29%
Segundo	50.22%	49.78%
Tercer	50.68%	49.32%

Fuente: Estadística histórica. DGPPP-SEP

En la última década se ampliaron los servicios y modalidades de atención a población en condiciones desfavorables, especialmente indígena que tuvo de 1990 a 1999, un incremento porcentual de 24%<sup>12</sup>, creciendo a un ritmo promedio de 2.8% anual; asimismo, se impulsa la atención a niños con necesidades educativas especiales<sup>13</sup>.

La cobertura por edad alcanza sus máximos grados en la atención a niños de 5 años de edad con un 82.5 %, en tanto para 4 y 3 años representa el 56.8% y 15.6% respectivamente.

En esta década se alcanzan mayores niveles de atención a la población infantil, debido en mucho a la puesta en marcha de modalidades que incrementaron el acceso de los menores a la educación preescolar, lo que contribuyó a que la distribución geográfica de la matrícula se modificara, Así, en 23 entidades se contaba con más 50 mil alumnos y en las 11 entidades con mayor cobertura, la matrícula superaba los 100 mil alumnos. Estas once entidades<sup>14</sup> concentraron al

<sup>12</sup> Los datos de matrícula no incluyen la cantidad de niños y niñas que son atendidos por CONAFE Indígena.

<sup>13</sup> El programa nacional de fortalecimiento de la educación especial y de la integración educativa es ejemplo de la creciente importancia que se ha dado a la atención de niñas y niños que presentan necesidades educativas especiales.

<sup>14</sup> Para 2000 las entidades con matrículas arriba de 100 mil alumnos eran: Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

63% de la matrícula nacional y sumaron el 65% de la población de 3 a 5 años de edad. De manera que, con excepción de una entidad, el resto presentaron, para 5 años, coberturas arriba del 70%.

Adicionalmente, se registran cinco entidades con porcentajes de más del cien por ciento para niños y niñas de 5 años de edad, debido a que el número de alumnos atendidos rebasaba la capacidad instalada, lo que habla de grupos saturados como consecuencia de los altos niveles de migración. El dato a destacar radica en que las entidades con porcentajes de cobertura altos en el año 2000, se encuentran en el círculo de entidades expulsoras y receptoras de migrantes, como el caso de Sinaloa o Sonora en las temporadas agrícolas, pero también estados con importantes desarrollos turísticos como Quintana Roo<sup>15</sup>.

De las once entidades antes mencionadas, sólo cuatro cuentan con un promedio de alumnos por docente inferior al promedio nacional (22:1) donde el mínimo y máximo fueron de 17 y 25 respectivamente. En tanto que, en las entidades que presentaron porcentajes de cobertura superiores al 100%, el promedio se ubicó en 23 alumnos por docente, con un mínimo de 21 y un máximo de 26.

La prioridad en educación básica se centró en la ampliación de la cobertura, particularmente en primaria y el tercer grado de preescolar, lo que tuvo efectos en los modelos de atención. Independientemente de los esfuerzos realizados por algunas dependencias o entidades para reducir las diferencias en las condiciones en que se ofrece el servicio, se sacrificó en gran medida, la equidad en la atención por una mayor cobertura. Este hecho resulta patente cuando se aprecian las diferencias en términos de la formación de los docentes y las condiciones, en

---

<sup>15</sup> Los estados que reportaron porcentajes de cobertura por arriba del 100% son Sinaloa, Sonora, Querétaro, Quintana Roo y Tlaxcala, en este último caso puede ser una entidad de paso para la población migrante, pero no se dispone de información para confirmarlo. En el caso de Querétaro se debe en gran medida a la promoción de la entidad como receptora de las empresas ubicadas en la zona urbana y conurbana del Distrito Federal, con el impulso otorgado a finales de los años noventa para reubicarlas físicamente. En el resto de los casos se trata de entidades receptoras de migrantes, de manera que los porcentajes pueden tener variantes drásticas si tomamos en cuentas que las 11 entidades antes señaladas forman parte del círculo de la migración (entidades expulsoras y entidades receptoras).

cuanto a infraestructura y recursos materiales, con que se trabaja en los distintos contextos.

Por un lado, se dispone de modalidades de atención en donde el encargado del grupo no es un docente titulado con nivel de licenciatura<sup>16</sup> y por otro instructores con niveles de secundaria o bachillerato como se describe más adelante.

---

<sup>16</sup> Desde 1984, la Ley reglamentaria del Art. 5 constitucional establece que: “para poder desempeñarse como docente en educación preescolar se requiere contar con nivel de licenciatura”.

## 2.3 Los nuevos niños y niñas

Los servicios destinados a los niños menores de seis años tuvieron en sus orígenes motivos principalmente asistenciales –especialmente aquellos que atendían a niños “desvalidos” o de sectores pobres-; junto a este proceso, y desde su creación, se ha reivindicado su importancia para el desarrollo y el aprendizaje infantil como lo demuestra la solicitud de obligatoriedad enarbolada a principios del siglo XX. En la educación preescolar, la finalidad asistencial como la educativa han coexistido con mayor o menor énfasis, según los grupos de edad atendidos, la institución que los sostiene y el tipo de definiciones que establecen los programas de atención.

El marco curricular que existía en el inicio de la educación preescolar plasmaba con claridad las ideas sobre lo que este nivel educativo debía representar y que, en sentido estricto, “no era una escuela sino una transición entre la vida del hogar y la escolar donde las educadoras deben conducirse allí con los niños como una madre inteligente, sensata, cariñosa y enérgica se conduce con sus hijos”<sup>17</sup>. Se partía de concepciones que hoy nos parecerían de lo más vigentes dado que “el programa de trabajo (1922)... rechazaba el sistema de disciplina escolar y todo tipo de actividades que convirtieran al niño en un ser pasivo, el uso de todo programa impuesto en contra de la libertad y derechos del educando, se exhortó también a tomar en cuenta las características infantiles de los educandos y a fomentar sus manifestaciones encauzándolas por las vías de la verdad, de la belleza y del bien...”<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> *Educación preescolar en México*. 1880-1982. Col. Maestros mexicanos, Multimedia. Hernández, Ma. de los Ángeles, et al. 1ª edición, México 2003. p. 36

<sup>18</sup> *Ídem*. El texto es de los pocos materiales que intentan reconstruir la historia de la educación preescolar en México.

Se reconoce que una de las principales aportaciones de los servicios dirigidos a la población infantil de menos de seis años –además del cuidado y la asistencia- es su contribución al desarrollo integral de las potencialidades de las niñas y los niños y particularmente, de sus competencias cognitivas y socio-afectivas que constituyen el fundamento del desarrollo de la autonomía personal y de los aprendizajes posteriores<sup>19</sup>.

Aún los servicios tradicionalmente considerados como propiamente asistenciales (por ejemplo, los programas de “atención maternal” o los destinados a niños con discapacidad severa o múltiple) incluyen estrategias o actividades con intencionalidad explícitamente educativa en sus lineamientos o programas. De una forma u otra, las familias comienzan, como lo señala Ariés (2001), a “organizarse en torno al niño, el cual sale de su antiguo anonimato y adquiere tal importancia que ya no es posible, sin una gran aflicción, perderle, reemplazarle...”.

El cuidado y la educación de los niños pequeños en las últimas décadas ha sido objeto de una mayor atención. Por iniciativas de política educativa o como producto de los programas que promueven distintos organismos internacionales, se revisan los servicios de atención dirigidos a los menores de 6 años y se diseñan políticas para ampliar la cobertura de los servicios para la infancia y mejorar la calidad<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Estudios realizados en otros países muestran que existe una fuerte correlación entre la asistencia a la educación preescolar y la disminución de la repetición, lo cual se traduce en un ahorro de los costos sociales; la oferta de servicios permite también la incorporación de más mujeres madres de familia al trabajo, siempre y cuando el mercado laboral lo permita, lo cual aumenta la productividad. (cfr. Myers, Robert, *Los doce que sobreviven. Fortalecimiento de los programas de desarrollo para la primera infancia en el tercer mundo*, Organización Panamericana de la Salud-, UNICEF, 1993).

<sup>20</sup> En 1998 el Comité de Educación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) promovió el análisis de las políticas de educación y cuidados de la primera infancia, en el que participaron doce países pertenecientes a dicha organización cuyo resultado se plasmó en *Niños pequeños, grandes desafíos. Educación y atención en la infancia temprana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002. De igual forma, la Organización de Estados Iberoamericanos ha promovido una revisión, con objetivos similares, en los países de Iberoamérica, también el Banco Interamericano de Desarrollo ha patrocinado estudios sobre el tema en varios países de América Latina.

México no ha sido la excepción, también aquí por diversas iniciativas a cargo de organizaciones independientes del gobierno federal<sup>21</sup> y a la luz de los acuerdos internacionales, se ha incrementado el estudio de las condiciones en que se ofrece la educación Preescolar. Así, se incorporan una serie de metas que ponen al centro la mejora de los servicios educativos que se destinan a la población infantil en edad preescolar en el Programa Nacional de Educación (ProNaE 2001-2006). Se señalaron temas y aspectos en términos de la operatividad de los procesos que la educación preescolar tiene que asumir, especialmente la importancia del desarrollo cognitivo de los menores.

Así, se incluyeron procesos como el de “renovar, en 2003, los contenidos curriculares y las orientaciones pedagógicas para la educación preescolar” y a la par, “definir y poner en marcha, para 2004, una propuesta para la renovación curricular, pedagógica y operativa de los servicios de educación inicial y preescolar indígenas” y “asegurar, para 2006, que en todas las comunidades que cuentan con escuelas primarias interculturales bilingües o con servicios del Proyecto de Atención Educativa a Poblaciones Indígenas, del CONAFE, cuenten también con al menos un grado de educación preescolar”<sup>22</sup> el grado al que hace referencia es al tercero de preescolar en tanto no se consideraba el criterio de obligatoriedad para ninguno de los grados que componen este nivel educativo.

---

<sup>21</sup> Organizaciones de madres trabajadoras que ante la carencia de servicios asistenciales y educativos para atender a los menores han creado espacios en los que se recibe a niños y niñas tanto en edad preescolar como de menor edad. Entre los más significativos se encuentran ejemplos como el de Nezahuapilli, Educación Integral Popular, quienes participan en redes de organizaciones como la Coordinadora Popular de Madres Educadoras (COPOME), Fundación de Apoyo Infantil Región Centro A. C., Nuestros Niños, Casas de Atención Infantil (CAI), etc.

<sup>22</sup> Programa Nacional de Educación. 2001-2006. SEP, 2001, págs. 134, 138 y139

### **3. La educación preescolar en la actualidad**

A partir de la década de los setenta se emprendieron políticas descentralizadoras para favorecer la participación y corresponsabilidad de los distintos niveles de gobierno en el país, con el fin de generar las condiciones que permitieran atender las necesidades de educación y formación de la población.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, más allá de las interpretaciones sobre la finalidades y objetivos con los que se analizaba su contenido, planteaba la transferencia de los servicios básicos de educación a las entidades federativas; para ello, entre las líneas de acción que se definieron para resolver las inequidades y crear condiciones para elevar la calidad de los servicios, se encuentran: 1) *La reformulación de contenidos y materiales educativos*, 2) *La revaloración social de la función magisterial* y 3) *La reorganización del sistema educativo*.

Lo anterior supondría ajustes en las estructuras estatales y en las formas u procedimientos con los que se organizan los sistemas educativos en las entidades para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades, 26 entidades crearon instancias para administrar el personal y operar los servicios de educación básica y normal que les fueron transferidos; sólo 6 absorbieron directamente el control técnico y administrativo del personal de las oficinas que la SEP tenía en cada entidad.

Un aspecto positivo de la federalización ha sido la formación y en algunos casos, la consolidación de personal especializado en administración y planeación educativa, el desarrollo de investigación educativa estatal, el diseño curricular y la producción de materiales didácticos, además de una creciente participación de los gobiernos estatales, las sociedades de padres de familia y los ayuntamientos.

Sin embargo, no se han logrado generar transformaciones significativas en la operación y organización de la educación básica en general. La centralización del sistema, que se mantuvo por décadas, dio como resultado la concentración de las decisiones sobre la distribución de los recursos y sobre la forma de operar del servicio, aspecto que derivó en una compleja estructura administrativa caracterizada por el burocratismo, la duplicación de funciones y la falta de comunicación horizontal.

Lo anterior repercute en la operación del servicio, puesto que, en los hechos y debido a las dificultades de cambio de las diferentes instancias, se han generado estructuras paralelas, por ejemplo la existencia de dos subsistemas en 12 entidades donde existen instancias definidas como federal<sup>1</sup> y estatal. Las modificaciones promovidas en la estructura se dieron, mayoritariamente, en dos sentidos:

- Cambios en el nombre de las instancias responsables de la educación preescolar en las entidades, y
- La ampliación de instancias entre la Secretaría de Educación Pública y el área responsable de la educación preescolar en las entidades.

Un ejemplo de lo descrito anteriormente, considerando las particularidades del caso, es el Distrito Federal, donde la responsabilidad de la educación preescolar estaba a cargo de una Dirección General, de la que dependían 3 direcciones de área y que posteriormente se denominó Coordinación sectorial, a cargo de 3 subdirecciones y 7 coordinaciones regionales.

Ahora, si consideramos que normativamente, el Art. 3º señala la obligación del Estado Mexicano de impartir educación preescolar, primaria y secundaria, siendo los dos últimos los que tenían carácter obligatorio y para preescolar, sólo se

---

<sup>1</sup> Con la transferencia de los servicios de educación básica a las entidades, los únicos servicios de carácter federal son las modalidades ofrecidas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo en el ámbito de la educación comunitaria y los que se localizan en el Distrito Federal, en tanto su estatus no es el de estado federado, todavía.

sugería que los niños y niñas de 5 años cursaran el tercer grado. Y que, con el decreto de obligatoriedad de la educación preescolar, la educación básica se compone de doce años obligatorios<sup>2</sup>; un problema que prevalece en preescolar se refiere a los recursos humanos con los que cuenta, que están lejos de ser suficientes para atender, con el nivel de exigencia profesional, la cobertura total. Existe un alto número de planteles unitarios, bidocentes y tridocentes, donde la dirección de la escuela recae en uno de los docentes, lo que agrava las condiciones para la atención educativa de los niños y niñas. De manera que no existe una correlación con la ubicación estructural, programática y presupuestal que permita el desempeño docente conforme a las exigencias curriculares.

---

<sup>2</sup> La aplicación de la obligatoriedad del nivel se realizará en forma paulatina, de manera que para el ciclo escolar 2004-2005, será obligatorio cursar el tercer grado, para el ciclo 2005-2006 el segundo grado y para el 2008-2009 será obligatorio cursar desde el 1er grado.

### **3.1 Distribución de la matrícula.**

Treinta años pasaron para que la educación preescolar pudiese experimentar crecimientos de relevancia con respecto a la cobertura y la atención a la diversidad de población; los alcances son significativos sobre todo cuando se aprecian coberturas por encima de los noventa puntos porcentuales en catorce entidades en el año 2000.

Sin embargo, frente al reto de dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto del 12 de noviembre de 2002 sobre la obligatoriedad de la educación preescolar, es necesario considerar algunos aspectos y condiciones para hablar de posibilidades reales.

Los altos niveles de cobertura que presenta la atención a niños y niñas de 5 años, son entendibles cuando se reconocen los diferentes impulsos dados, por diferentes sectores, a la educación básica a principios de la década de los noventa<sup>16</sup>. Sin embargo, no es posible omitir aspectos donde se localizan diferencias entre entidades, tanto en la distribución geográfica de la matrícula y la consiguiente ampliación de los servicios, como en las condiciones en que se ofrece el servicio mismo.

Si bien existen avances en la equidad al disponerse de mejores condiciones y características de atención, el servicio de educación preescolar se ha ampliado a través de las distintas modalidades y se dispone de servicios de apoyo, cursos y talleres, además de materiales de consulta y asesoría a docentes para la atención de los menores, así como a niños y niñas hablantes de lengua indígena, a niños y niñas en zonas rurales y marginadas y a aquellos que presentan necesidades

---

<sup>16</sup> La educación básica compuesta de 10 años escolares (1 de preescolar, 6 de primaria y 3 de secundaria), cobró fuerza a principios de los noventa, a través de procesos de reforma académica; de manera que, sin considerarse como consecuencia directa de ambos hechos, los porcentajes de cobertura que actualmente se conocen tienen como uno de sus elementos constitutivos el trabajo de diversos actores de la sociedad.

educativas especiales; es necesario revisar el camino recorrido en los años previos a la entrada en vigor de la obligatoriedad, de forma que el panorama quede mucho más claro y conocer con la mayor precisión posible los aspectos que no muestran mejoras para dimensionar lo que se puede lograr en el futuro inmediato.

Si consideramos como indicador el promedio nacional de alumnos por docente (22:1), para disponer de un acercamiento a uno de los factores determinantes para la mejor atención a los alumnos de educación preescolar, encontramos que en el año 2000 la mitad de las entidades federativas presentaban promedios iguales o por abajo del promedio nacional con un rango de 17 a 22 alumnos por docente, en tanto la otra mitad de las entidades ubicadas por arriba del promedio nacional indicaban un rango de 23 a 26 alumnos.

Para el año 2001 encontramos que, de las entidades con un promedio por abajo o igual al nacional: 5 se mantuvieron sin cambios, 7 redujeron su promedio estatal y 4 aumentaron, de ésta 3 entidades incrementan su promedio por arriba del nacional. Las entidades que contaban con un promedio de 23 o más alumnos por docente: 6 no presentaron cambios, 9 disminuyeron y 1 aumento.

La conclusión inmediata sería en términos generales positiva ya que, de un ciclo escolar a otro, 16 entidades disminuyeron su promedio estatal, 11 no presentaron cambios y sólo 5 incrementaron su promedio, lo que permitió que, para el año 2001, 17 entidades se encontraran igual o por debajo del promedio nacional.

Sin embargo, la dinámica que se presentó para el inicio del ciclo escolar 2002-2003<sup>17</sup>, fue distinta, dado que:

---

<sup>17</sup> Si consideramos que el decreto de obligatoriedad de la educación preescolar es aprobada hasta finales de 2002, los incrementos en el promedio de alumnos por docente no puede ser un efecto de la medida aprobada por el Congreso de la Unión, en tanto la estadística utilizada para la elaboración de los cálculos señalados corresponde al inicio de cursos en agosto de 2002 y el decreto es aprobado en noviembre del mismo año.

- 14 entidades presentaron promedios iguales o por debajo del promedio nacional, de las cuales: 9 aumentan, 5 se mantienen sin cambios y no se presentaron disminuciones
- 18 entidades presentan promedios por arriba del promedio nacional, divididos en: 13 que aumentan, 5 que se mantienen igual y no se presentaron disminuciones.

De esta forma, en el ciclo 2002-2003, el número de entidades que presentaron incrementos fue de 22, se mantuvieron sin cambios 10 y no se presentó ninguna reducción.

El incremento de la matrícula acompaña a la dispersión de la población rural y a su concentración en zonas urbanas. Lo que se corrobora con los datos proporcionados por las escuelas que participan en el proceso de evaluación interna<sup>18</sup> a través del cuestionario *Guía de las características generales del jardín de niños*, donde se aprecia que en las zonas urbanas existe un promedio más alto de alumnos por docente, y en las zonas rurales este disminuye:

**Promedio de alumnos por docente según contexto**

<b>Organización completa*</b>	<b>Promedio</b>	<b>Escuelas Unitarias</b>	<b>Promedio</b>
Urbano	30.57	Urbano	26.21
Urbano marginal	37.33	Urbano marginal	24.50
Rural no indígena	27.44	Rural no indígena	23.08
Indígena	23.45	Indígena	20.22
Sin dato	20.39	Sin dato	17.33

Fuente: Dirección General de Investigación Educativa. 2003

\* Se consideraron los jardines de organización completa, bidocente, tridocente, tetradocente.

Uno de los mayores problemas en la educación preescolar, manifestado por educadoras, directivos y autoridades estatales y federales es el número de alumno

<sup>18</sup> La evaluación interna de los planteles de educación preescolar es una de las actividades diseñadas en la Dirección General de Investigación Educativa para identificar las condiciones y características del nivel. En este proceso participan 600 escuelas. La información con que se trabajaron los cuadros corresponde a 548 planteles que remitieron las respuestas de la *Guía de características generales del jardín de niños*.

por docente. Sin duda es un problema para el trabajo estrictamente formativo de los menores que asisten a educación preescolar, más grave cuando se trata de alumnos de menos de 5 años<sup>19</sup>.

En el cuadro siguiente se concentran los promedios de alumnos por docente y grado.

No. de Niños	Promedio de alumnos por grupo					
	Primer grado		Segundo grado		Tercer grado	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Menos de 10	1	0.65				
De 10 a 15	14	9.09	22	6.41	9	2.51
De 16 a 20	24	15.58	48	13.99	36	10.03
De 21 a 25	34	22.08	86	25.07	68	18.94
De 26 a 30	45	29.22	90	26.24	116	32.31
De 31 a 35	21	13.64	71	20.70	92	25.63
De 36 a 40	6	3.90	18	5.25	33	9.19
De 40 a 45	8	5.19	5	1.46	1	0.28
De 46 a 50	1	0.65	3	0.87	3	0.84
De 51 a 55					1	0.28
<b>Total</b>	154	100.00	343	100	359	100

Fuente: Dirección General de Investigación Educativa. 2003

Si se toma en cuenta el promedio nacional de alumnos por docente y se contrasta con los promedios municipales, se observa que:

En el ciclo escolar 2001-2002: 1740 municipios presentaron promedios iguales o por debajo del promedio nacional, 690 municipios presentaron promedios por arriba del promedio nacional y 16 municipios no reportaron servicios de educación preescolar.

En el ciclo escolar 2002-2003: 1671 municipios presentaron un promedio igual o por debajo del nacional, 767 municipios tuvieron promedios por arriba del promedio nacional y 8 no reportaron servicios de educación preescolar.

<sup>19</sup> La SEP, a través de la Dirección General de Investigación Educativa, en el marco del Programa de renovación curricular y pedagógica de la educación preescolar organizó en 2002 ocho encuentros regionales denominados Diálogos, en éstos se abordaron los diferentes problemas que vive la educación preescolar.

Al revisar la ubicación geográfica de los municipios que concentran los porcentajes más altos de matrícula, se observa que en éstos se localizan las ciudades capitales o ciudades con concentraciones poblacionales altas y características urbanas.

En cuanto a la dispersión, esta se aprecia más al revisar los datos de la dinámica que presenta la creación de centros de atención por modalidad, donde los servicios a cargo del CONAFE destinados a las comunidades rurales donde viven cuando menos 8 niños o niñas en edad preescolar<sup>20</sup>, tiene el mayor incremento. En segundo lugar se encuentran los servicios de preescolar general ubicado preferentemente en zonas urbanas, como se observa en el siguiente cuadro.

**Creación de escuelas por modalidad.  
Ciclos escolares 2001- 2002 y 2002-2003<sup>21</sup>**

<b>Modalidad</b>	<b>Creadas</b>	<b>Cerradas</b>
General	505	76
Indígena	161	10
CONAFE	909	177
CENDI's	70	8

Fuente: Estadística educativa nacional.  
Inicio de cursos 2001 y 2002. DGPPP

La concentración en zonas urbanas y la mayor dispersión en zonas rurales son evidentes cuando se revisan los montos absolutos de matrícula. Si estableciéramos como corte la ubicación del 51% de la matrícula y los estados donde se encuentra, tenemos que:

<sup>20</sup> El promedio de alumnos por grupo, en los servicios que ofrece el CONAFE, es de 8. En el caso de la modalidad denominada *Aula compartida* puede ser menor a cinco el número de alumnos que cursan la educación preescolar, debido a que en una misma aula se trabaja con niños de preescolar y primaria.

<sup>21</sup> El cuadro fue construido con los datos estadísticos de la DGPPP para el ciclo escolar señalado e incluye, en las diferentes modalidades, a los servicios de sostenimiento particular incorporados a la SEP, ubicados en su mayoría en la modalidad general. Para la elaboración se identificaron las diferencias en el número de escuelas por entidad y modalidad entre ambos ciclos: 2002 menos 2001, las diferencias positivas son escuelas nuevas y las diferencias negativas son escuelas cerradas.

- En el ciclo 2001-2002, el 51% de la matrícula se concentraba en 132 municipios que presentaban matrículas municipales por arriba de los 5 mil alumnos, pero con sólo 125, se alcanza el 50%; en tanto, 8 de las entidades donde se ubican dichos municipios suma el 30% de la matrícula nacional.
- En el ciclo 2002-2003, el 51% de la matrícula se ubicaba en 133 municipios, y 6 de las entidades donde se localizan acumulaba el 26% de la matrícula nacional.

### Distribución de la matrícula de educación preescolar

Entidad	Ciclo 2001-2002			Ciclo 2002-2003		
	Matrícula	Municipios	% del total de matrícula	Matrícula	Municipios	% del total de matrícula
Aguascalientes	25,079	1	0.69	25,079	1	0.69
Baja California	74,440	3	2.05	82,410	4	2.27
Baja California Sur	7,970	1	0.22			
Campeche	14,885	2	0.41	14,885	2	0.41
Coahuila	53,982	3	1.49	53,982	3	1.48
Colima	5,899	1	0.16	11,077	2	0.30
Chiapas	72,289	8	1.99	72,289	8	1.99
Chihuahua	57,737	2	1.59	57,737	2	1.59
Distrito Federal	288,396	15	7.94	288,396	15	7.93
Durango	30,049	2	0.83	30,049	2	0.83
Guanajuato	135,460	10	3.73	135,460	10	3.73
Guerrero	47,769	4	1.32	47,769	4	1.31
Hidalgo	10,163	1	0.28	15,507	2	0.43
Jalisco	136,560	7	3.76	136,560	7	3.76
México	195,382	16	5.38	195,382	16	5.37
Michoacán	45,533	4	1.25	45,533	4	1.25
Morelos	23,923	3	0.66	23,923	3	0.66
Nayarit	11,976	1	0.33	11,976	1	0.33
Nuevo León	115,761	7	3.19	115,761	7	3.18
Oaxaca	10,512	1	0.29	10,512	1	0.29
Puebla	64,733	3	1.78	64,733	3	1.78
Querétaro	37,013	2	1.02	37,013	2	1.02
Quintana Roo	23,536	2	0.65	23,536	2	0.65
San Luis Potosí	40,813	3	1.12	46,047	4	1.27
Sinaloa	64,014	4	1.76	64,014	4	1.76
Sonora	38,338	3	1.06	43,456	4	1.20
Tabasco	58,748	5	1.62	64,022	6	1.76

Entidad	Ciclo 2001-2002			Ciclo 2002-2003		
	Matrícula	Municipios	% del total de matrícula	Matrícula	Municipios	% del total de matrícula
Tamaulipas	55,709	5	1.53	60,970	6	1.68
Veracruz	34,231	3	0.94	64,227	5	1.77
Yucatán	24,887	1	0.69			
Zacatecas	13,161	2	0.36	19,331	3	0.53
<b>Subtotal</b>	<b>1,818,948</b>	<b>125</b>	<b>50</b>	<b>1,861,636</b>	<b>133</b>	<b>51</b>
<b>Total nacional</b>	<b>3,630,153</b>	<b>2430</b>		<b>3,635,903</b>	<b>2438</b>	

Fuente: Estadística educativa nacional. Inicio de cursos 2001-2002 y 2002-2003. DGPPP.

### 3.2 Condiciones en que se ofrece el servicio

Otro factor de importancia para mejorar las condiciones en que se da el trabajo con los niños y niñas que asisten a educación preescolar, es el nivel de estudios alcanzado por los docentes, en tanto el derecho a la educación implica (o debiera implicar) disponer de docentes formados como tal y capacitados para el trabajo con niños y niñas en edad preescolar, como un elemento de equidad.

Si bien se ha ampliado la educación preescolar, acercándola cada vez más a la población infantil en los distintos contextos, las condiciones en que esto ha sucedido, presenta diferencias. En principio, la necesidad de disponer de personal para esta ampliación promovió la incorporación de personal que no contaba con los requisitos señalados en la Ley reglamentaria del Art. 5 constitucional, donde se establece que para la atención de niños y niñas de educación preescolar se requiere contar con título de nivel licentura<sup>22</sup>.

La estadística básica del sistema educativo para el inicio del ciclo escolar 2002-2003, señala que un 69% de docentes cuentan con título<sup>22</sup>, en tanto, el porcentaje restante (31%) considera a personal con primaria inconclusa y hasta normal o licenciatura inconclusas.

Por nivel de estudios cursado, los porcentajes se distribuyen de la siguiente forma:

**Grado de estudios alcanzado por docentes de educación preescolar**

Nivel	Niveles	Total de docentes (suma)	%
1	Primaria incompleta Primaria terminada Secundaria terminada	15,463	8.29
2	Profesional técnico Bachillerato incompleto Bachillerato terminado	23,949	12.85

<sup>22</sup> Vigente desde 1984.

<sup>22</sup> Incluye pasantes de licenciatura y docentes con maestría o doctorado inconclusos. Dato construido con la información recabada mediante el formato 911, que de acuerdo con la integración del formato, docente equivale a maestro frente a grupo.

<b>Nivel</b>	<b>Niveles</b>	<b>Total de docentes (suma)</b>	<b>%</b>
3	Normal preescolar incompleta Normal preescolar terminada	39,669	21.28
4	Normal primaria y secundaria Incompleta y terminada	15,218	8.16
5	Licenciatura incompleta, pasantes, titulados	85,401	45.81
6	Maestría y doctorado Incompletos o graduados	4,194	2.25
7	Otros	2,520	1.35

Fuete: Estadística educativa nacional. Inicio de cursos 2001 y 2002. DGPPP

La distribución por entidad de docentes según el último nivel de estudios cursado ubica al mayor porcentaje de docentes, a nivel nacional, en el Distrito Federal (15.12%), lo que considera también la mayor cantidad de docentes que conforman el NIVEL 1 del cuadro anterior, del que representan el 21.87 %<sup>23</sup> de los docentes.

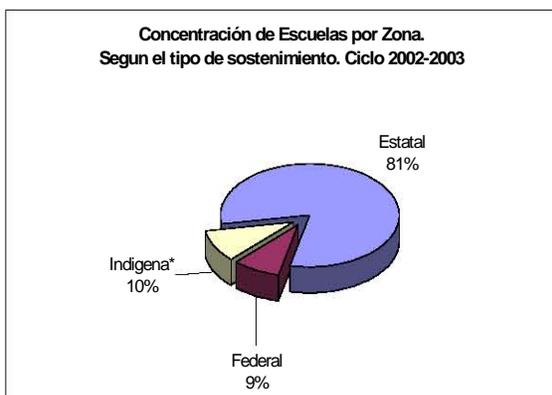
Las diferencias de la formación de los docentes a cargo de niños y niñas en educación preescolar es un elemento de inequidad por resolverse. Empero, aquí se ubican dos problemas vinculados con la organización de la estructura del nivel en cada entidad: el primero, determinado por el número de escuelas por zona<sup>24</sup>; el segundo, por la enorme cantidad de directivos que atienden grupo.

El primer aspecto indica un promedio de 20 escuelas por supervisión, que varía en rangos que van de 10 a 15 escuelas y hasta 26 o más, lo que hace sumamente difícil el trabajo de apoyo pedagógico, función asignada a los o las supervisoras.

<sup>23</sup> El porcentaje de personal frente a grupo con estudios por debajo de licenciatura, puede crecer si se consideran los servicios a cargo de madres educadoras que coordinan o patrocinan diversas organizaciones civiles y cuyo impacto es mucho más notorio en el Distrito Federal, el Estado de México (zona conurbana) y Jalisco.

<sup>24</sup> La información corresponde al ciclo escolar 2001-2002, dado que los datos correspondientes a ciclo escolar 2002-2003 no fue posible conseguirlos. Sin embargo, pueden considerarse como datos útiles en la medida en que el proceso de creación de supervisiones no es algo claro, en tanto tiene que ver con la apertura y autorización de plazas, procesos escalafonarios y recursos presupuestales y la aplicación de datos geográficos a un sistema denominado de georeferenciación que maneja la Dirección de Programación y Presupuesto de la SEP; y muy probablemente no se presentaron grandes modificaciones. En educación indígena la supervisión por zona atiende a escuelas de educación inicial, preescolar, primaria junto con Albergues de educación indígena (primaria), Centros de Integración Social y Estaciones Radiofónicas, según se disponga de estos servicios.

La mayor cantidad de estados presentan un rango de 16 a 20 escuelas por cada supervisión y una concentración mayor en los servicios se sostenimiento estatal, como se aprecia en la siguientes gráficas.



Fuente: DGPPP

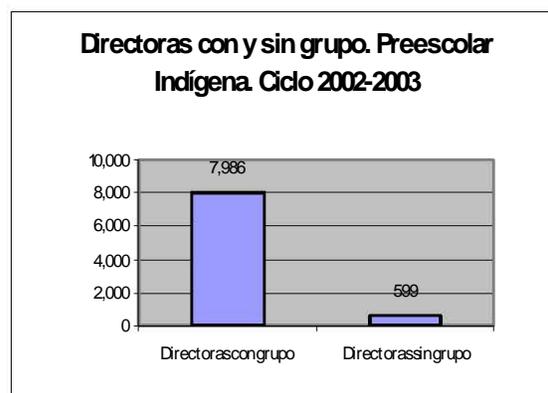


Fuente: DGPPP

El segundo aspecto indica la existencia a nivel nacional, en ciclo escolar 2002-2003, de un 63.23% de directores o directoras frente a grupo contra un 32.77% que no tienen esta responsabilidad. El caso se agrava cuando se observan los porcentajes que se presentan entre preescolar general e indígena<sup>25</sup>. Esta última presenta el mayor número de directoras con grupo, lo que suma argumentos para señalar que las condiciones en que se ofrece la educación preescolar varían de acuerdo con el contexto en que se ubican los servicios.



Fuente: DGPPP



Fuente: DGPPP

<sup>25</sup> La estadística básica de inicio de cursos 2002-2003 no señala directoras con grupo en las modalidades atendidas por el CONAFE y en los CENDI's.

## a) Cobertura

Para dimensionar los efectos de la entrada en vigor de la obligatoriedad, partimos de considerar que en año 2003 son 6.6 millones de niños en edad preescolar atendidos por los servicios públicos escolarizados en sus distintas modalidades y particulares incorporados, de los cuales 2.1 millones tienen 5 años, y de éstos sólo 340 mil aproximadamente están fuera de preescolar en el ciclo escolar 2002-2003.

El reto del estado mexicano era haber incorporado en el ciclo (2003-2004) a un porcentaje significativo de niños y niñas de 5 años y crear las condiciones necesarias para que en el ciclo escolar 2004-2005 la cobertura en este rango de edad atiende al 16% de la población demandante que aún no está incluida en el servicio.

En tanto no se han generado mecanismos emergentes de ampliación del servicio, la demanda potencial para tercer grado de preescolar, en el año de entrada en vigor de su carácter obligatorio, así como el que corresponde al resto de los grados, implicaría un esfuerzo de incorporación de la magnitud que se describe en el siguiente cuadro:

<b>Año de entrada en vigor de la obligatoriedad</b>	<b>Edad / grado</b>	<b>Población Demandante</b>	<b>Matrícula</b>	<b>Niños fuera del servicio*</b>	<b>Ciclos para incorporar**</b>	<b>Alumnos a incorporar por ciclo</b>
		<b>Estimada</b>	<b>Estimada</b>			
2004	5 años / 3o grado	2,147,985	1,806,953	341,032	1	341,032
2005	4 años/ 2o grado	2,086,229	1,361,948	724,281	2	362,141
2008	3 años/ 1o grado	1,914,426	451,574	1,462,852	5	292,570

Fuente: Los datos de población corresponden a la Proyección de CONAPO y los de matrícula a la DGPPP-SEP

\*Corresponden a los niños por edad que en el año de aplicación de la obligatoriedad se encontrarían fuera del nivel, conforme a la proyección de CONAPO-DGPPP

\*\* El promedio por año puede bajar dependiendo de la matrícula captada en cada ciclo escolar posterior.

De manera que para el ciclo escolar 2004-2005 se requeriría incorporar a 995,743 alumnos adicionales, correspondientes a los tres grados; para el ciclo siguiente serían 654,711 y para los restantes, hasta el 2008-2009, sería de 292,570 niños y niñas, en promedio.

Si en el ciclo 2002-2003 se hubiera incorporado al 50% de los niños de 5 años que no asisten a preescolar, significaría un incremento de 8% en la cobertura para esta edad. Sin embargo, en los últimos 30 años no se han presentado incrementos en la cobertura total de más del 6.5%.

Aun así, la atención a la primera infancia en general y en particular a los menores en edad preescolar, dispone de diferentes modelos de atención no incluidos en la estadística de la SEP, dado que se trata de servicios de tipo asistencial cuya actividad se centra en el cuidado de la salud y la alimentación como factores que son condición para el desarrollo integral de los menores y que, en los términos del Decreto de obligatoriedad de la educación preescolar, deberán transitar hacia la incorporación de servicios educativos con base en los nuevos criterios curriculares.

Las dependencias de mayor relevancia en la atención asistencial a menores en edad preescolar son: el ISSSTE<sup>26</sup>, el IMSS<sup>27</sup> y el DIF; además de programas como el de atención a hijos de jornaleros agrícolas migrantes que forman parte de la política de combate a la pobreza. En el caso del ISSSTE y el IMSS el servicio es exclusivo para hijos de derechohabientes que tengan entre 2 meses y 6 años de edad en el caso el primero y de 43 días de nacido a 4 años en el segundo; en tanto el DIF<sup>28</sup> atiende en general a menores entre los 2 y 5 años 11 meses de edad. Si consideramos los datos de atención de cada dependencia tendríamos lo siguiente:

---

<sup>26</sup> Informe Anual de Actividades. 2002. En [www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx)

<sup>27</sup> Informe de la Dirección General a la XCII Asamblea ordinaria. IMSS, 26 de mayo de 2003. En [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx)

<sup>28</sup> Diagnóstico de los servicios CADI y CAIC. DIF-UNICEF. Informe Técnico. Julio 2003.

### Menores atendidos en servicios de tipo asistencial

Dependencia	Menores atendidos en instancias propias	Menores atendidos en instancias de participación social o vecinal	Total
ISSSTE	27,224	2,387	<b>32,611</b>
IMSS	3,742	22,000*	<b>25,742</b>
DIF (CAIC y CADI)	105,428		<b>105,428</b>
<b>Total</b>	<b>136,394</b>	<b>24,387</b>	<b>163,781</b>

\* Son los datos pronosticados de atención para el año 2003 con base en la entrada en vigor de modelos de atención vecinal.

Asimismo, y como producto del incremento en la participación laboral de la mujeres y los cambios en la composición de la familia en México, existen centros a cargo de organizaciones civiles quienes reportan atender a cerca de 7 mil menores, concentrados en su mayoría en el Distrito Federal y zona conurbana del estado de México<sup>29</sup>.

En estos casos, la información señala un esfuerzo de enorme significado. Los centros a cargo de organizaciones sociales en su mayoría se ubican en zonas marginadas donde los menores presentan situaciones de riesgo derivadas, en su mayoría, de condiciones adversas tanto económicas como sociales (desnutrición, abandono, maltrato, abuso, carencia de recursos para incorporarse a los servicios públicos o privados, etc.).

Si tomamos en cuenta que los servicios de tipo asistencial atienden a menores en edad preescolar, los datos respecto de aquellos que aun no son atendidos por alguno de los servicios que actualmente operan, puede reducirse, empero no se dispone de información detallada en tanto existen, por ejemplo, centros DIF donde la responsabilidad de la atención a los menores recae en madres de la comunidad que pertenecen a organizaciones civiles o centros de la misma dependencia que cuentan con una clave de centro de trabajo y, por lo tanto, aparecen en las

---

<sup>29</sup> La Fundación de Apoyo a la Infancia, Región centro (FAI) y la Coordinadora Popular de Madres Educadoras (COPOME), señalan la existencia de centros a cargo de madres en otras entidades, por lo que la presencia de centros en otras entidades es posible dadas las similitudes que presentan las grandes ciudades, sin embargo no se dispone de datos para precisar su ubicación y el volumen de población infantil que atienden.

estadísticas y datos del área de planeación de la SEP, por lo que varios de los centros reportado pueden estar duplicados.

El reto de la ampliación de cobertura señala por lo menos dos acciones generales básicas: una, generar mecanismos para incorporar a los servicios asistenciales como parte del sistema nacional de educación y la inclusión del trabajo educativo, conforme a los nuevos requerimientos curriculares, en dichos centros; y, dos, ampliar los servicios de las modalidades que actualmente operan.

## **b) Financiamiento**

Desde 1999, el método utilizado para el cálculo del gasto estatal por alumno (ga) se basa, principalmente, en las plantillas de personal de las instituciones educativas de sostenimiento parcial o completamente estatal, así como en estimaciones de gastos de operación e inversión. De acuerdo con la *Explicación de los ajustes del gasto educativo en educación reportados en los informes de gobierno*<sup>30</sup>; las cifras se apegan más al gasto exclusivamente educativo.

Con base en lo anterior y para disponer de un acercamiento al monto de recursos que se requerirían para concretar la incorporación de los niños de 3 a 5 años a la educación preescolar se tomó como referente el gasto por alumno señalado en el III Informe de gobierno. De esta forma, los datos considerados para la realización de las aproximaciones presupuétales corresponden a un gasto estimado de \$9.400<sup>31</sup>.

Si se considera que para el ciclo escolar 2004-2005, se estimaba una demanda total de poco más de 6 millones de niños y niñas, de los cuales 2.1 millones contarán con 5 años de edad, en contraste con la estimación de matrícula, que de

---

<sup>30</sup> [www.sep.gob.mx/res/sep/sep\\_151\\_ajustes\\_del\\_gasto\\_na/7719?op=1](http://www.sep.gob.mx/res/sep/sep_151_ajustes_del_gasto_na/7719?op=1)

<sup>31</sup> En el *III Informe de Gobierno*. Presidencia de la República, Septiembre 2003. Anexo estadístico. Desarrollo humano y social p. 37, se señala un gasto por alumno de educación preescolar de \$9,400.

acuerdo a las proyecciones de la SEP, considera un total de 1.8 millones de alumnos, el crecimiento natural de la población y de la matrícula, ubican fuera de la educación preescolar a 341 mil niños y niñas de 5 años.

Como se aprecia a continuación los recursos económicos deberían crecer para cumplir con los plazos de la obligatoriedad de la educación preescolar.

<b>Año de entrada en vigor de la obligatoriedad</b>	<b>Grado y edad</b>	<b>Demanda potencial por edad</b> <i>Estimada</i> <b>A</b>	<b>Matrícula por edad</b> <i>Estimada</i> <b>B</b>	<b>Menores por edad sin servicio de educación preescolar</b> <i>Estimado</i> <b>C = A-B</b>	<b>Recursos adicionales</b>  <i>Estimado</i> <b>C * ga</b>
2004 – 2005	3 <sup>er</sup> grado 5 años	2,147,985	1,806,953	341,032	3,205,700,800
2005 – 2006	2 <sup>do</sup> grado 4 años	2,034,879	1,361,948	672,931	6,325,551,400
2008 – 2009	1 <sup>er</sup> grado 3 años	1,914,426	451,574	1,462,852	13,750,808,800

Fuente: Los datos de la demanda corresponden a la Proyección de CONAPO y los de matrícula a los de la DGPPP-SEP.

Incorporar, en primera instancia, a los niños y niñas de 5 años en 2004 implicaría una inversión de 3.205 millones de pesos adicionales a los que actualmente se destinan. Ahora, si se toma el mismo gasto por alumno y se calculan los recursos necesarios para que la educación preescolar opere en el 2004, es decir, si se considera, de acuerdo a las proyecciones, a los alumnos que se inscribirían a los tres grados de preescolar más los niños y niñas de 5 años que se espera incorporar, se tendrían los siguientes datos:

#### **Gasto Educativo en el año 2004**

<b>Grado</b>	<b>Matrícula</b>	<b>Subtotal por grado</b>
Tercero*	2,147,985	20,191,059,000
Segundo	1,333,936	12,538,998,400
Primero	410,538	3,859,057,200
<b>Total</b>	<b>3,892,459</b>	<b>36,589,114,600</b>

\* Incluye al total de la población infantil de 5 años si se incorporará a preescolar en el ciclo 2004-2005

#### 4. Un reto social de la educación preescolar

En la actualidad, los niños son vistos como seres capaces de enfrentar y resolver las dificultades de la vida. En mucho debido a que, la sociedad actual requiere de niños y niñas *competentes*, que puedan entender y resulten imperturbables ante los crecientes sucesos de violencia, marginación, migración y demás acontecimientos sociales, y que a la par puedan discernir, seleccionar y manejar los cúmulos de información que reciben y las posibilidades de que ello permita una “posible mejora futura”.

Esta percepción se ha incorporado al discurso educativo, así como a muchas prácticas que se desarrollan en el aula. Uno de los efectos más perturbadores ha sido exigir a los niños y las niñas, cada vez a menor edad, que escriban o lean, que identifiquen los números y resuelvan operaciones matemáticas elementales, porque de no ser así corren el riesgo de ser excluidos<sup>18</sup>.

Si bien, la escuela puede catalizar las experiencias formativas positivas, reconociendo que no es el único lugar en el que los niños y niñas aprenden y que por ello, es indispensable generar vínculos con las familias y las comunidades. Es claro que para muchos docentes, padres y madres de familia, la educación preescolar queda lejos de sus expectativas, ya que no se han generado procesos por medio de los cuales se les informe sobre la importancia y la trascendencia de una educación preescolar, cuya finalidad es apoyar el desarrollo de la población infantil.

Muchas de nuestras escuelas destinan la mayor parte del tiempo de aprendizaje a la “*transmisión*” de conocimientos “*sabidos*”, y muy poco a los procesos de reflexión, de manera que se trabaja en la asimilación más que en la construcción

---

<sup>18</sup>La educación errónea. Etklin, David. FCE. México 1999.

de conocimientos, lo que produce “recetas” de convivencia escolar mediante las cuales se repiten incesantemente prácticas sin un fin formativo.

La interacción que presupone la creación de conocimientos, habilidades y actitudes, inmersas en el desarrollo de competencias, eje del Programa de Educación Preescolar 2004, no es una actividad cotidiana en las escuelas. Esta situación se agrava, particularmente, en los servicios de educación preescolar indígena o comunitaria en la medida que se reproducen “esquemas” de trabajo, alejados de las realidades locales.

Si el “sistema educativo no logra asegurar el derecho a una educación básica de buena calidad para todos, y las condiciones para acrecentar, hacer accesibles y diversificar las oportunidades de formación para la vida y el trabajo, actuará como instrumento de exclusión social”<sup>19</sup>, de forma que un círculo que se pretendía evitar se reproduce en la educación preescolar indígena en tanto la nueva propuesta curricular, aunada a las diferencias estructurales y de condiciones materiales en que se encuentra esta modalidad no encuentran eco en la política diseñada por la propia Secretaría de Educación Pública.

Estas condiciones obligan a señalar una falla recurrente del sistema educativo y de quienes tienen responsabilidades en él, al asociar continuamente la *diversidad* con la *dificultad* (específicamente con las necesidades educativas especiales), esto ha llevado a que el reconocimiento de las particularidades culturales y lingüísticas de nuestro país sean relativizadas en extremo y puestas en un orden de importancia menor.

Los procesos, ritmos y niveles de desarrollo son distintos y requieren ser dimensionados en cada grupo de alumnos, para poder generar los mecanismos de compensación y apoyo individual y/o colectivo que requieran.

---

<sup>19</sup> Programa Nacional de Educación. SEP, 2001, p. 41

Así, es necesario hablar de modelo de intervención y uso pedagógico de la diversidad, que podamos centrar el punto de arranque del trabajo educativo en el desarrollo de nuevas capacidades en los alumnos, a partir de las particularidades individuales y colectivas que cultural y socialmente los caracterizan.

No hay, o no debiera de haber, una escuela homogénea y uniforme; la diversidad presente en nuestras escuelas implica distintos grados de complejidad. Lo que no significa que debemos fragmentar los saberes y las prácticas; significaría ver la diversidad como algo presente y cambiante, de manera global y formas para abordarla a través de estrategias de intervención cada vez más dinámicas.

Entender que la diversidad es una característica básica del acto de aprender y enseñar implica generar cambios en tres niveles: 1) en los recursos y materiales; 2) en prácticas y conductas; y, 3) en creencias y concepciones.

Esta idea obliga a que, de forma sucesiva nos aproximemos a comprender los procesos de comunicación e intercambio de prácticas, conocimientos y concepciones con otras personas; de que esas otras personas asimilen, comprendan y valoren las particularidades y por lo tanto se reconozca como un proceso positivo el diálogo cultural.

Al desarrollo de competencias podemos llegar al aproximarnos a un “objeto [conocimiento, habilidad, actitudes, etc.] en una posición dada por una diversidad de caminos”<sup>20</sup>. Así, debemos reconocer, sin embargo, que a pesar de un mayor número de escuelas y de más alumnos, nuevos materiales y pedagogías novedosas, queda un largo trecho por recorrer para satisfacer las expectativas y necesidades educativas de la población respecto de los resultados prometidos.

---

<sup>20</sup> *La mente no escolarizada*. Cómo piensan los niños y cómo deberían enseñar las escuelas. Biblioteca del Normalista. Gardner, Howard. SEP-Cooperación española FMCTC, México-España-Paidós. Barcelona, España, 1997. p. 97

Reconocer lo anterior implica aceptar que, desde el ámbito de lo cognitivo, la pertenencia o identificación cultural, el reconocimiento de aquello *que no somos nosotros* y de lo que somos, tiene reflejos que impactan el desarrollo de la tarea educativa, sea en el papel de maestro, de directivo o de diseñador de políticas<sup>21</sup>. En términos curriculares, el nuevo Programa omite este reconocimiento, nuevamente se parte de un supuesto general aplicable a todos vía la hipotética flexibilidad curricular que la SEP no se ha tomado la molestia de aclarar. Así, se señala que “se ha optado por un programa que establezca propósitos fundamentales comunes, tomando en cuenta la diversidad cultural y regional, y cuyas características permitan su aplicación flexible, según las circunstancias particulares de las regiones y localidades del país”<sup>22</sup>.

De manera que el avance en términos normativos, tanto a nivel constitucional como a nivel de leyes y reglamentos, del reconocimiento de México como un país multicultural y plurilingüe<sup>23</sup>, conforman el marco jurídico mínimo para redimensionar a la educación básica desde el reconocimiento de la diversidad. Ello tiene que verse reflejado en el marco pedagógico nacional y en las acciones que realiza al SEP.

---

<sup>21</sup> *La interculturalidad en la educación preescolar*. Mondragón Reyes, J. Jorge; en *Novedades Educativas*, No. 186, Año 18, junio 2006, Buenos Aires, Argentina. En el texto se amplían los datos respecto del valor de diversidad y su utilidad pedagógica tanto para el trabajo educativo como para el diseño curricular en México.

<sup>22</sup> PEP. 2004, *Características del Programa*, p. 21

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 2.

## **5. La obligatoriedad de la educación preescolar. Un tema de equidad.**

La meta del proceso de renovación curricular de la educación preescolar es mejorar las experiencias escolares como motor para el aprendizaje de los alumnos. Sin embargo, existen etapas intermedias que requieren ser consideradas para arribar a la meta, que centralmente se relaciona con los aprendizajes de los docentes y las condiciones en que lleva a cabo la tarea educativa

Debido a ello, muchas de las exigencias que plantea el PEP 2004, se colocan por delante de la preparación que los docentes tienen o han logrado desarrollar. Las competencias que se piden, en muchos de los casos, no han sido desarrolladas, más cuando tienen que actuar como maestros, diseñadores curriculares, formadores y capacitadores de sí mismos y de otros docentes, además de sensibles, tolerantes, dispuestos, entre muchos otros.

Exigencias de esta naturaleza requieren de la corresponsabilidad del sistema educativo en su conjunto; se requiere, por lo tanto, de la mayor cantidad posible de recursos y materiales para apoyar su labor. Así como, mejorar las interacciones y relaciones internas que se dan en la escuela, como el mejor los procedimientos para la aplicación de cualquier propuesta curricular.

La construcción de relaciones constantes y eficaces con los otros actores del sistema educativo es de suma importancia, sobretodo si se reconoce que los problemas del mundo exterior trascienden a la escuela. No debemos olvidar que la dimensión emocional de la enseñanza afecta, incluso, la práctica de los docentes.

En muchas partes del mundo se habla ya de una crisis de comunidad, donde las escuelas resultan ser uno de los lugares donde se pueden generar soluciones en

la medida en que tengan un rol mucho más vital y protagónico en la creación de la comunidad, la prestación de atenciones, el desarrollo de relaciones, la creación de una finalidad común y la promoción entre las personas de un sentido común y la promoción entre las personas de un sentido de apego a algo más grande que ellas mismas. (Seriovanni, 1994)<sup>24</sup>

Una política de respuesta a las necesidades de la población infantil, especialmente en lo referente a la educación preescolar, requiere de esfuerzos continuos que coloquen al centro el reconocimiento y la valoración de la diversidad como característica básica de la sociedad. Ello implica, en principio, que en los documentos curriculares se elimine la explicación, implícita o explícita, que presupone a la diversidad como un problema.

La existencia y valoración que la diversidad, plasmada en el reconocimiento de la composición multicultural y plurilingüe de nuestro país<sup>25</sup>, es el referente para trabajar el diseño de una propuesta educativa que ubica a los niños entendiendo que las condiciones en que se desenvuelven son parte importante a considerar para favorecer su desarrollo. El reconocimiento de lo general no supone el reconocimiento de lo particular.

Así, y con la intención de lograr las precisiones necesarias para atender a la población infantil que asiste a los servicios de educación preescolar, es indispensable verla como una educación donde se viven experiencias positivas, que toman en cuenta las particularidades que nos caracterizan y que hacen nuestra realidad diversa, a través de fuertes y variados procesos.

La participación de diversos actores involucrados con la educación preescolar en el proceso de reforma, ha presentado distintos grados de intervención,

---

<sup>24</sup> Citado en: *Replantear el cambio educativo. Un enfoque renovador*. Hargraves, A. (comp.). Amorrurtu editores. 2003 B. A. Argentina, p. 40

<sup>25</sup> Señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Educación y en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

particularmente por la falta de coordinación y participación efectiva de las distintas modalidades en este proceso<sup>26</sup>, tanto a nivel estatal como federal, esto impone sesgos en la ampliación del nuevo Programa.

De esta manera, ampliar el esquema de reforma al total de las modalidades en que se ofrece el servicio, sin garantizar mecanismos de participación y actitudes favorables para que los recursos materiales, humanos y financieros respondan en forma equitativa a las particularidades que presenta la población destinataria, terminará por anular el éxito de las medidas adoptadas.

La diversidad expresada en la multiculturalidad y el plurilingüismo<sup>27</sup> presente en nuestro país y reconocido en el Art. 2º de la Constitución y en el Art. 7º de la Ley General de Educación, son, en apego a lo señalado en dichas normas, el primer dato de lo diverso al que deberían apearse los documentos curriculares y demás que rijan el funcionamiento del sistema de educación.

Esto obliga a un esfuerzo de mayor envergadura para concebir un sistema de educación que responda a ello, donde lo específico de la población infantil sea entendido y atendido como parte del reconocimiento y valoración de la diversidad.

Falta que los planes y programas de estudio de la educación básica propicien relaciones en condiciones de horizontalidad entre las culturas y las lenguas, de respeto, de apertura mutua y corresponsabilidad, de reciprocidad. Esto es, una relación en la que las partes logra establecer, para sus encuentros, ambientes cálidos y hospitalarios, en donde los rasgos específicos afloran con confianza, en

---

<sup>26</sup> En entrevista con la Mtra. Hortensia López Martínez, que forma parte del equipo técnico pedagógico de educación indígena en el estado de Oaxaca, señala que en su entidad se cuenta con aproximadamente un 51% de escuelas de preescolar indígena y que en los eventos denominados Diálogos (convocados por la Coordinación nacional del programa de renovación de preescolar), la cantidad de personal de la modalidad indígena que participa en representación de la entidad es numéricamente menor a la que participa en representación de la misma entidad pero de la modalidad "general" (9 a 1).

<sup>27</sup> Este dato, además, está apoyado en la Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, misma que en su Art. 3 señala "La pluralidad de las lenguas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana".

donde los unos escuchan a los otros sin asimetrías y con abundante tiempo destinado a la reflexión y al diálogo.

Si tomamos en cuenta que los niños llegan a la escuela con conocimientos, prácticas y bagajes lingüísticos diferentes, entre otros, la escuela debe apoyar la consolidación y perfeccionamiento de los mismos, para lo cual deberá considerar la lengua materna de los menores. Y esto debe hacerse continuamente explícito a lo largo del programa, particularmente cuando en nuestro país se hablan más de 60 lenguas.

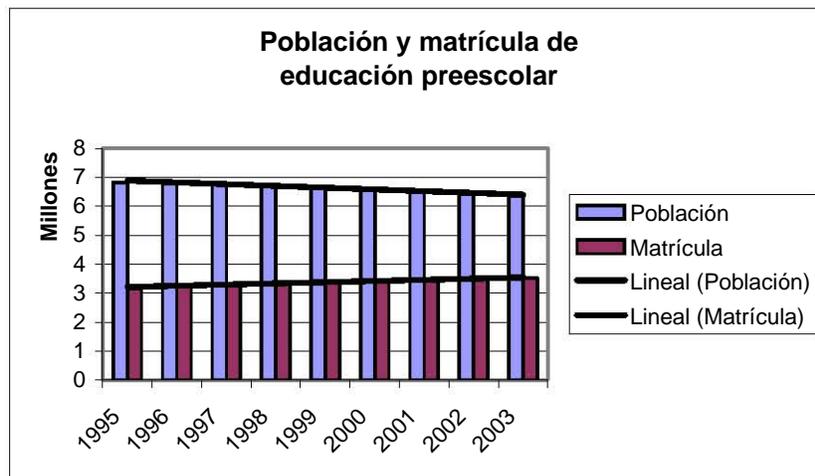
Si bien el programa pone especial énfasis en el uso oral de la lengua olvida que mediante el lenguaje articulamos la razón, que el nombrar a las cosas es un acto de apropiación, donde la palabra media las experiencias a partir de la forma en que son expresadas. Lengua y percepción son conceptos íntimamente ligados a la construcción de la identidad personal y comunitaria, y sustento para la construcción de futuros y más sólidos conocimientos. Las relaciones culturales se basan en principios de franqueza y colaboración establecidos en forma colectiva. Las escuelas deben concebir la participación de la comunidad en el cambio educativo, lo que implica entender a la escuela como un lugar de trabajo y diálogo comunal<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Hargreaves, Andy, op cit. p. 48. El texto amplía los elementos que debieran estar presentes en los procesos de cambio educativo.

## 6. Conclusiones

En los últimos años se han presentado cambios en la composición de la población en México, promovidos centralmente por la declinación de la tasa de fecundidad, lo que ha ocasionado una reducción de los grupos en edad de cursar la educación preescolar y primaria. Estamos ante la posibilidad de que la población demandante de estos servicios educativos se reduzca y, de mantenerse una inversión significativa, se mejoren las condiciones en que es atendida.



Fuente: Estadística histórica. DGPPP-SEP, Serie histórica y pronósticos. CONAPO

La disminución de la población infantil en edad preescolar y el aumento de la matrícula (GRÁFICA ANTERIOR), otorgan una ventaja que debe ser aprovechada por el estado para generar procesos de mejora cuyas características se centren en los procesos formativos y la calidad se entienda como la capacidad de alumnos, docentes, escuela y sistema para estimular y conseguir logros fundamentales en el ámbito de las competencias básicas que deben ser adquiridas en educación preescolar (y a lo largo de la educación básica), donde la utilización y apropiación de conocimientos para la solución de problemas se realice mediante uso del razonamiento, la confianza, la curiosidad y el gusto por aprender.

Las condiciones en que surge la educación preescolar en México, han determinado su desarrollo, de forma que la condición urbana con que nace se ha mantenido a lo largo de su historia. Debido a ello, sólo se puede identificar la ampliación de los servicios en la medida en que se ampliaba en acceso a la educación primaria.

Es hasta los últimos 30 años que la educación preescolar inicia significativamente la ampliación de su cobertura, con objeto de atender a la población en condiciones desfavorables y como ejemplo del avance en la equidad social. Este lapso de tiempo llevó alcanzar los porcentajes de cobertura que se viven actualmente.

A lo largo del proceso de consolidación de la educación preescolar y dadas las características geográficas y socioeconómicas del país, se recurre al diseño de modalidades que brindan el servicio en condiciones y calidades diferentes.

Estas condiciones no corresponden a temas distintos de una a otra entidad, sino a impactos de diversa magnitud y que requieren, por consiguiente, tratos y soluciones diferenciadas. Las problemáticas a resolver por entidad se pueden identificar con la información disponible, de manera que resulta posible recomendar que las entidades, de acuerdo a la magnitud que presenta cada problemática, prioricen temas de atención inmediata.

El proceso de obligatoriedad impone a la educación preescolar nuevos y difíciles retos y posibilidades de éxito si en el proceso de renovación curricular y pedagógica se da una conducción responsable y comprometida de las autoridades con los alumnos, docentes, directivos y demás actores que intervienen en el nivel. Ello no invalida la posibilidad de revisar los criterios que motivaron la aprobación del decreto y su modificación.

De esta forma, y atendiendo a los datos reportados en el texto del III informe de gobierno en sus anexos estadísticos, la cobertura que se espera alcanzar en el ciclo escolar 2003-2004 es de 83.5% de manera que la población que se esperaría atender para el ciclo 2004-2005 equivale a 16.5% de la demanda total. Lo anterior implica un esfuerzo sin precedentes.

Debido a ello, tiene mucho más sentido incorporar como elemento para las decisiones, la sensibilidad y comprensión de las condiciones en que se opera la educación preescolar y encaminar los esfuerzos hacia la atención de los problemas de acuerdo a las características que se presentan en cada entidad. Para ello, habría que poner acentos en algunos puntos que sin su observancia pueden generar más dificultades. Entre los que se encuentran los siguientes:

- a) Difundir, operar y garantizar que la obligatoriedad de la educación preescolar no es limitante para la inscripción de los niños y niñas de 6 años a la educación primaria<sup>32</sup> y alentar la inscripción de niños y niñas de 3 y 4 años y garantizar, mediante apoyos diversos, su permanencia para mantener los altos porcentajes de cobertura en 5 años / 3er grado.

Lo que conlleva pensar en la viabilidad misma de la obligatoriedad para los dos primeros grados de preescolar. Sin embargo, esto no parece estar en las consideraciones de las autoridades educativas, dadas las muestras recientes. En una nota aparecida el 2 de agosto de 2006, en el periódico Reforma, el Consejo de Autoridades Educativas, que reúne a los Secretarios de Educación de las Entidades (CONAEDU), ratifica como requisito de ingreso a la educación primaria

---

<sup>32</sup> En este sentido, uno de los aspectos a destacar se encuentra en la discusión dada en el Congreso de la Unión, respecto a la obligatoriedad de la educación preescolar como requisito de ingreso a primaria una vez concluido el proceso de incorporación del total de grados que componen el nivel. Es decir que, dada la gradualidad de aplicación del Decreto, la educación preescolar será requisito de ingreso a primaria a partir del ciclo escolar 2008-2009. Diario de debates. Periodo de sesiones extraordinarias. Diciembre 29, 2001. Versión estenográfica.

haber cursado la educación preescolar. Más allá de la desproporción de la medida, reconociendo las condiciones en que opera actualmente este nivel, vuelve a aparecer como predominante una interpretación que pondera el incremento de la cobertura por encima de la calidad de la atención educativa. Esta decisión ha ocasionado que menores de 6 años de edad que no hayan cursado la educación preescolar, no se les permitiera el ingreso a la educación primaria.

- b) Garantizar la inscripción –cuando menos en los niveles actuales- de la matrícula de 5 años, sin detrimento de las coberturas para 4 y 3 años de edad.

Los efectos de una decisión como la que toma el CONAEDU tienen repercusiones en otros sentidos. Uno de ellos es que, dadas las condiciones y sobretodo la insuficiencia de servicios, se priorizó las inscripción de alumnos en tercer grado de preescolar, dejando de lado la inscripción en segundo y sobre todo en primer grado. No se han generado inversiones fuertes en el nivel de manera que la infraestructura existente es insuficiente para recibir a niños en los tres grados.

- c) Considerar la generación de recursos, en los distintos niveles de responsabilidad de gobierno, para mejorar las condiciones en que se atiende al 49% de la matrícula del nivel ubicada en su mayoría en zonas rurales, rurales indígenas y urbano marginales. Atender y generar alternativas para los municipios que no reportaron educación preescolar, conforme a la composición de la población que en ellos habita.

Generar incrementos de recursos para el nivel es cada vez más necesario. Los efectos de las medidas tomadas hasta ahora impacta negativamente en las zonas donde se ubica la población rural y rural indígena, en las que no se cuenta con servicios educativos para este nivel. Debido a ello, se vuelve a afectar a quienes menos tienen. Se omite en los hechos el Artículo sexto transitorio que señala: “Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde

no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación preescolar, las autoridades federales en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los educandos a los servicios de educación primaria”.

- d) En cuanto a las dependencias públicas con programas asistenciales como el caso del DIF o el programa de atención a hijos de migrantes jornaleros agrícolas donde participa SEDESOL y, conforme a las responsabilidades de cada dependencia pública, deben generarse acuerdos institucionales para garantizar que los servicios de tipo asistencial dispongan de lo necesario para el trabajo educativo con los menores en condiciones de equidad y calidad.
- e) Asimismo, en cuanto a los servicios de tipo asistencial a cargo de organismos de asistencia privada u organizaciones sociales, es indispensable levantar censos estatales que posibiliten identificar con la mayor precisión el número de centros que coordinan y las condiciones en que operan, a efecto de que, el marco de la reforma de la educación preescolar, se generen posibilidades reales de mejora en la atención a los menores que a ellos asisten y proyectos específicos de apoyo, en apego a los artículos transitorios del Decreto de obligatoriedad y en coordinación con las distintas áreas tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales.

Existe la necesidad de la articulación e integración de los diferentes tipos de servicios que se ofrecen, como condición para el mejor desarrollo de las políticas públicas, sería un acierto incluir como tema de la política educativa la atención a la primera infancia, sin desconocer que ello requeriría de un esquema mucho más amplio de operación.

En los recientes procesos de mejora de la educación básica en México, incluida la educación preescolar, han aparecido múltiples interpretaciones, tanto de

conceptualización como de análisis y observación que plantean problemas derivados: del sentido, de la organización; de la totalidad; de la dirección; del control; de la autorregulación; de la diferenciación, etcétera, que han motivado la creación de estructuras donde, en muchos casos, no se considera una prioridad la formación de las niñas y los niños. Sin embargo, no aparece la actuación deliberada de los que componen el sistema educativo nacional en sus distintos niveles (federal, estatal, zona, supervisión, escuela y aula), para la consecución de los propósitos de la educación. Se olvida que en mucho la calidad es un fenómeno organizativo identificado en los resultados de la actividad pedagógica que se realiza en la escuela, que es motivada y apoyada por la actuación coordinada de las distintas figuras y niveles, de manera que se piensa en programas nacionales, en iniciativas de formación alejadas de las condiciones en que se realiza la tarea educativa, las particularidades que caracterizan cultural y lingüísticamente a los menores, lo que produce grandes procesos con el argumento de pensar y atender a los alumnos cuando, en términos concretos, son ellos quienes están ausentes en las consideraciones de la política educativa.

Se colocan pesos en el fortalecimiento de la escuela y la formación de los docentes, necesarios todos, pero se corre el riesgo de invertir más en la formación docentes y poco en el desarrollo de los alumnos. De manera que deberían hacerse referencias explícitas a los procesos educativos determinados por los ambientes culturales en los que está inmersa la comunidad escolar y los que tienen lugar dentro de ella, que es precisamente por lo que tiene sentido pensar en reformas académicas.

Este reconocimiento conlleva mayor presencia de otros actores en la observación de resultados de la escuela y, en el mediano plazo, la rendición de cuentas desde la perspectiva de los resultados obtenidos, donde vuelve a ser importante el tipo, la finalidad, el enfoque, los contenidos y los logros de los procesos que se realizan al interior de las escuelas como portadores de equidad.

La calidad, entonces, es un proceso de mejora continua que tendría que caracterizar el desempeño de los docentes y, por supuesto, el logro de los alumnos. Para ello, la escuela requiere desde el currículo nacional, entender y atender la diversidad de contextos en los que se desenvuelven y que portan los alumnos. Más que un nuevo Programa de Educación Preescolar, tendríamos que hablar de un currículo nacional que toma en cuenta las condiciones socioeconómicas, la multiculturalidad y el plurilingüismo que caracteriza a la sociedad mexicana. Sin olvidar que el primer paso para contribuir al fortalecimiento y la efectividad de los procesos educativos que se realizan en la escuela es la actuación cotidiana, sistemática y congruente de los componentes del Sistema educativo.

Sin duda la atención sobre los aspectos operativos del Sistema educativo nacional, pero particularmente de las condiciones en que se desarrolla la Educación preescolar, son clave para determinar criterios que puedan conducir y garantizar proceso de reforma. Pero no debe olvidarse que la composición de la población mexicana, así como el marco jurídico actual, incluidas las Ley de derechos lingüísticos y la Ley para prevenir la discriminación agregan datos que deben ser considerados.

Una política de respuesta a las necesidades de la población, especialmente a la población infantil indígena, en lo referente a la educación preescolar, requiere de esfuerzos continuos que coloquen como punto de arranque el reconocimiento y la valoración de la diversidad como característica básica de nuestra sociedad. Ello implica eliminar la explicación, implícita o explícita, que presupone a la diversidad como un problema.

La existencia y valoración de la diversidad, plasmada en el reconocimiento de la composición multicultural y plurilingüe de nuestro país<sup>29</sup>, es el referente para

---

<sup>29</sup>Señalada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Educación y en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

trabajar el diseño de una propuesta educativa. En ello habrá que insistir, el reconocimiento de lo general no supone el reconocimiento de lo particular. Así, y con la intención de lograr las precisiones necesarias para atender a la población infantil que asiste a los servicios de educación preescolar, consideramos indispensable verla como una educación donde se viven experiencias positivas, que toman en cuenta las particularidades que nos caracterizan, que reconoce al conocimiento como un producto social que se manifiesta en las relaciones e interacciones que se dan en la familia, la comunidad y en la escuela.

## Fuentes, Hemerografía y Bibliografía consultadas

- Ariés, Philippe. *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Taurus, México, 2001, 1a edición.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas. *La construcción social de la realidad*. Amorrurtu editores. Argentina, 1986.
- Congreso de la Unión. *Diario de debates*. Periodo de sesiones extraordinarias, Versión estenográfica. Diciembre 29, México, 2001.
- Darling-Hammond, Linda. *El derecho de aprender*. Crear buenas escuelas para todos. Ariel, España, 2001.
- Diario Oficial de la Federación, Sección I, México, 12 de noviembre de 2002.
- DIF-UNICEF. *Diagnóstico de los servicios CADI y CAIC*. Informe Técnico. México, Julio 2003.
- Durheim, E. *Sociedad y educación*. Edit. Colofón, México, 1989.
- Etklin, David. *La educación errónea*. FCE. México, 1999.
- Gairín Sallán, Joaquín. *La organización escolar: contextos y textos de actuación*. La Muralla, S.A. Madrid, 1999.
- Gardner, Howard. *La mente no escolarizada*. Cómo piensan los niños y cómo deberían enseñar las escuelas. Biblioteca del Normalista. SEP- FMCTC, México-España- Paidós. Barcelona, España, 1997.
- Hargraves, A. (comp). *Replantear el cambio educativo*. Un enfoque renovador. Amorrurtu editores. B. A. Argentina, 2003.
- Hernández, Ma. de los Ángeles, et al. *Educación preescolar en México*. 1880-1982. Col. Maestros mexicanos, Multimedia., 1ª edición, México 2003.
- INEGI. *Estadística histórica de México*. Tomo 1, 4ª Edición, México, 1999.
- Myers, Robert. *Los doce que sobreviven*. Fortalecimiento de los programas de desarrollo para la primera infancia en el tercer mundo. Organización Panamericana de la Salud- UNICEF, 1993.
- Mondragón, J. Jorge. *La interculturalidad en la educación preescolar*. En: *Novedades Educativas*, No. 186, Año 18, Buenos Aires, Argentina, junio 2006.

- Meneses, et al. *Tendencias educativas oficiales en México*. Vol. 5. CEE, México, 1998.
- Paré, Luisa y Lazos, Elena. *Escuela rural y organización comunitaria: instituciones locales para el desarrollo y el manejo ambiental*. IIS-UNAM. México, D. F. 2003.
- Presidencia de la República. *III Informe de Gobierno*. Anexo estadístico. Desarrollo humano y social, México, Septiembre 2003.
- OCDE. *La comprensión del cerebro*. Hacia una nueva ciencia del aprendizaje. Colección Aula XXI, Santillana. México, 2003.
  - *Niños pequeños, grandes desafíos. Educación y atención en la infancia temprana*, FCE, México, 2002.
- Reforma, 2 de agosto de 2006.
- Resnick, Lauren B. *La educación y el aprendizaje del conocimiento*. Aique, 1ª edición Argentina, 1999.
- SEB-DGEI. *Fundamentos y características de una nueva propuesta curricular para educación preescolar*. Documento de trabajo. 2003.
- SEP. *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. 2001.
- SEP. DGPPP. *Estadística básica del sistema educativo mexicano 2000-2001*. Vol. 2.
  - *Estadística básica del sistema educativo nacional*. Inicio de cursos 2001-2002. CD.
  - *Estadística de educación básica y normal*. 2002-2003. CD.

[www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

- *Discapacidad*
- *El proceso de escolarización en México. 1960-1990*
- *Distribución territorial de la población*
- *La marginación en México*
- *Situación actual de la mujer en México*. Diagnóstico sociodemográfico
- *Distribución de recursos para grupos vulnerables*, en la Situación demográfica de México. 2000
- *Serie histórica y pronósticos*. Proyecciones. 2000

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

- *Indicadores sociodemográficos de México. 1930-2000.*
- *Censo general de población. 2000.*
- *Estadística histórica de México.*

[www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx)

- *Informe de la Dirección General a la XCII Asamblea ordinaria. 26 de mayo de 2003.*

[www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx)

- *Informe Anual de Actividades. 2002.*

[www.sedesol.gob.mx/logros/pafi.htm](http://www.sedesol.gob.mx/logros/pafi.htm)

- *Educación de calidad*