

**EDUCACIÓN PREESCOLAR EN MÉXICO**

**UN ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES**

Documento para discusión

preparado para

CONAFE  
Secretaría de Educación Pública  
Banco Mundial

Por

Robert Myers

con la asistencia de

Marco Antonio Delgado  
Luisa Guido

Agosto de 1995

(Versión original en inglés)

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	1
A. El contexto cambiante	2
B. La condición de los niños preescolares	5
<b>II. LA EDUCACIÓN PREESCOLAR EN MÉXICO, 1995.....</b>	6
A. El estatus y base legal	6
B. Programas de preescolar: variaciones presentes sobre el tema	7
1. Preescolares del sector público	7
2. Iniciativas de los sectores social y privado	12
<b>III. EVOLUCIÓN DEL PERFIL DEL PREESCOLAR.....</b>	15
A. Revisión 1979/71 a 1993/94	15
B. Análisis de la matrícula e indicadores operativos 1993/94	19
<b>IV. FINANCIAMIENTO Y COSTOS.....</b>	22
A. Apoyos federales para el preescolar	22
B. Costos unitarios	26
1. Para el preescolar en general	27
2. Para tres modalidades	28
3. En CONAFE	28
4. Dos estudios de caso	30
<b>V. PUNTOS DE DISCUSIÓN.....</b>	33
A. ¿La educación preescolar es una inversión que vale la pena?	33
B. ¿Está sirviendo la actual estructura de la educación preescolar a las necesidades de recursos humanos en México?	35
C. Demanda, acceso, escala y cobertura	36
D. ¿Es adecuada la calidad de la educación preescolar?	38
E. ¿Cómo deben financiarse las escuelas preescolares?	41
F. Los efectos de los factores extraescolares	41
G. El lenguaje	42
<b>VI: CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y ALGUNAS IDEAS QUE MERECE DISCUSIÓN.....</b>	43
Referencias	51

## APÉNDICES

- A. Programas y modelos de preescolar
- B. Comentarios sobre las estadísticas de preescolar
- C. Análisis de la matrícula de preescolar e indicadores operativos, 1987-1993
- D. Análisis de información de preescolar de la evaluación del PARE
- E. Dos estudios de caso de preesuelas en la zona rural de Oaxaca.

## TABLAS

- Tabla 1. El status de los niños en México
- Tabla 2. Descripciones resumizadas de los proyectos y programas de preescolar
- Tabla 3. Matrícula de preescolar y tasas de cambio, 1970/71 a 1993/94
- Tabla 4. Cambios en la matrícula de preescolar por estado y sexenio, 1970/71 a 1993/94
- Tabla 5. Grupos, maestros y escuelas de preescolar y tasas de cambio, 1970/71-1993/94
- Tabla 6. Gastos educativos y cambios, 1982-1992
- Tabla 7. Gastos de Preescolar de la SEP por modalidad, 1983-1991
- Tabla 8. Gastos de construcción de preescolares, 1982-1992
- Tabla 9. Costos unitarios de preescolar, salarios brutos magisteriales y salario mínimo, 1976-91
- Tabla 10. Costos unitarios de preescolar para tres modalidades, 1983-1991

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito principal de este trabajo es estimular la discusión y el debate informados sobre la política y la programación para preescolar en México con la intención de mejorar el cuidado, desarrollo y preparación para la escuela de los niños durante sus años inmediatos a la escuela primaria<sup>1</sup>. El trabajo va a tomar como base para observar los programas y la experiencia mexicanos desde aproximadamente 1970, con atención especial a los años más recientes y a 1993/94. Observará un amplio panorama de las “pre-escuelas” (establecimientos institucionalizados que ofrecen y facilitan el aprendizaje en los años previos a la entrada a la escuela) que va más allá del sistema formal de preescolar, incorporando información sobre iniciativas complementarias que están fuera de la educación preescolar pública.

La información para este documento fue recogida de diversas maneras:

- La información descriptiva fue obtenida de fuentes gubernamentales oficiales
- Dentro de los restringidos límites de tiempo para la revisión, se localizó y consultó literatura relevante al tema
- Se obtuvieron entrevistas con personas involucradas directamente en la planeación o la implementación de programas de preescolar
- Se efectuó un análisis de la información sobre educación preescolar obtenida durante una evaluación del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE)
- Se realizaron dos estudios de caso en la Mixteca Alta de Oaxaca y se visitaron varias preescuelas para obtener un sabor cualitativo del preescolar en operación.

Después de preparar el escenario con una breve descripción del contexto dentro del cual el análisis deberá de proceder, se presentarán la evolución reciente, estatus presente y costos de los programas de preescolar, seguidos por una sección que identifica y discute puntos clave sobre política y programación. En una sección final, se elaborarán conclusiones y se harán recomendaciones.

---

<sup>1</sup> Los términos de referencia en este documento son, *a grosso modo*, los siguientes: a) describir los programas educativos de preescolar; b) la identificación y discusión de los puntos principales pertinentes a los programas; c) describir las estrategias para la educación preescolar del gobierno y las ONGs/sector privado, y d) hacer recomendaciones para mejorar la calidad, eficiencia y acceso a la educación preescolar.

## El contexto cambiante

**Cambios demográficos.** México era, y es, un país predominantemente joven a pesar de una reducción en su tasa de fertilidad (de 3.3% en 1970 a 2.6% en 1990). Aproximadamente un cuarto de los más de 90 millones de habitantes de México tienen menos de 10 años, con alrededor del 13% con menos de seis años, porcentaje que está ahora declinando ligeramente. La población mexicana es móvil como joven. La migración rural-urbana se ha incrementado marcadamente durante los últimos 15 años. En adición, ha habido una tasa relativamente alta de migración temporal de México a los Estados Unidos y a ciertas áreas agrícolas dentro de México en busca de empleo. Irónicamente, mientras que la urbanización se ha incrementado, el número de pequeñas comunidades con menos de 500 habitantes ha subido, de 82,705 comunidades en 1970 a 140,551 en 1990. Estos simples datos demográficos afectan la política y la programación del preescolar de varias maneras; 1) aunque la baja en las tasas de fertilidad significa que es posible emplear menos energía para simplemente llevar el paso con el crecimiento de la población, la tasa del crecimiento de la población todavía presiona en forma considerable para el otorgamiento de los servicios sociales; 2) la migración rural-urbana ha creado nuevas necesidades en áreas urbanas, 3) la migración temporal para trabajar ha frecuentemente desbaratado o separado a las familias y ha perjudicado a muchos niños que se han tenido que dejar en los lugares de origen mientras se crea un desafío con respecto al cuidado y desarrollo de los niños pequeños que acompañan a sus padres migrantes.

**Cambios económicos.** Una combinación de recesión mundial y deudas acumuladas por México llevó a una política mayor de ajustes económicos durante los 80's. Dificultades económicas, la inflación y la política de ajuste redujeron el poder adquisitivo, incrementaron el desempleo y han tenido efectos a corto plazo particularmente severos, incrementándose el número de personas que viven en la pobreza y en pobreza extrema. La política de ajustes económicos se acompañó de una caída en la inversión social y educativa relativa al Producto Nacional Bruto (PNB)<sup>2</sup>. Siguiendo una renegociación de la deuda, un mayor cambio hacia la privatización, la negociación de un acuerdo interno entre el gobierno, la industria y los trabajadores, y una apertura a los mercados mundiales, la economía de México empezó a recuperarse durante el periodo que va de 1990 a 1994. Se controló la inflación y el poder de compra de los trabajadores comenzó a subir, cayendo, sin embargo, debajo de los niveles de 1980. Más aún, las inmensas disparidades económicas continuaron caracterizándose con una inaceptable alta proporción de la población viviendo en condiciones de extrema pobreza. Desafortunadamente, la recuperación probó ser de corta duración al sufrir México un retroceso económico a finales de 1994. Un serio déficit comercial y fuga de capitales forzaron una devaluación, la cual, en turno, otra vez ha afectado adversamente el empleo y el poder adquisitivo, particularmente entre la gente pobre. En todo caso, los esfuerzos prodigiosos del presente gobierno para recuperar la economía con ayuda masiva internacional serán exitosos, y a qué nivel, está por verse. Una tasa inflacionaria de 42% y una tasa negativa de crecimiento de aproximadamente 5% están proyectadas para 1995. En el ínterin, la política de recuperación implica, otra vez, una peor distribución del ingreso.

---

<sup>2</sup> Más adelante en el documento veremos que las relativas reducciones en el gasto educativo no han guiado a decrementos en la expansión de la educación preescolar que se operan en contradicción con esta tendencia.

La presente discusión de la política para preescolar debe tomar en cuenta tanto las presiones regulares para decrementar los gastos del gobierno como las continuas presiones en los sectores pobres de la sociedad que son un producto de tiempos de dificultades económicas. Aunque se está haciendo un esfuerzo para preservar el presupuesto educativo, no es realista esperar fondos incrementados o nuevos. El alto nivel de pobreza hace difícil esperar que las familias pobres incrementen sus contribuciones para apoyar la educación de sus hijos. El alto nivel de pobreza también magnifica los efectos de las variables extraescolares (malnutrición, la necesidad de los niños pequeños de trabajar, migración) en el preescolar, así como en el progreso y desempeño escolares.

**Cambios sociales y políticos.** Después de casi siete décadas de gobierno unipartidista, la situación política se modificó a finales de la década de 1980 al emerger otros partidos políticos y la sociedad civil como fuerzas políticas importantes. La oposición incluyó una oposición armada en Chiapas, representando de una vez una erupción desorganizada de frustraciones sociales y económicas reprimidas y un reto para un gobierno ansioso de mantener tanto la estabilidad como la construcción de una nueva imagen. El caso de Chiapas, el estado más pobre de México en casi cualquier indicador que se elija, enfatiza la importancia de los problemas relacionados con el origen étnico. El reconocimiento de y el respeto a las diferencias culturales continúa siendo un punto central dentro de la agenda social y política que busca justicia y democracia. Y el alboroto político que enmarca el presente estudio parece dar un tono diferente a la frase "participación". Acelera la búsqueda de estructuras democráticas y soluciones que permitan tanto a las organizaciones cívicas como al gobierno jugar importantes roles en la vida política y social del país.

**Cambios educativos.** Un proceso de descentralización que empezó en 1978, ha revivido en 1992 con la transferencia a los estados de responsabilidad administrativa para los programas educativos. Este complejo y prolongado proceso ha tenido que contener con desigualdades económicas y educativas existentes entre los estados, zonas educativas, municipios y localidades. Al menos hasta ahora, el financiamiento de la educación y la influencia sobre la normatividad y el contenido de la educación han continuado funcionando de una manera centralizada. Varios programas "compensatorios", incluyendo los programas educativos administrados por el Consejo Nacional para el Fomento Educativo (CONAFE) y aquéllos que aparecen bajo el programa de Solidaridad continúan siendo controlados directamente desde el centro. Una discusión sobre la educación preescolar debe tomar en cuenta la tensión entre la administración descentralizada y el control centralizado sobre las finanzas tanto como las normas. La discusión debe reconocer al mismo tiempo la creciente presión de la participación popular en la educación y las barreras de tal participación que son un producto de continuas desigualdades económicas y políticas. Consecuentemente, será importante intentar observar tanto fuera como dentro de las opciones educativas actuales, así como estructuras para nuevas soluciones y formas de participación si, como está propuesto en el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa (1992) y el Plan Nacional para 1995-2000, habrá una participación más grande de los padres y la comunidad

en general en las actividades educativas, incluyendo su participación en la toma de decisiones y su implementación.

**El Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.** Contra estos antecedentes, el presente gobierno ha preparado un plan quinquenal de desarrollo organizado alrededor de cinco objetivos básicos. Estos son: 1) fortalecer la soberanía nacional; 2) consolidar los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de la ley; 3) construir una democracia completa con la participación social; 4) extender y sostener el desarrollo social, y 5) promover el crecimiento económico.

En el Plan Nacional se propone una estrategia social que será “nacional, integral, federal y participativa, inclusiva y efectiva” (Plan Nacional, p. Xii). Combatir las desigualdades es central en el Plan y se reconoce una relación mutua entre las desigualdades sociales, políticas y económicas. De acuerdo con esto, el programa de desarrollo social está focalizado en la “erradicación de la pobreza, dando atención privilegiada a grupos, comunidades y zonas geográficas que tienen las desventajas sociales y económicas más grandes” (Ibid., p. 74). Más aún, la política social propuesta en el plan anticipa un nuevo esfuerzo nacional que no solamente podrá promover esfuerzos concurrentes de las entidades municipales, estatales y federales, pero también buscará la participación de organizaciones no gubernamentales, instituciones de asistencia pública y organizaciones de beneficencia como “corresponsables” en el proceso de desarrollo.

Las cinco estrategias generales que organizan la política social presentada en el Plan son: 1) incrementar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; 2) una aproximación integral hacia el crecimiento poblacional y su distribución; 3) promoción de la igualdad en el desarrollo entre regiones; 4) dar atención privilegiada a poblaciones con las desventajas económicas y sociales más grandes; y 5) aproximarse al desarrollo social en una manera integrada que implique la corresponsabilidad del estado y la sociedad. Como parte de un esfuerzo para garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y que esté basada en el conocimiento científico, el Plan propone “...diseñar y aplicar programas y acciones que garanticen el acceso a los niveles de preescolar, primaria y secundaria, incrementando sustancialmente la “eficiencia terminal” en toda la educación básica, y reduciendo disparidades en la cobertura y calidad dentro de la educación pública” (Ibid., p. 85). Se dará mayor atención a la adquisición de las habilidades básicas de lectura, expresión oral y escrita y matemáticas. El Plan propone mejoras en los contenidos, métodos y materiales de la educación básica, el desarrollo de iniciativas y proyectos que se originen en las escuelas, la re-evaluación de la supervisión y la administración escolar, la integración de las actividades educativas con otros programas del sector social, la consolidación de la participación local y federal en la educación, y el establecimiento de un sistema nacional de capacitación y mejoras profesionales para los maestros.

La política social hace especial mención de la necesidad de programas que puedan llegar a los pobres en áreas rurales donde la población está dispersa (p. 114) y que estén dirigidos hacia comunidades indígenas (pp. 117-18). Con respecto a éstas últimas, el Plan

busca: "...alcanzar una integración plena de los grupos étnicos dentro del proceso de desarrollo nacional sin tener que renunciar a su rica historia cultural, su lengua o sus tradiciones" (p. 117).

### La condición de los niños preescolares

Cualquier discusión de la educación preescolar debe tomar en cuenta la condición de los niños a los que da servicio. Esta condición está reportada en la Tabla 1, basada en el State of the World's Children publicada por la UNICEF y en estadísticas oficiales tomadas de la "Cuarta Evaluación" de octubre de 1994 del Programa Nacional de Acción establecido por México en relación con la firma de la Convención de los Derechos del Niño y su participación en la Cumbre de los Niños (Secretaría de Salud, 1994). La tabla no trata de describir diferencias entre las diversas entidades federales, las que, por lo demás, en algunos casos son muy significativas. Por ejemplo, en Chiapas, la "eficiencia terminal" para la escuela primaria está estimada en 34% vs. Una cifra nacional de 61%, y la tasa de reprobación en la escuela primaria está reportada como de 13% en Chiapas vs. el 8% nacional.

Tabla 1.-- La condición de los niños de preescolar en México

	UNICEF	Secretaría de Salud
Tasa de mortalidad infantil (1993)	27 por 1000	17 por 1000
Mortalidad de niños menores de 5 años	32 por 1000	22 por 1000
Bebés con bajo peso al nacer	12%	6.5%
Malnutrición: peso por estatura, moderada y severa	14%	
estatura por edad	22%	
preescolares en riesgo o con desnutrición		36%
Niños en primer grado: estat./edad <sup>3</sup>		18%
Vacunación completa Tuberculosis	97%	97%
Triple	94%	94%
Polio	95%	95%
Sarampión	93%	93%
Acceso a agua potable	84%	86%
Acceso a servicios de salud	78%	
Acceso a condiciones de sanidad adecuadas	50%	
Niños que alcanzan el quinto grado	80%	
Cobertura de preescolar: cuatro años (93/4)		75%
cinco años "		87%
Escuela primaria: "eficiencia en la terminación" (93/4)		61%
deserción (93/4)		6%
reprobación (92/3)		8%

Fuentes: UNICEF, *The State of the World's Children*, 1995. New York: Oxford University Press, 1995; Comisión Nacional para el Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Acción para los Niños, "Cuarta Evaluación, Plan Nacional de Acción: México y la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia". México, D.F., Secretaría de Salud, octubre 1994.

<sup>3</sup> Valores -2SD, NCHS

## II LA EDUCACIÓN PREESCOLAR EN MÉXICO, 1995

### Las bases legales de la educación preescolar en México

El Artículo 3 de la Constitución Mexicana otorga el derecho a la educación e indica que el Estado tiene la responsabilidad de ofrecer educación básica. Esta incluye tanto el preescolar como la primaria y la secundaria. La Constitución también menciona (Apartado A, Fracción XXIX) que los centros de cuidado infantil son un beneficio de gran utilidad pública y que su provisión corresponde al sistema de Seguridad Social.

La más reciente interpretación del derecho a la educación está contenida en la Ley General de Educación promulgada en 1993. Aunque la Ley General reconoce la importancia del preescolar para los niños bajo la indicación de que los padres tienen el derecho de inscribir a sus hijos en el preescolar (Parte I del Artículo 59), el Artículo 37 de la Ley estipula explícitamente que la "Educación preescolar no es un prerrequisito para la escuela primaria" (Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994). Más aún, una legislación pertinente que sea explícita para el nivel preescolar está casi ausente de la ley General, la que, por el contrario, incorpora al preescolar dentro de la educación básica. Por ejemplo, los Artículos 38 y 42 de la Ley General establecen, respectivamente:

Artículo 38. La educación Básica, en sus tres niveles, debe incluir las adaptaciones requeridas para poder responder a las características culturales y lingüísticas de cada uno de los diversos grupos indígenas en el país, así como poblaciones dispersas y grupos migratorios.

Artículo 42. En la impartición de la educación a menores, deberán utilizarse métodos que aseguren la protección y el cuidado necesarios para preservar la integridad física, fisiológica y social basados en la dignidad; la aplicación de disciplina deberá ser compatible con la edad de educando.

El Artículo 59 es, de cierta manera, más específico, estipulando que aquellas instituciones que impartan educación preescolar deben contratar personal acreditado con una preparación adecuada. Más aún, el artículo dice que las "...instalaciones deben satisfacer las condiciones de higiene, pedagógicas y de seguridad que las autoridades educativas determinen...". Se asume que estas condiciones se aplican en preescolas tanto públicas como privadas.

También relevante para el preescolar en su sentido más general es la base legal para el apoyo de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDIs) que se encuentra en el Artículo 123 de la Constitución. Este cuidado, que incluye atención materno infantil y educación para los niños de cuatro y cinco años, es mandatorio como un derecho para las madres trabajadoras.

## Programas de preescolar: variaciones actuales sobre el tema

Existen diversas maneras en las que las preesuelas pueden ser clasificadas, las que incluyen: por la población atendida, por su organización y métodos pedagógicos, por su jurisdicción administrativa, o por combinaciones de éstas. La discusión que sigue estará dividida en dos partes de acuerdo a si las formas de preescolar están apoyadas y administradas a través del sector público o si las preesuelas son iniciativas privadas o sociales que no dependen financiera o administrativamente del gobierno; empero la información en la Tabla 2 permitirá otras clasificaciones.

### Preesuelas en el sector público

En su presentación de las estadísticas educativas, la SEP reconoce tres formas principales de preescolar manejadas dentro del sector educativo: 1) Preesuelas generales (previamente denominadas Jardines de Niños), 2) Preesuelas bilingües o indígenas, y 3) Preesuelas comunitarias. Estas tres categorías generales son usadas comúnmente para propósitos de programación dentro del sector educativo (véase, por ejemplo, SEP, julio 1994, "Estrategias para la generalización de la educación básica"). Como se muestra en la Tabla 2 (con mayor información ofrecida en el Apéndice A), estos programas de preescolar se diferencian en términos de la población a la que prestan servicio, su cobertura, su locus de control administrativo, sus horarios de operación y normas que rigen materias tales como el número de estudiantes requeridos para establecer una preesuela y las cualificaciones requeridas para ser maestro.

Existen variantes dentro de las tres categorías generales de la educación pública. Por ejemplo, las preesuelas generales están administradas a nivel nacional en el caso del Distrito Federal pero en otros casos la administración es a nivel estatal. En adición, están ocultos dos programas "alternativos" dentro de las estadísticas generales del preescolar, uno de los cuales es similar a las preesuelas comunitarias (debido a que confía la educación a los graduados de secundaria o mujeres de la comunidad entrenadas como "promotoras" y además tiene una aproximación no formal). El otro programa alternativo es un programa urbano llamado la preesuela "Mixta" que extiende la operación de las preesuelas generales a tiempo completo, involucrando a las madres de la comunidad tanto como a maestros regulares de preescolar.

Las preesuelas comunitarias operadas por el Consejo Nacional de Fomento Educativo incluyen cuatro variantes principales. En adición al programa más prominente, que es denominado Preescolar Comunitario, el CONAFE también opera: 1) un programa pequeño en donde las madres de la comunidad se convierten en maestras (Centros Infantiles Comunitarios) y en donde el cuidado materno infantil está ligado a los proyectos productivos para las mujeres, 2) un programa experimental de preescolar para niños migrantes, y 3) un programa que atiende a niños indígenas (PAEPI).

Tabla 2.-- Programas y proyectos públicos de preescolar: México, 1993/94

Categoría de preescolar	Población atendida	Rango de inscripción	Cobertura 1993/94	Responsabilidad administrativa	Horario	Maestros (cualificaciones mínimas)
General (Jardines)	Urbana y rural	25-30	Fed.: 262,242 Est.: 2,467,460	SEP, Educ. general	medio tiempo (3 horas)	Normalistas Técnicos
Bilingüe	Comunidades indígenas	18-25	245,697	SEP, Educ. Indígena	medio tiempo	Bachillerato (lengua indígena)
Cursos comunitarios	Comunidades de menos de 500 hab.	5-29	56,633	CONAFE	medio tiempo	Secundaria
Alternativa rural	Rural, difícil de llegar	15-29	93,066	SEP, Educ. general	medio tiempo	Bachilleres Miembros de la comunidad
Alternativa Mixta	Urbana, familias trabajadoras, pobres	60-?	5,500	SEP, Educ. general	medio tiempo	
CENDI	Madres trabajadoras urbanas	?	Fed.: 14,188 Est.: 23,967	SEP, Educ. Inicial	tiempo completo	
PAEPI	Indígena	?	1,812*	CONAFE	medio tiempo	Bachilleres
Preescuelas para migrantes	Niños de trabajadores migrantes	?	2,657	CONAFE	?	
Casas de Cuidado Diario	Urbana	?	?	DIF	medio tiempo	

\* Las cifras son de 1994/95

Las estadísticas educativas de la SEP también incluyen información sobre los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), una opción de preescolar/cuidado materno infantil que tiene la intención de atender a niños de edades entre 42 días y 5 años 11 meses de madres trabajadoras. Esta modalidad de cuidado infantil está sujeta a las normas educativas establecidas por la SEP. Los CENDIs pueden ser operados a nivel nacional (ahora sólo en el D.F.) o estatal. En adición, algunos CENDIs son operados por organizaciones del sector privado.

No incluido dentro de estas categorías y sin estar reportado en las estadísticas de preescolar se encuentra otro pequeño programa público de cuidado infantil llamado "Casas de Cuidado Diario". Este programa, que también incluye la atención a niños de 3 a 5 años, era operado por un sistema nacional de voluntarios, encabezado por la esposa del Presidente, pero ha sido tomado ahora por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

\*\*\*\*\*

Aunque los programas públicos de preescolar son administrados por diferentes entidades dentro del gobierno y están operados por personas con niveles diferentes de capacitación y experiencia, los objetivos específicos de las diferentes modalidades de preescolar son más o menos similares. El hecho de los programas deben seguir las normas establecidas por la Secretaría de Educación Pública, significa que las currículas tengan que traslaparse entre ellos y aún los métodos aplicados muestran similitudes. En 1992/3, fue puesto en marcha un nuevo programa de preescolar que involucró una organización mayor de contenidos. Este programa ha sido adaptado por la educación preescolar Indígena para trabajar en comunidades indígenas.

En general, la educación preescolar está descrita como centrada en el niño, activa (se espera que los niños tomen parte activa en el proceso, sonstruyendo su propio conocimiento), integral (en el sentido de incluir atención al desarrollo cognitivo, social, emocional y físico) y dirigida hacia la construcción de una autonomía personal y social, una capacidad de crítica, creatividad, habilidades lingüísticas, identificación tanto con la nación como con las culturas locales y una relación más sana con el medio. La metodología se organiza alrededor de la experiencia del niño y usualmente en torno a un "proyecto" o "tema" del que se espera que el niño se involucre activamente en la elección de éste y el que es utilizado para organizar y relacionar actividades. Se espera que los maestros del preescolar actúen como coordinadores y promotores de situaciones de aprendizaje, asesorando al niño a construir su propio conocimiento. La enseñanza específica a los niños para leer, escribir y hacer cuentas en el preescolar no está incluida en la normatividad, pero se espera que los niños adquieran habilidades y conceptos básicos que les ayudarán con estas tareas cuando entren a la escuela primaria.

En el caso de las preesuelas indígenas, la expectativa se centra en que a los niños se les enseñe en su lengua materna y que las actividades van a estar estrechamente relacionadas con la cultura indígena particular (SEP, Programa de Educación Preescolar para zonas

Indígenas, 1994). La experiencia y la observación sugieren que estas estipulaciones son frecuentemente pasadas por alto en la práctica, así que puede ser difícil distinguir un salón de clases "general" de uno "indígena" (véase estudio de caso 2 en el Apéndice E). El programa PAEPI, operado por CONAFE, busca desarrollar el bilingüismo y recomienda el uso del español y la lengua indígena de acuerdo con el grado en el cual ambos lenguajes son utilizados en la comunidad.

Las obvias diferencias entre los diferentes programas del sector público tienden a ser más organizativas o estructurales que metodológicas o de contenido. Las normas difieren con respecto al número mínimo de niños requerido para establecer una preescuela (un mínimo de 5 en el caso de las preescuelas comunitarias de CONAFE vs. 18 para preescuela indígenas vs. 25 para preescuelas generales). Así, las preescuelas comunitarias o el programa alternativo de preescolar deben prestar servicio a comunidades muy pequeñas y la educación preescolar general está reservada a poblaciones más grandes. Los horarios difieren. En el caso de los CENDIs y el "servicio mixto de preescolar", los niños están tiempo completo más que durante un periodo de tres a cuatro horas en la mañana que caracteriza a la mayoría de los programas. Los programas también difieren en cuanto a que si la salud y nutrición están incorporadas directamente en los programas. Solamente los programas CENDI ofrecen atención a la salud en sus instalaciones. Los CENDIs y los programas Mixtos, que son de tiempo completo, ofrecen alimentos mientras que otros programas dependen de que los niños traigan su propia comida.

Los antecedentes académicos y la capacitación de los maestros también difieren considerablemente entre los programas:

-Los maestros del preescolar general supuestamente son al menos graduados de escuela normal con entrenamiento en educación preescolar. Presumiblemente llegan al trabajo como maestros entrenados.

-Los maestros del preescolar Indígena supuestamente entran al servicio con la cualificación mínima de un certificado de escuela secundaria, pero con el entendido de que se prepararán más en los años venideros tomando cursos ofrecidos por la Universidad Pedagógica Nacional o por una escuela normal. Los maestros bilingües deben también hablar una lengua indígena. El entrenamiento inicial para los maestros bilingües ha variado de dos a seis meses, dependiendo en parte del presupuesto disponible para este entrenamiento. La supervisión oficial que reciben durante el año es mínima.

- Los instructores comunitarios del programa de CONAFE son personas jóvenes entre 15 y 21 años de edad que han completado la escuela secundaria (nueve años de escolaridad). Estos jóvenes están provistos con un programa de entrenamiento inicial de dos meses y son asesorados durante el año por un supervisor que también se reúne mensualmente con el grupo para continuar el entrenamiento y para resolver los problemas que puedan haberse presentado.

-El Programa de Preescolar Alternativo para Areas Rurales opera en principios similares a los de CONAFE y tiene dos variantes. En la primera, los agentes educativos son miembros de la comunidad, siendo usualmente graduados de secundaria que han completado satisfactoriamente un entrenamiento inicial de dos meses. En la segunda variante se emplea a jóvenes que terminaron el bachillerato y quienes deben pasar también por el entrenamiento de dos meses. Este entrenamiento inicial está respaldado por un sistema relativamente intenso de orientación continua en donde los entrenadores/supervisores son responsables de las preesuelas dentro de un número limitado de comunidades (en Oaxaca, por ejemplo, el número estaba situado entre 7 y 12 comunidades, dependiendo del tiempo necesario para llegar a éstas).

No está claro cuál es el efecto de estas diferencias en el desarrollo de los niños debido a que no tenemos estudios que hagan la comparación, por ejemplo, entre normalistas con tres años de entrenamiento en preescolar y los graduados de secundaria con un mínimo de entrenamiento. Más aún, no sabemos qué diferencias puedan ser atribuidas al hecho de que el programa de CONAFE, al reclutar a personas jóvenes, incorpora más hombres jóvenes como maestros que otros programas. Asimismo, tampoco sabemos el efecto de la diferencia en cuanto a la continuidad de la educación, al presentar CONAFE una gran rotación de personal al renovar cada año casi toda su planta de maestros, en contraste con menores cambios ocurridos entre el personal de los programas de educación general e indígena.

El nivel de financiamiento y otros apoyos para los maestros en los diferentes programas también varía.

- Los maestros del preescolar general entran en la escala de salarios regular y reciben prestaciones de jubilación y seguro social. La paga cubre alrededor de tres o cuatro salarios mínimos.

- Los maestros bilingües entran en la escala de salarios de preescolar y reciben prestaciones, así como un salario. En general, la paga que reciben es sólo un poco más baja que los maestros del preescolar general, reflejándose la diferencia en sus calificaciones académicas.

- Los Instructores Comunitarios de CONAFE son proveídos con un estipendio para gastos de manutención muy bajo (menos de un salario mínimo) durante el año en el que enseñan y se les paga también en compensación por el entrenamiento un día de cada mes. La comunidad en donde trabajan les brinda alojamiento y comida. También se les asegura el apoyo para estudiar posteriormente por tres años para completar sus estudios de preparatoria.

- Los promotores o bachilleres en los programas de Alternativa Rural reciben estipendios similares a los de los instructores de CONAFE y se les ofrece la facilidad para estudiar en el nivel educativo siguiente. También se les da alojamiento y comida por parte de las comunidades en las que trabajan.

A partir de esta breve descripción queda claro que los costos por niño en cuanto a la educación preescolar formal (general e indígena) al Estado son mucho más altos que los del preescolar no formal (Cursos comunitarios y las modalidades de alternativa rural). No sabemos cómo se relacionan estas diferencias con el niño de preescolar.

### **Iniciativas de preescolar privadas y del sector social**

Para obtener un panorama más completo del escenario preescolar en México, deben incluirse las iniciativas de preescolar que están fuera del sector público. Esto incluye iniciativas del sector privado en donde las preescuelas están operadas por industrias o están establecidas como preescuelas privadas “para obtener ganancias” o como CENDIs. Estas incluyen iniciativas del sector social en donde las preescuelas están establecidas y operadas por organizaciones no gubernamentales, grupos eclesiales u organizaciones comunitarias. Y, finalmente, incluyen experimentos asociados con universidades u otras instituciones de investigación. Se describen en el Apéndice A ejemplos de programas que están dentro de cada una de estas categorías.

Desafortunadamente, está disponible muy poca información sobre programas de preescolar que son operados fuera del sector público. Las estadísticas oficiales nos dicen que en 1993/4 algo así como 251,958 niños se inscribieron en preescuelas privadas, dando cuenta del 8.4% de la inscripción total del preescolar. De éstos, 10,441 estaban en escuelas operadas como CENDIs privados y el resto estaban en preescuelas generales. Este número para el sector privado está probablemente subestimado; existe un número desconocido de preescuelas privadas<sup>4</sup>. Debido a que, hasta la fecha, el preescolar no es un requerimiento para entrar a la escuela primaria, no se le ha puesto mucha atención para verificar que estén registradas las preescuelas privadas, que entreguen estadísticas a la SEP o que operen de una manera adecuada. Si se vuelve obligatoria la educación preescolar para niños de cinco años, esta situación deberá cambiar. La falta de información sobre estos programas se extiende al entrenamiento de los agentes educativos y la calidad de lo que ofrecen.

Sin embargo, pueden hacerse algunos comentarios generales sobre el preescolar que se encuentra fuera del sector público, basados en conversaciones generales. Por ejemplo:

- Parece que sólo rara vez las preescuelas se establecen en relación a una empresa de negocios; por el contrario, las necesidades de preescolar de los hijos de trabajadores parecen estar siendo satisfechas a través de los CENDIs.

- Rara vez se encuentran preescuelas privadas en ambientes rurales.

- Usualmente las preescuelas están establecidas para responder a una de dos demandas de las que se siente no son satisfechas por los programas públicos: la calidad o la

---

<sup>4</sup> En entrevista con la directora de educación preescolar en Oaxaca, aprendimos que solamente 18 escuelas estaban registradas en todo Oaxaca y que sólo 10 de ellas habían entregado información estadística sobre sus programas.

necesidad de flexibilidad asociada con cuidados infantiles alternos. Las preesuelas privadas con frecuencia se hacen publicidad como proveedoras de atención de calidad a los niños basadas en las cualificaciones académicas de sus maestros, la disponibilidad de instalaciones y materiales excelentes, y/o su relación con un currículum particular que no es el mismo que el de la SEP, tal como, por ejemplo, el método Montessori o el currículum Cognitivo de Alto Alcance. En la mayoría de los casos, estas preesuelas privadas cobran cuotas sustanciales que restringen la atención hacia los niños de clases medias y altas. Existen, no obstante, muchos ejemplos de preesuelas populares y de base comunitaria que son de buena calidad pero sirven a familias de pocos recursos y no cobran (no pueden cobrar) grandes sumas (véanse ejemplos del Cerro del Judío y Nezahualpille en el Apéndice A). En estos casos no es inusual que el programa de preescolar cuente, al menos inicialmente, con la ayuda externa de una organización no gubernamental que ofrece entrenamiento, asesoramiento técnico y aún cierto apoyo financiero. Como resultado, ha crecido un cuadro de maestros de preescolar entrenados (pero sin estar certificados) fuera del sistema oficial. Estos maestros reciben usualmente menos del salario mínimo y no reciben prestaciones. Algunas veces son forzados a dejar sus trabajos para poder ganarse la vida en otro lado. A medida que el gobierno mira al frente, se podría preguntar cómo, a un costo relativamente bajo, podría apoyar al sostenimiento y la expansión de estos programas comunitarios, en línea con su deseo de extender la cobertura hacia grupos marginales en una época de presiones presupuestales extremas.

Una segunda razón que elicitán las preesuelas privadas es el ofrecimiento de **flexibilidad** y la conveniencia asociada con la necesidad de **ciudadado infantil alterno**. El horario de medio tiempo de las preesuelas generales no tiene la intención de satisfacer las necesidades sobre ciudadado materno infantil de familias en las que ambos padres deben trabajar o en las que las madres solteras trabajan fuera del hogar, en donde ayuda pagada en la casa no es una opción. No sirve muy bien a padres que están empleados en el sector informal (el que ahora está dando cuenta de alrededor de 40% de la fuerza laboral) que no pueden contar con una familia grande que puedan ayudar a cuidar, y que no son elegibles para poder colocar a sus hijos en un CENDI (donde, en todo caso, el número de lugares es muy limitado en relación con la demanda). Las preesuelas generales no están diseñadas para tomar en cuenta la creciente participación de las mujeres en actividades remuneradas, ahora estimadas en 34% o más alto<sup>5</sup>. El programa de la SEP de Jardines Mixtos que empieza a responder a esta necesidad extendiendo las horas normales de preescolar a la tarde, combinando ciudadado materno infantil y educación preescolar, empezó sólo recientemente, requiere al menos de 60 niños para organizar un programa, y todavía tiene una cobertura muy limitada. El gobierno enfrenta un reto a medida que crece a paso rápido la necesidad de combinar el preescolar con ciudadado infantil.

Debido a que está disponible tan poca información sobre las preesuelas no públicas, un procedimiento lógico podría ser el crear un perfil sistemático de los esfuerzos

<sup>5</sup> Esta cifra, de 1988, probablemente está subestimando la participación actual. La cifra, al igual que la del nivel de la economía informal, fue tomada de; Patricia Hernández, et al., "Cuidado infantil en vendedoras en la calle en la Ciudad de México: necesidades y recomendaciones políticas", Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, México, 1994.

complementarios que se han estado efectuando por los sectores privado y social. Esto parece ser particularmente importante dada la propuesta del Plan Nacional de una alianza nacional y para una "corresponsabilidad" en la programación para satisfacer necesidades sociales.

### III EVOLUCIÓN DEL PERFIL DEL PREESCOLAR, 1970-71 A 1993-94

Definir y trazar un perfil de la educación preescolar en México no es fácil por diversas razones. En primer lugar, los modelos y formas administrativas que ofrecen educación preescolar cambian de vez en cuando. Los cambios en el gobierno, la descentralización y un programa especial sobre modernización educativa en años recientes han estado acompañados por cambios en la atención que influyen en las series estadísticas. En segundo lugar, un panorama completo de la educación preescolar involucra la recolección de información sobre programas que son manejados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), otras entidades gubernamentales y el sector privado. Cierta información sobre otros programas que no están operados por la SEP se incluyen en la presentación de información que ofrece la Secretaría, pero no se incluyen todos los programas que están fuera de la operación de la SEP y la mayoría de los análisis que se han hecho se refieren a programas de la SEP. Las omisiones están particularmente claras con respecto a iniciativas educativas privadas, pero también ocurren con respecto a programas asociados al gobierno con menor cobertura<sup>6</sup>. Tercero, las bases para categorizar los programas de preescolar dentro de las estadísticas están definidas en términos de responsabilidades administrativas y no en relación a modelos de educación preescolar. Más aún, los modelos "no formales" pueden estar ocultos dentro de las estadísticas, requiriéndose de un esfuerzo especial para entresacarlos. Las estadísticas oficiales, por ejemplo, no incluyen información sobre los programas de preescolar alternativos rurales o urbanos que caen dentro del departamento de la educación general preescolar. Tampoco incluyen información sobre las recientes iniciativas dentro del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Cuarto, las descripciones varían en algún grado dependiendo de si se utilizan o no cifras de principio del año escolar vs. cifras de fin de cursos. Quinto, las estadísticas por sí mismas son algunas veces inconsistentes o difíciles de interpretar (en el Apéndice A se comenta más específicamente en relación con las fuentes y los problemas encontrados para trabajar con las estadísticas existentes).

En vista de estos problemas es válido para el lector tomar las descripciones y análisis siguientes como aproximaciones razonables de la situación del preescolar en México más que como descripciones definitivas. Nuestra impresión es que los órdenes generales de magnitud y las tendencias indentificadas puedan sostenerse aún si fuera introducida mayor precisión dentro de las estadísticas. El siguiente análisis de la matrícula, grupos, maestros y escuelas está basado en una serie histórica proveída por la Dirección de Análisis y Sistemas de Información dentro del Departamento de Planeación y Programación de la SEP. Las cifras se refieren a las inscripciones al principio del año escolar.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, las estadísticas oficiales no incluyen niños de tres a cinco años de edad que están participando en el pequeño programa de Casas de Cuidado Diario que fue realizado bajo los auspicios del Patronato Nacional de Promotores Voluntarios y que está siendo administrado ahora por el DIF.

## Matrícula/niños

La Tabla 3 presenta información sobre las inscripciones (contadas al principio del año escolar) para el periodo de los años escolares 1970/71 a 1993/94. Partiendo de la tabla podemos observar que:

1. **La matrícula total de preescolar se ha incrementado constantemente**, con un crecimiento registrado cada año a partir de 1970/1 hasta 1993/4, excepto 1989/90 cuando, en todo caso, no hubo crecimiento. Podría no ser exagerado decir que la educación preescolar ha crecido dramáticamente en los últimos 25 años durante los cuales la matrícula total se incrementó más de siete veces. Sin embargo, la mayor parte de este crecimiento ocurrió durante la década 1975 a 1985 cuando la matrícula se incrementó cinco veces.

2. **Existen diferencias evidentes por año y sexenio.** La tasa de crecimiento de la matrícula ha variado marcadamente de sexenio a sexenio y algunas veces de año a año. En un extremo se encuentra una caída menor del 0.2% que ocurrió entre 1989 y 1990; en el otro la matrícula total se incrementó a una tasa de 28.4% entre 1979 y 1980. Las diferencias por sexenio son:

Sexenio	Crecimiento promedio por año	Tasa de crecimiento más alta en un año	Crecimiento total en cada sexenio
1970/1-1975/6	7%	7.8% (75-76)	34%
1976/7-1981/2	21%	28.4% (80-81)	126%
1982/3-1987-8	9%	13.0% (83-84)	55%
1988/9-1993/4	2%	4.2% (92-93)	12%

Partiendo de lo arriba expuesto está claro que el incremento en la matrícula se desniveló durante el sexenio más reciente. Esto es particularmente cierto para el crecimiento en las inscripciones de los niños en el tercer nivel (usualmente niños de 5 años), donde casi no hubo crecimiento durante el sexenio. Cuando tomamos en cuenta que, hasta 1993/4 el número de niños que estuvieron en edad de preescolar continuó incrementándose ligeramente (pero desde 1993/4 está declinando), la tasa de crecimiento durante el sexenio anterior apenas cubre este crecimiento.

3. **Existen variaciones por nivel de preescolar.** Han ocurrido cambios súbitos en el crecimiento de la matrícula a un ritmo diferente para los distintos niveles del preescolar. La matrícula del primer nivel (la mayoría de niños de 3 años) se han retrasado con respecto a los niños del tercer nivel (la mayoría de 5 años). La matrícula en el primer nivel ha crecido

**TABLA 3**  
**CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA.**  
**SERIE HISTÓRICA 1970/71 A 1993/94)**

AÑO	PRIMER GRADO	CRECIMIENTO (%)	SEGUNDO GRADO	CRECIMIENTO (%)	TERCER GRADO	CRECIMIENTO (%)	TOTAL	CRECIMIENTO (%)
70/71	106,295	-	129,771	-	164,069	-	400,138	-
71/72	114,084	7.3	134,245	3.4	174,106	6.1	422,435	5.5
72/73	115,066	0.8	137,672	2.5	187,348	7.6	440,086	4.1
73/74	121,011	5.1	145,682	5.8	199,067	6.2	465,760	5.8
74/75	123,543	2.0	153,099	5.0	216,146	8.5	497,788	6.8
75/76	134,292	8.7	164,835	7.6	237,963	0.7	537,090	7.8
<b>Total 70/76</b>	<b>714,291</b>	<b>26.3</b>	<b>865,304</b>	<b>27.0</b>	<b>1,178,699</b>	<b>45.0</b>	<b>2,763,297</b>	<b>34.2</b>
76/77	152,408	13.4	184,332	11.8	271,206	13.9	607,946	13.1
77/78	164,003	7.6	197,054	6.9	294,277	8.5	655,334	7.7
78/79	162,586	-0.8	206,226	4.6	330,419	12.2	699,231	6.6
79/80	144,009	-11.4	225,146	9.1	484,833	46.7	853,988	22.1
80/81	129,211	-10.2	263,881	17.2	678,527	39.9	1,071,619	25.4
81/82	153,260	18.6	363,101	37.6	859,887	26.7	1,376,248	28.4
<b>Total 76/82</b>	<b>905,477</b>	<b>0.5</b>	<b>1,439,740</b>	<b>96.9</b>	<b>2,919,149</b>	<b>217.0</b>	<b>5,264,366</b>	<b>126.3</b>
82/83	199,704	30.3	466,432	28.3	1,024,828	19.1	1,690,964	22.8
83/84	221,816	11.0	537,914	15.3	1,133,920	10.6	1,893,650	11.9
84/85	221,655	0.07	669,309	24.4	1,256,531	10.8	2,147,495	13.4
85/86	244,086	10.1	759,351	13.4	1,377,975	9.6	2,381,412	10.8
86/87	268,298	9.9	836,457	10.1	1,442,603	4.6	2,547,358	6.9
87/88	290,223	8.1	860,740	2.9	1,474,715	2.2	2,625,678	3.0
<b>Total 82/88</b>	<b>1,445,782</b>	<b>7.4</b>	<b>4,130,203</b>	<b>84.5</b>	<b>7,710,572</b>	<b>43.8</b>	<b>13,286,557</b>	<b>55.2</b>
88/89	300,077	3.3	847,209	-1.5	1,521,275	3.1	2,688,561	1.6
89/90	316,985	5.6	821,184	-3.0	1,524,419	0.2	2,662,588	0.2
90/91	357,291	12.7	840,932	2.4	1,535,831	0.7	2,734,054	2.6
91/92	345,816	-3.2	849,729	1.0	1,596,005	3.9	2,791,550	2.1
92/93	355,525	2.8	877,881	3.1	1,625,484	1.8	2,858,890	2.4
93/94	480,908	35.2	941,092	7.2	1,558,031	-4.1	2,980,024	4.2
<b>Total 88/94</b>	<b>2,156,602</b>	<b>60.2</b>	<b>5,178,027</b>	<b>11.0</b>	<b>9,361,045</b>	<b>2.4</b>	<b>16,695,667</b>	<b>11.6</b>

Fuente: SEP, DGPPP, Dirección de Análisis y Sistemas de Información

sólo a un tercio de la velocidad que la de tercer nivel en el periodo 1970-1993. Consecuentemente, durante 1993/4, solamente el 17% de todos los niños de preescolar estaban en el primer nivel o grado mientras que el 52% estaban en el tercero.

**1979-81.** Como se muestra en la Tabla 3, las inscripciones en el primer nivel de preescolar se decrementaron ostensiblemente en el periodo de 1979 a 1981. Este decremento fue causado por una decisión de enfatizar la atención en esa época a niños de cuatro y cinco años. Como resultado de esta política, la matrícula del primer grado se incrementó solamente 0.5% durante el sexenio 1976-82 al mismo tiempo que creció la matrícula de los niveles segundo y tercero 97% y 217% respectivamente.

**4. Variaciones por estado.** Aparece una variación enorme en las tasas de crecimiento a nivel estatal en sus tasas de crecimiento. La Tabla 4 consolida la información estatal por sexenio. A partir de ésta, observamos, por ejemplo, que mientras que la matrícula en el Distrito Federal creció 146% para el periodo total, ésta tiene un decremento real de 2.5% de 1990 a 1993, la matrícula en Chiapas creció 2075% y las inscripciones crecieron 28% en el periodo 1990-93.

Tal vez la conclusión más significativa que puede derivarse de la observación de los datos a nivel estatal es que **los estados más pobres, en su mayoría, han crecido con mayor rapidez que los más ricos durante el periodo. Esto sugiere que está teniendo lugar una cierta redistribución de los fondos públicos y que se han realizado importantes esfuerzos para ayudar a los estados atrasados a sostener el paso.**

#### **Grupos, maestros y escuelas**

**Grupos.** Tal como se evidencia a partir de la comparación de las Tablas 5 y 3, se han creado más grupos de niños a una tasa más alta que la tasa de incremento en la matrícula. Esto ha permitido que el número promedio de niños por grupo baje de 37.5 en 1970 a 19.5 en 1993. La cifra promedio oculta una variación considerable de grupo a grupo pero indica que, para muchos, el tamaño del grupo se ha reducido significativamente al paso del tiempo.

**Maestros.** La tasa de crecimiento en el número de maestros ha sido también más alta que la de la matrícula, empezando en 1976, así que, de 1976 a 1993, el número promedio de estudiantes por maestro de preescolar ha bajado de 38.1 a 24.5.

**Escuelas.** El número de preescuelas se ha incrementado más de 16 veces en el periodo desde 1970; el tamaño promedio de las escuelas ha bajado de 130 a 58 niños. Esto refleja el creciente alcance del preescolar dentro de las áreas rurales.

Tabla 4. -- Cambios porcentuales en la matrícula de preescolar por estado y sexenio, 1970/71-1993/94

	1970/71 1975/76	1976/77 1981/82	1982/83 1993/94	1988/89 1993/94	Crecimiento total
República Mexicana	34.2	126.3	55.2	11.6	644.7
Aguascalientes	39.7	90.0	75.0	14.2	536.8
Baja California	48.7	117.3	44.0	20.2	567.9
Baja California sur	48.8	70.5	15.0	13.3	269.5
Campeche	23.7	220.3	46.9	23.2	948.2
Coahuila	20.1	161.5	45.9	12.0	717.3
Colima	26.1	44.1	49.9	9.6	383.8
Chiapas	81.9	293.7	65.3	36.7	2074.8
Chihuahua	17.0	105.8	48.0	15.2	470.0
Distrito Federal	18.0	37.8	27.5	2.7	146.6
Durango	19.1	360.3	18.8	10.7	1224.0
Guanajuato	43.4	611.4	79.6	21.6	3668.6
Guerrero	65.0	73.5	65.9	9.7	669.3
Hidalgo	26.7	222.5	33.3	11.1	799.5
Jalisco	43.8	244.8	72.1	6.6	1084.7
Estado de México	49.8	110.7	103.4	12.7	834.5
Michoacán	24.2	185.2	84.4	8.7	931.6
Morelos	27.3	23.9	25.7	4.4	176.4
Nayarit	36.8	83.0	51.3	9.4	464.7
Nuevo León	59.9	122.6	42.7	11.1	619.1
Oaxaca	33.1	807.7	59.5	9.7	2177.4
Puebla	55.3	151.4	46.8	8.9	1028.5
Querétaro	46.9	203.1	29.8	23.9	1230.6
Quintana Roo	111.1	151.6	83.9	39.5	1979.2
San Luis Potosí	91.6	261.5	76.9	7.8	2076.4
Sinaloa	42.0	188.8	13.4	11.0	782.4
Sonora	28.2	160.7	54.1	8.0	842.1
Tabasco	75.7	227.8	107.7	10.2	2431.3
Tamaulipas	13.7	107.9	35.7	6.7	879.6
Tlaxcala	25.3	53.8	54.7	2.1	426.7
Veracruz	27.4	109.5	65.9	11.7	662.1
Yucatán	52.3	262.6	37.7	19.1	1026.1
Zacatecas	78.6	93.0	64.0	12.9	1222.2

Fuente: Ibid

TABLA 5  
GRUPOS DE PREESCOLAR, MAESTROS Y ESCUELAS, 1970/71-1993/94

AÑO	PRIMER GRADO	CREC (%)	CREC SEGUNDO GRADO	CREC (%)	TERCER GRADO	CREC (%)	TOTAL	CREC (%)	RELACION ALUM/GPO	MAESTROS	CREC (%)	RELACION ALUM/MAEST	ESCUELAS	CREC (%)	RELACION ALUM/ESC
70-71	2,883.0		3,441.0		4,334.0		10,658.0		37.5	10,524.0		38.0	3,077.0		130.0
71-72	3,057.0	6.0	3,544.0	3.0	4,570.0	5.4	11,171.0	4.8	37.8	11,153.0	6.0	37.8	3,216.0	4.5	131.3
72-73	3,159.0	3.3	3,734.0	5.4	4,970.0	8.8	11,863.0	6.2	37.1	11,853.0	6.3	37.1	3,406.0	5.9	129.2
73-74	3,341.0	5.8	3,985.0	6.7	5,390.0	8.5	12,716.0	7.2	36.6	12,359.0	4.3	37.6	3,592.0	5.5	129.6
74-75	3,569.0	6.8	4,139.0	3.9	5,970.0	10.8	13,678.0	7.6	36.3	13,195.0	6.8	37.7	3,811.0	6.1	130.6
75-76	4,052.0	13.5	4,676.0	13.0	6,439.0	7.9	15,167.0	10.9	35.4	14,073.0	6.7	38.1	4,156.0	9.1	129.2
Total 71/76	20,061.0	40.5	23,519.0	35.9	31,673.0	48.6	75,253.0	42.3	36.8	73,157.0	33.7	37.7	21,258.0	35.1	130.0
76-77	4,637.0		5,276.0		7,341.0		17,254.0		35.2	15,712.0		38.6	4,619.0		131.6
77-78	5,008.0	8.0	5,640.0	6.9	7,922.0	7.9	18,570.0	7.6	35.2	16,998.0	8.2	38.5	5,034.0	9.0	130.1
78-79	5,012.0	0.1	6,163.0	9.3	9,322.0	17.7	20,497.0	10.4	34.1	18,584.0	9.3	37.6	5,535.0	10.0	126.3
79-80	4,780.0	-4.6	6,773.0	9.9	13,076.0	61.7	26,629.0	29.9	32.0	25,022.0	34.6	34.1	9,311.0	68.2	91.7
80-81	4,724.0	-1.2	8,690.0	28.3	21,044.0	39.6	34,458.0	29.4	31.1	32,383.0	29.4	33.0	12,941.0	39.0	82.8
81-82	5,525.0	17.0	11,881.0	36.7	26,719.0	27.0	44,125.0	28.1	31.1	42,374.0	30.9	32.4	17,367.0	34.2	79.2
Total 76/82	29,686.0	19.2	44,423.0	125.2	87,424.0	264.0	161,533.0	153.7	33.1	151,073.0	169.7	35.7	54,807.0	276.0	117.0
82-83	7,635.0		16,306.0		34,179.0		58,120.0		29.0	53,265.0		31.7	23,305.0		72.5
83-84	8,777.0	15.0	19,509.0	19.6	40,583.0	18.7	68,869.0	18.5	27.5	60,937.0	14.4	31.0	28,245.0	21.2	67.0
84-85	9,033.0	2.9	25,386.0	30.1	46,367.0	14.3	80,786.0	17.3	26.5	72,325.0	18.7	29.6	31,022.0	9.8	69.2
85-86	10,534.0	16.6	30,637.0	20.7	52,296.0	12.8	93,467.0	15.7	25.4	80,529.0	11.3	29.5	35,649.0	14.9	66.8
86-87	12,484.0	18.5	35,357.0	15.4	58,344.0	11.6	106,185.0	13.6	23.9	88,988.0	10.5	28.6	40,843.0	14.6	62.3
87-88	14,406.0	15.4	37,502.0	6.1	59,725.0	2.4	111,633.0	5.1	23.5	93,414.0	5.0	28.1	41,438.0	1.5	63.3
Total 82/88	62,869.0	88.7	164,697.0	130.0	291,494.0	74.7	519,060.0	92.1	26.0	449,458.0	75.4	29.8	200,502.0	77.8	66.9
88-89	15,526.0		38,084.0		63,094.0		116,704.0		22.8	96,550.0		27.6	43,210.0		61.7
89-90	17,160.0	10.5	38,151.0	0.2	64,236.0	1.8	119,547.0	2.4	22.2	98,521.0	2.0	27.0	43,399.0	0.4	61.3
90-91	20,149.0	17.4	40,446.0	6.0	67,926.0	5.7	128,521.0	7.5	21.2	104,972.0	6.5	26.0	46,736.0	7.7	58.5
91-92	20,729.0	2.9	42,492.0	5.1	71,860.0	5.8	135,081.0	5.1	20.6	110,768.0	5.5	25.2	49,763.0	6.5	56.1
92-93	22,246.0	7.3	44,669.0	5.1	74,388.0	3.5	141,303.0	4.6	20.2	114,335.0	3.2	25.0	51,554.0	3.6	55.4
93-94	30,559.0	37.4	50,039.0	12.0	71,711.0	-3.6	152,309.0	7.8	19.5	121,589.0	6.3	24.5	55,083.0	6.8	54.1
Total 88/94	126,369.0	96.8	253,631.0	31.4	413,215.0	13.7	793,463.0	30.5	21.1	646,735.0	25.9	25.9	289,745.0	27.5	57.9

Nota: Los periodos en las columnas alumno/grupo, alumno/maestro y alumnos/escuela son promedios.

Fuente: SEP, DGPPP Dirección de Análisis y Sistemas de Información.

### Tasas de crecimiento por sexenio: Inscripción, grupos, maestros y escuelas

Sexenio	Inscripción	Grupos	Maestros	Escuelas
1970/71-1975/76	34%	42%	34%	35%
1976/77-1981/82	126%	156%	170%	276%
1982/83-1987/88	55%	92%	75%	78%
1988/89-1993/94	12%	31%	26%	28%

Observando las tasas de crecimiento por grupos, maestros y escuelas por año y sexenio, se encuentran patrones y variaciones similares a los ya descritos. El crecimiento está concentrado en la década de 1975 a 1985. Sin embargo, durante el sexenio más reciente, el número promedio de estudiantes por grupo, maestros y escuelas ha continuado decrecentándose a pesar del desnivel en la matrícula.

**En teoría, las tendencias descritas en la Tabla 5 deberían señalar un mejoramiento importante en la calidad de las preesuelas. Sin embargo, debe tenerse en mente lo siguiente:**

1. Un número promedio de 20 niños por maestro para los años preescolares es todavía alto y puede no permitir que aparezcan hasta ahora efectos cualitativos mayores.
2. Las reducciones representan esfuerzos continuos para establecer escuelas en áreas rurales donde la concentración de niños no es tan grande. No sabemos si estas escuelas rurales han alcanzado un nivel razonable de calidad, dadas las dificultades adicionales asociadas con el servicio a una población rural.
3. El crecimiento continuo del número de maestros y el cambio en números representan en parte una respuesta a presiones sindicales para mejores condiciones de trabajo que pueden o no traducirse en un cambio en el desempeño dentro de la preesuela.

### Análisis de la matrícula y los indicadores operativos, 1993/94

Para poder obtener un panorama del estado actual de la educación preescolar, se presenta un análisis de las cifras de 1993/94. Las tablas que apoyan este análisis se encuentran en el Apéndice C. Para hacer más manejable este análisis, los datos están presentados en relación con la República Mexicana, los cinco estados con la matrícula más alta y los cinco estados con la matrícula más baja. A partir de estas tablas podemos ver lo siguiente:

1. **Matrícula por grado escolar** (Apéndice C, Tabla 1). A nivel nacional, 52.3% de todos los niños de preescolar están inscritos en el tercer grado, el 31.6% en segundo y el

16.1% en el primer grado. Este patrón se sostiene en la mayoría de los estados, con una excepción mayor encontrada en Veracruz en donde el 53.5% están en el primer nivel.

2. **Matrícula por "tipo" de preescolar** ( Apéndice C, Tabla 2). Las preesuelas generales dan cuenta del 88.2% de toda la matrícula de preescolar y las preesuelas indígenas del 8.3%. Los Cursos Comunitarios y los CENDIs dan cuenta del 1.9% y 1.6% respectivamente. Esta distribución de programas cambió muy poco durante el sexenio anterior (Apéndice C, Tabla 3). Existen variaciones en la distribución por tipo de preescolar entre los estados. Por ejemplo, en Oaxaca, las preesuelas indígenas dan cuenta del 44.1% de la matrícula total (contrastadas con la cifra nacional del 8.2%). En ningún estado los cursos comunitarios dan cuenta de más del 4% de la matrícula total. La distribución entre programas en el Distrito Federal es diferente de otras entidades debido a que tiene el porcentaje más alto de la matrícula privada (28.3%) y de la matrícula de CENDIs (5.6%). En general, el porcentaje de inscripciones atribuido a los CENDIs está por debajo del 2%.

3. **Matrícula federal/estatal/privada**. En 1991, el gobierno Federal era responsable de la administración de programas que tenían inscritos al 72% de todos los niños de preescolar (Apéndice C, Tabla 3). Los estados administraban el 19% y el sector privado era responsable del 9%. Siguiendo la descentralización en 1992, todos las preesuelas generales y los CENDIs localizados fuera del Distrito Federal fueron transferidos a los estados. La responsabilidad de todas las preesuelas indígenas fue también traspasada a los estados. Así, en 1993/94, vemos un cambio dramático en la distribución, así que el gobierno Federal es ahora responsable directo de sólo el 9% (las preesuelas generales y los CENDIs del D.F., así como los Cursos Comunitarios, clasificados como programas compensatorios y en consecuencia mantenidos a nivel nacional), mientras que los estados administran el 83% y el sector privado el 8%.

4. **Matrícula formal/no formal**. Solamente alrededor del 4% de la matrícula clasificada bajo el preescolar General se encuentra actualmente dentro de los programas de preescolar "Alternativos" (véase Tabla 2) que siguen a un modelo no formal pero que son administrados por el departamento de preescolar general. Si los programas alternativos se juntan con los programas no formales administrados por CONAFE, el porcentaje del total asciende a 5.2%, del que podemos concluir que **los programas no formales de preescolar dan cuenta de una parte muy pequeña de la matrícula total del preescolar.**

5. **Correspondencia entre la edad y el nivel (grado)**. Aunque existe cierta variación, los niños están más o menos en el grado correspondiente a su edad. Los datos muestran (Apéndice C, Tabla 4) que el 98.1% de los niños de tres años están en el primer nivel; el 75% de los niños de cuatro años están en el segundo año y el 89% de los niños de cinco años se encuentran en el tercero. Una excepción en este patrón la constituye Veracruz donde solamente el 5% de los niños de cinco años están en el tercer nivel. El resto están distribuidos entre el primero y segundo grados (25% y 70% respectivamente).

6. **Tasa de “retención”.** Esta tasa fue calculada comparando las cifras sobre el número de alumnos que se inscriben y los que terminan con respecto al año escolar. Es una comparación muy burda en el mejor de los casos debido a que algunos niños dejan la escuela y otros se inscriben durante el año y debido también a que existe migración entre los estados. Con estas precauciones en mente, las cifras sugieren (Apéndice C, Tabla 5), que la tasa de terminación durante el año es relativamente alta, de acuerdo con las estadísticas, pero varía de estado a estado, con las tasas más bajas en el D.F.

7. **Cobertura.** Para poder hacer una estimación de la cobertura del sistema de preescolar es necesario no solamente tener un estimado razonable de la matrícula, sino también una estimación del grupo relevante de edad (que representa la “demanda social potencial”) que es elegible para la preescolar. En varias publicaciones, el grupo relevante de edad para el cual están calculadas las cifras ha sido definido como todos los niños de cinco años; la cobertura se ha calculado relacionando la matrícula de niños en el tercer año de preescolar con la estimación de la población total de niños de cinco años. Utilizando esta definición, se ha estimado que la cobertura creció de 13% en 1977 a 72% en 1990<sup>7</sup>.

Sin embargo, más recientemente las cifras de cobertura han sido reportadas con base en los niños de 4 y 5 años de la población. Un ejemplo es la Cuarta Evaluación del Plan Nacional en apoyo a los niños presentada en octubre de 1994. Aquí, está reportada una cifra de cobertura de 75%, utilizando números de 1993/4. Desafortunadamente, no está claro cómo se hizo este cálculo. Aunque se habla de las edades de 4 y 5, la cifra parece continuar representando una comparación de la matrícula de tercer grado con estimaciones de los niños de cinco años de la población mexicana. De acuerdo con las proyecciones de población dadas por el departamento de censos, el número estimado de niños de cinco años en 1993 era de 2,131,539 y el número de niños de cuatro años era de 2,256,916. Si la matrícula en 1993 para el tercer año de preescolar (1,558,031) es comparada con la estimación de la población total de los niños de cinco años, la cifra de cobertura es de 73%. Si comparamos la matrícula preescolar total de 1993 (2,980,455 para los tres grados) con la población total de niños de 4 y 5 años (4,388,455), entonces el porcentaje de cobertura podría ser del 68%. Sin embargo, la matrícula total incluye niños de tres años, así como niños de 6 y 7 años. Si tomamos solamente la matrícula de niños de 4 y 5 años inscritos en el segundo y tercer grados del preescolar (con el supuesto de que los niños que están en el primer grado tienen en su mayoría tres años) y comparamos estas cifras de inscripción (2,499,123) con la suma de las proyecciones de la población de niños de 4 y 5 años (4,388,455), el porcentaje de cobertura para los niños de 4 y 5 años resulta ser del 57%, considerablemente más bajo que el 75% reportado. Si comparamos la matrícula total del preescolar con las proyecciones para la población de niños de 3 a 5 años, el porcentaje es aún más bajo: 45%. **En resumen, podría parecer que las cifras de cobertura están infladas considerablemente a menos que se refieran solamente a niños de cinco años.**

<sup>7</sup> Estas estimaciones están reportadas en J. Prawda y G. Psacharopoulos, “Educational Development and Costing in Mexico, 1977-1990. A cross-state time-series analysis”, *International Journal of Educational Development*, Vol 12, No.1 (1993), p. 18.

#### IV FINANCIAMIENTO Y COSTOS

Mientras se estaba realizando este trabajo no fue posible encontrar información que pudiera permitir un análisis lo suficientemente detallado sobre diferentes modalidades de apoyo para la gran variedad de formas institucionalizadas existentes sobre aprendizaje temprano. Tampoco fue posible llegar muy lejos en el hallazgo de estudios sobre costos unitarios asociados con las diversas modalidades de preescolar. La mayor parte de la documentación está relacionada con el **financiamiento público** y costos asociados con **programas federales** de educación preescolar. La fuente de información principal fue un Compendio Estadístico de Costos Educativos preparado en noviembre de 1993 (pero que incluyó información sólo hasta 1991). Una segunda fuente de información sobre costos la constituyó un artículo de Prawda y Psacharopoulos, quienes presentaron una serie de costos unitarios para el preescolar de apoyo Federal de 1977 a 1990. En adición, pudimos acceder a un estudio reciente sobre costos unitarios de los programas de CONAFE. Finalmente, se utilizó cierta información sobre gastos y quién los administra proveniente de estudios de caso de dos preesuelas individuales.

##### **Apoyo Federal para el preescolar**

Probablemente sea seguro asumir, dados los porcentajes de la matrícula, que 1) el grueso del apoyo para el aprendizaje temprano proviene del gobierno Federal, y 2) dentro el gobierno, la mayor fuente de fondos para la educación preescolar es el presupuesto educativo. En el periodo entre 1982 y 1992, el porcentaje de todos los gastos del gobierno para todos los niveles educativos con los que contribuía la Secretaría de Educación Pública giró alrededor del 70% (de 61% en 1990 a 71.5% en 1982). Los estados contribuyeron de alguna manera entre 10% (1988) y 17% (1990). Otras Secretarías contribuyeron entre 8% (1985) y 14% (1990)<sup>8</sup>. No se determinó si estos porcentajes se pudieron sostener dentro del nivel educativo de preescolar, pero parece seguro decir que la mayor parte de la educación preescolar, así como el sistema educativo en general, está financiado federalmente. Con la descentralización en 1992, las cifras muestran una dramática variación en la responsabilidad administrativa hacia los estados; sin embargo, la fuente básica de financiamiento no ha cambiado mucho.

Es necesario realizar trabajo de investigación adicional para determinar el peso relativo del apoyo gubernamental para la educación preescolar que se otorga fuera del sector educativo y el creciente apoyo no gubernamental por parte de los sectores privado y social. Más adelante se proporcionará información sobre la participación financiera de los padres de familia y las comunidades en la educación preescolar cuando se describan los estudios de caso. Esta participación, que no aparece en la estadísticas oficiales, parece significativa, aún en los casos de preesuelas administradas por el gobierno. **Sabemos muy poco sobre las contribuciones del sector privado o las comunidades y grupos populares al financiamiento del aprendizaje temprano y el preescolar.**

<sup>8</sup> Esta información fue tomada de: SEP, DGPPP, Dirección de Análisis y Sistemas de Información, "Compendio Estadístico del Gasto Educativo, 1993", México, D.F., Nov. 1993, Tabla 2.1

Cada año se otorga al sector educativo un porcentaje del presupuesto general del gobierno. Esta distribución ha variado sustancialmente año con año tanto como la diferencia entre las cantidades autorizadas y los gastos reales. A partir de la Tabla 6, que informa sobre el gasto educativo total de 1982 a 1992 (en precios constantes de 1982), observamos que el porcentaje otorgado a la educación ha variado de 3.4% (en 1987) a 11.9% en 1992. El porcentaje presupuestario para 1993 fue presentado como de 15%. Los porcentajes de los gastos reales tuvieron menor variación, fluctuando de 5.6% (1987) a 10.7% en 1991.

Los estados reciben fondos del gobierno Federal y deben negociar esta transferencia de fondos cada año. Esto significa, como se indicó anteriormente, que el financiamiento de la educación, incluyendo la educación preescolar, está controlado principalmente a nivel central. La ventaja de este control centralizado es que permite una redistribución de fondos entre los estados, así que los estados más pobres reciben proporcionalmente más fondos para apoyar su educación. Como fue mostrado anteriormente en las tasas desiguales de crecimiento de la matrícula, ha ocurrido esta redistribución en los últimos 20 años, en algunos casos en una forma muy dramática.

### **Gastos de preescolar en relación con los gastos educativos totales**

Las variaciones en los gastos para el preescolar dentro del presupuesto educativo deben mostrar una presunta relación con variaciones en la distribución general de gastos educativos. Este no es necesariamente el caso, como se muestra en la Tabla 6, derivada del Compendio Estadístico de Costos Educativos 1993. Usando este patrón de cifras, el gasto para el preescolar subió 80% de 1982 a 92 mientras que el gasto para la educación en general subió solamente 12%, siendo que los gastos de SEP se incrementaron sólo 10%. Dividiendo por sexenio, observamos que durante el periodo de Miguel de la Madrid los gastos educativos cayeron 31% mientras que los gastos para el preescolar se incrementaron ligeramente a 3%. Esta fue, como hemos visto en los datos sobre la matrícula, una época de considerable crecimiento en las inscripciones al preescolar (44%). Esto ocurrió, no obstante, con casi ningún incremento en los gastos reales. La expansión fue posible debido a que los salarios del sector educativo bajaron significativamente en términos reales durante el periodo<sup>9</sup> En el periodo de Salinas (hasta 1992/3) el incremento en los gastos educativos generales fue de 55% y el del preescolar 70%. El crecimiento en los gastos de preescolar todavía sobrepasó el crecimiento en el gasto educativo total, pero, a manera de contraste, la matrícula se incrementó muy poco durante este periodo.

Debe tomarse cierta precaución al interpretar las cifras de la Tabla 6, las cuales presentan información sobre cifras de egresos sólo en relación con la operación de las preescolas generales que estén en el nivel Federal. Los gastos reportados en la columna 5 de la tabla no incluyen las modalidades indígena, comunitaria o CENDIs y no incluyen costos de inversión (construcción) ni tampoco un prorrateo de los costos administrativos de la educación general.

<sup>9</sup> Véase Prawda y Pscharopoulos, Tabla 2, p. 7.

Tabla 6.-- Gastos educativos y cambios, 1982-1992: en pesos constantes de 1982 (000,000)

	Educa- ción total	Cambio	Total SEP Federal	Cambio	Preesco- lar Gen/Fed	Cambio	Preesco- lar/Total SEP
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1982	515,327	-	368,608	-	10,946	-	3.0%
1983	354,221	-31.3	256,653	-30.3	8,736	-20.2	3.4
1984	411,044	16.0	272,842	6.3	9,275	6.2	3.4
1985	404,168	-1.7	280,546	2.8	10,599	14.3	3.8
1986	378,921	-6.2	256,112	-8.7	9,859	-7.0	3.8
1987	356,565	-5.9	256,274	.2	11,260	14.2	4.3
1988	373,763	4.8	253,002	-1.5	11,577	2.8	4.6
1989	388,759	10.7	259,965	2.8	11,388	1.6	4.4
1990	451,800	16.2	275,536	6.0	13,339	17.1	4.8
1991	492,948	9.1	356,223	29.3	17,900	34.2	5.0
1992	575,542	16.8	391,983	10.0	19,726	10.2	5.0
Cambio	1982-92	11.7		9.6		80.2	
	1982-87	-30.8		-30.5		2.9	
	1988-92	54.0		54.9		70.4	

Fuentes: Secretaría de Educación Pública, DGPPP, Dirección de Análisis y Sistemas de Información, "Compendio Estadístico del Gasto Educativo, 1993". México, D.F., noviembre 1993, Tablas 2.3 (columnas 1 y 2), 2.5 (3 y 4) y 2.17 (5 y 6). Las cifras están reportadas en precios constantes con el año de 1982 como base.

La Tabla 7 conjunta los gastos para tres modalidades de preescolar e incluye tanto los gastos de inversión como administrativos, los que se reportan en precios constantes de 1983. Al hacer una comparación entre la cifra base para 1983 presentada en la Tabla 7 (28,970 pesos) con el monto absoluto reportado para el mismo año (16,633 pesos) cuando solamente fue incluida la primaria general y cuando los gastos administrativos y de inversión no fueron incluidos, observamos que esta definición ampliada de programas y gastos incrementa la estimación de gastos en 74%. En consecuencia, y también porque los años base son distintos, las tasas de incremento anuales durante el periodo en la Tabla 7 son diferentes en relación a las reportadas en la Tabla 6.

Tabla 7-- Tasas de incremento en los gastos de preescolar de SEP por modalidad, 1983-91 (en millones de pesos constantes de 1983).

Año	Monto total	% de Incremento total	Monto p/ mod formal	% de Incremento p/ mod formal	Monto p/ mod Rural*	% de Incremento p/ mod rural	Monto p/ mod Indígena	% de Incremento p/ mod indígena
1983	28,970		24,418		957	3,594		
1984	34,321	18.5	29,489	20.8	1,379	44.0	3,454	-3.9
1985	38,159	11.2	33,941	15.1	1,150	-16.6	3,067	-11.2
1986	29,500	-22.7	27,684	-18.4	831	-27.7	985	-67.9
1987	31,065	5.3	29,563	6.8	250	-69.9	1,251	27.0
1988	32,971	6.1	31,281	5.8	356	42.1	1,334	6.6
1989	32,611	-1.1	30,265	-3.2	749	110.5	1,597	19.8
1990	31,992	-1.9	28,515	-5.8	1,228	64.0	2,248	40.7
1991	40,703	27.2	35,815	26.0	1,347	9.7	3,541	57.5

Fuente: SEP, Compendio, Tabla 3.2

Notas: Incluye costos recurrentes y de inversión, así como costos administrativos tanto directos como indirectos.

\* Rural= Cursos Comunitarios

Pese a estas diferencias, podemos derivar las siguientes conclusiones de los datos:

- ◆ Es evidente que aunque los gastos educativos totales han variado considerablemente en el periodo, los gastos de preescolar se han incrementado sostenidamente, tanto en cuanto al monto total como al monto relativo del presupuesto educativo otorgado al preescolar (con base en la Tabla 6, el incremento es de 3.0% en 1982 a 5.0% en 1992, pero si se consideran todos los gastos, el porcentaje podría ser de alguna manera más alto).

- ◆ En general, el incremento en los desembolsos para el preescolar ha subido al menos tan rápido, y probablemente considerablemente más rápido, que los desembolsos educativos generales.
- ◆ Las tasas de incremento o decremento en el gasto son muy diferentes para los diversos modelos de preescolar. Entre 1984 y 1992, los gastos para la educación preescolar indígena no se incrementaron en términos reales, mientras que los gastos para el preescolar general y los Cursos Comunitarios de CONAFE fueron incrementados en más de 40%.

La Tabla 8 ofrece un fragmento más de información sobre los gastos: el monto desembolsado para la construcción de locales para preesuelas durante el periodo 1982-1992. Observando la tabla, resulta evidente que **se hicieron grandes inversiones para la construcción de preesuelas durante el periodo, pero estas inversiones bajaron en el sexenio más reciente.**

Tabla 8.-- Gastos de construcción de preesuelas, 1982-1992 (Millones de pesos).

Año	Monto	% del presupuesto p/ preescolar	Unidades construidas
1982	4,836	22	8,375
1983	6,737	38	8,971
1984	17,390	34	14,578
1985	29,196	35	19,665
1986	32,086	35	13,479
1987	59,819	30	14,735
1988	132,013	30	10,980
1989	129,233	30	10,752
1990	183,419	28	9,785
1991	216,951	23	8,981
1992	210,609	23	6,629

Fuente: SEP, Compendio, 1993, Tabla 3.4

### Costos unitarios: Educación preescolar

Los datos sobre costos tomados de Prawda y Pscharopoulos (Tabla 9) ofrecen una serie de estimaciones para costos unitarios para la educación preescolar, cubriendo el periodo de 1978 a 1990. La tabla muestra una caída mayor en los costos por unidad durante el periodo. También muestra que esta caída hace paralelo con otra en los valores reales de los salarios, incluyendo los de los maestros de preescolar, durante el periodo. Esto ayuda a explicar por qué el crecimiento en la matrícula pudo haber ocurrido en una época de austeridad y por qué pudo aparecer muy poco crecimiento en épocas de grandes

incrementos en el apoyo financiero. Aunque puede ser lógico pensar que los costos unitarios cayeron durante el periodo debido a que la expansión permitió al sistema tomar ventaja de las economías de escala, parece no ser éste el caso. Por el contrario, la expansión tuvo lugar mientras caían los salarios magisteriales, y, en un sentido, fue a expensas de los maestros de preescolar. Debe hacerse notar que la actual crisis económica en México probablemente traiga una caída mayor en el valor real de los salarios de los maestros. Las posibilidades de una expansión continua estarán relacionadas con el manejo de esta caída por el gobierno y por los sindicatos magisteriales.

Tabla 9.-- Costos unitarios de preescolar. Salarios brutos de los maestros de preescolar y salarios mínimos, 1976-1991 (en pesos mexicanos constantes de 1980).

Año	Costos unitarios de preescolar (Federal)	Salarios promedio de preescolar-primaria (mensual)	Salario mínimo (diario)
1976		10,323	158.5
1977		9,054	164.9
1978	10,835	9,027	160.2
1979	11,210	8,920	154.2
1980	7,983	10,070	140.7
1981	7,065	10,095	145.3
1982	7,729	8,828	120.7
1983	7,098	5,828	103.1
1984	5,199	5,649	97.4
1985	5,540	6,374	97.5
1986	5,352	5,147	87.9
1987	4,282	5,802	68.7
1988	4,684	3,451	86.8
1989	4,667	3,888	76.0
1990	4,854	4,091	78.9
1991		6,135	81.0
Decremento anual (%)		3.4	4.4

Fuente: Prawda y Pscharopoulos, 1993, Tablas 2 y A-2. Los datos originales fueron tomados de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, Secretaría de Educación Pública, México, 1991; Comisión Nacional de Salarios Mínimos, serie 1976-1991, México, 1991.

En el compendio de Costos Educativos de 1993 aparece otra serie de costos unitarios, cubriendo ésta el periodo de 1980 a 1991 y calculada en precios constantes de 1980. Aunque éstos difieren de alguna manera de aquéllos ofrecidos por Prawda y Pscharopoulos, los órdenes de magnitud son aproximadamente los mismos y la tendencia

general en cuanto a costos unitarios sobre el periodo es similar, mostrando claramente una caída en los costos unitarios durante el mismo.

### Costos unitarios: diferentes modalidades

La Tabla 10 ofrece estimaciones para costos unitarios entre 1983 y 1991 para tres diferentes modalidades de preescolar: preescolar general, preescolar indígena y cursos comunitarios. Esta sugiere que los costos unitarios para la educación general han permanecido más o menos constantes en el periodo, pero no caen con la expansión. Los costos unitarios tanto de la educación preescolar Indígena y de las preescuelas comunitarias de CONAFE han variado ampliamente. En general, los costos unitarios de CONAFE

Tabla 10.-- Costos unitarios de preescolar para tres modalidades y para escuelas Normales de preescolar, 1983-1991 (En pesos constantes de 1983)

Año	General	Cursos Comunitarios	Indígena	Normal
1983	20,117	23,914	23,147	82,994
1984	21,156	43,007	20,522	153,867
1985	21,830	30,386	16,888	151,131
1986	16,636	18,949	5,290	559,041
1987	17,567	7,825	6,425	345,652
1988	18,164	9,935	6,550	301,812
1989	17,969	23,269	7,521	258,894
1990	16,625	33,656	10,269	196,401
1991	21,103	25,986	15,410	182,853

Fuente: SEP, Compendio, Tabla 2.16

parecen más altos que aquéllos del preescolar indígena o general, pero durante 1987 y 1988 este no fue el caso. Por qué los costos unitarios de CONAFE cayeron tan drásticamente durante estos dos años pero crecieron rápidamente otra vez después de éstos no está claro. Tampoco tiene un sentido particular (véase más adelante) pensar que los costos unitarios de CONAFE son más altos que los de la educación indígena o general, dada la enorme diferencia en la remuneración de los agentes educativos entre los modelos. Es necesario un análisis más detallado de cómo los costos que no pertenecen directamente a la educación preescolar en CONAFE fueron prorrateados para poder interpretar las cifras correctamente.

### Costos unitarios: un estudio de CONAFE

En un estudio sobre el programa preescolar del CONAFE (Figuroa, 1994) la primera versión, y la más simple, se basó solamente en los gastos de CONAFE durante el

año fiscal de 1993; la segunda y más detallada versión agregó los gastos conjuntos durante la segunda mitad de 1993 y la primera mitad de 1994, e incluyó asimismo contribuciones al programa hechas por los estados, la SEDESOL y por la vía de fondos patrimoniales. El estudio de CONAFE se enfocó en los costos asociados con los centros operativos de preescolar y no incluyó costos de CONAFE dirigidos hacia la promoción y financiamiento de educación a futuro para los participantes en el programa, ni tampoco los costos para materiales de desarrollo (en esta diferencia conceptual puede estar la diferencia entre el punto de vista de que las preescuelas de CONAFE son más caras que las preescuelas generales, o a la inversa). En ambas versiones metodológicas, los costos administrativos fueron prorrateados a la educación preescolar (en relación con el número relativo de niños en las preescolares y primarias operadas por CONAFE).

Los resultados de este ejercicio están presentados abajo, siendo cada cifra representativa del costo unitario en nuevos pesos para las categorías de desembolsos listadas. En el método 2, los gastos hechos desde otros presupuestos están incluidos pero no están divididos entre las categorías de administración, otorgamiento de servicios o entrenamiento:

	Método 1	Método 2
Administración	259	289
Otorgamiento de servicios	457	543
Cursos/supervisión	273	280
Subtotal	989	1112
Fondos Estatales		38
SEDESOL		23
Donaciones		64
Totales	989	1237

Los costos administrativos sumaron 26% del total en los métodos 1 y 2 (si el cálculo se hace excluyendo los fondos externos). Las estimaciones para el costo directo de operación de las preescuelas son de 46% y 49% para los métodos 1 y 2 respectivamente, y los costos para los cursos de entrenamiento/supervisión iniciales y siguientes dados durante el año son de 28% y 26%. No están incluidos en esta estimación los costos cubiertos por la comunidad (provisión de local, alojamiento y comida para el instructor).

A manera de verificación contra este análisis sistemático basado en datos sobre egresos, intentamos una construcción de sentido común de los costos por estudiante para una preescuela "típica" de CONAFE para el periodo 1993/94.

Un instructor se entrena durante dos meses durante los cuales le son pagados mensualmente 250 pesos junto con una paga paralela de 150 pesos para gastos misceláneos durante el periodo (total = \$650). Durante cada uno de los restantes 10 meses, este

instructor comunitario recibe un pago de \$350 relacionado con la provisión de servicios educativos (\$3,500). Los instructores regresan cada mes para recibir entrenamiento durante un día y se les paga aproximadamente \$100 para el transporte, alojamiento y comidas (\$1,000). La suma mensual recibida por un capacitador (que previamente ha sido instructor comunitario) es de 350 pesos durante los dos meses de entrenamiento en 1993/4 y recibe también un salario paralelo de 150 pesos (\$850). En adición, los capacitadores reciben \$450 por mes durante un periodo de 10 meses en el año (\$4,500). Si estos costos (\$5,350) se dividen entre los 25 instructores entrenados por un capacitador durante el año, el costo por instructor es de \$214. Estos costos básicos suman un total de \$5,564 por instructor al año. Si un instructor trabaja con un grupo de 10 niños, el costo por niño al año podría ser de \$556. A este costo debe agregársele cierta suma desconocida para materiales dados por CONAFE como parte de la operación de los centros e incluyen un monto (apropiadamente depreciado) para cualquier equipamiento otorgado. Permitiéndonos ser liberales con tales gastos, es improbable que el costo anual por niño para el CONAFE pudiera ser de más de 600 pesos, sin incluir una estimación para gastos administrativos. Si son estimados los gastos administrativos prorrateados utilizando la cifra de 26% proveniente del estudio anterior, el costo anual por niño podría ser de 756 pesos. Esta cifra es en cierta forma más baja que el cálculo de 989 pesos usando el primer método y considerablemente más baja que la estimación de 1,237 pesos con el método 2 ofrecido anteriormente. Más adelante se hará la sugerencia de que todos estos cálculos son más bajos que los presentados en las estadísticas oficiales.

#### **Costos unitarios: resultados de dos estudios de caso de escuelas rurales**

Los estudios de caso de dos escuelas rurales presentados en el Apéndice E incluyen estimaciones de costos para preesuelas individuales. Los estimados fueron construidos sobre la base de la información dada por maestros, padres de familia y miembros de la comunidad. La preescuela de la comunidad de Las Nubes es una preescuela general con dos maestros y una matrícula de aproximadamente 50 niños. La preescuela de Llano Alto es una preescuela indígena con tres maestros, un director de tiempo completo y 63 niños inscritos. Los resultados del ejercicio dan ciertos órdenes de magnitud. Pueden ser resumidos como sigue:

	Las Nubes	Llano Alto
Costo total del año escolar	N\$59,340	N\$99,473
Costo total para la SEP del año escolar	39,140	83,460
Costo total anual por niño	1,187	1,580
Costo total anual por niño a la SEP	783	1,320
% de costos cubiertos por la SEP	67%	84%

La diferencia en los costos por unidad entre las escuelas está relacionada directamente con la diferencia en la carga de salarios de cada escuela. La contribución absoluta de los padres de familia, maestros y comunidad a los costos es aproximadamente la misma en las dos comunidades (ligeramente menor en Llano Alto, que es más pobre), pero la participación de la comunidad en el costo total difiere en cada caso debido a que hay cuatro maestros en Llano Alto y solamente dos en Las Nubes.

Si agregáramos una estimación de cerca de 20% para costos administrativos ocultos en cada uno de los dos casos, los costos unitarios podrían ser de 940 pesos por niño en Las Nubes y de 1,584 pesos en Llano Alto.

¿Cómo debemos interpretar los costos unitarios anteriores calculados para CONAFE y las dos preesuelas individuales? Primero, vamos a compararlos con los costos unitarios reportados en las estadísticas oficiales. La relación con las cifras de costo unitario reportadas por tipo de preescolar en la Tabla 10 se complica por el hecho de que las cifras de la tabla están presentadas en precios constantes de 1983 y la serie termina con el año de 1991. Sin embargo, si reemplazamos los costos constantes con las cifras sobre los costos actuales como está reportado para cada modalidad en 1991 (y recorremos tres espacios el punto decimal para convertirlos a nuevos pesos), encontramos que los costos por niño en esa época fueron: general = 866 pesos, indígena = 623 pesos y CONAFE = 1,066 pesos. Si estas cifras se convierten a los niveles de precios de 1993 tomando las tasas de ajuste inflacionario de 14.6% para 1992 y 9.9% para 1993, los costos unitarios de una preesuela general podrían ser de 1,091 pesos y los de una preesuela indígena, 785 pesos. Los costos unitarios proyectados para el preescolar de CONAFE podrían ser de 1,343, una cifra de alguna manera más alta que el cálculo de 1,112 pesos presentado arriba para el CONAFE. Si la recalculación de los costos de CONAFE es más apropiada que el cálculo oficial (debido a que no está incluyendo algunos de los costos de CONAFE que están asociados con los resultados independientes que tienen poco que ver con la preesuela), entonces los costos de CONAFE y las preesuelas generales podrían estar virtualmente apareados, aún cuando el programa de CONAFE realiza mayores esfuerzos dadas las dificultades que tiene para llegar a los niños a los que presta el servicio.

Podría hacerse otra comparación entre los costos proyectados del CONAFE y los calculados para las preesuelas individuales rurales general e indígena. En este caso, el costo del CONAFE (para la SEP) de 1,112 pesos se compara con los costos de 783 pesos de la preesuela general en Las Nubes y de 1,320 pesos de la preesuela indígena en Llano Alto. En esta comparación, el CONAFE parece más caro que la preesuela general y más barato que la preesuela indígena.

El juego de arriba, basado en relativamente poca información, es probablemente más confuso que revelador si nuestro propósito fuera encontrar qué programa tiene el costo unitario más alto. **Sugiere que no tenemos respuestas firmes sobre qué tipo de preescolar es el más o el menos costoso y de que pueden haber variaciones considerables entre los costos unitarios dependiendo de las circunstancias particulares**

**de una escuela en especial.** Sugiere también que aunque el modelo no formal representado por CONAFE parece más costoso que el preescolar general en las estadísticas oficiales, el costo de CONAFE no parece ser mucho mayor o menor que la educación preescolar formal general de acuerdo con las estimaciones alternativas.

El problema real con tales comparaciones, sin embargo, es que no sabemos cuáles son los beneficios relativos que produce el CONAFE vs. los programas General o Indígena o cómo estos beneficios varían de acuerdo a las localidades en donde se encuentran.

Todo esto sugiere que **existe una necesidad de estudios más sistematizados de la efectividad de los costos de los diferentes tipos y modelos de preescolar, algo que, en mi conocimiento, todavía no se ha realizado hasta la fecha**<sup>10</sup>

Con la información previa sobre las opciones, matrícula y costos como antecedentes, ahora iremos a la discusión de un conjunto de puntos clave que deben ser confrontados al establecer programas y políticas para preescolar.

---

<sup>10</sup> Se espera que los estudios actuales que están siendo efectuados por Benilde García puedan ofrecer información útil sobre los efectos de diferentes programas en niños de ambientes diversos. Está por verse si podrá o no ser posible relacionar esta información con las estimaciones de costos.

## V PUNTOS DE DISCUSIÓN

### 1. ¿Es la educación preescolar una inversión que vale la pena?

Cuando se les pregunta a los padres de familia, los maestros de preescolar y los maestros de escuela primaria sobre el valor de la educación preescolar, las respuestas se refieren por lo general a que el preescolar vale la pena (véase estudios de caso en el Apéndice E). Sin embargo, a los planificadores educativos les gustaría ver más datos “objetivos” sobre los efectos del preescolar. En particular, están interesados en la respuesta a la pregunta: “¿La participación en el preescolar tiene un efecto en el progreso y el desempeño en la escuela primaria?”.

En México, como en otros lugares,<sup>11</sup> los estudios han mostrado un efecto positivo de la inversión en la educación preescolar en el progreso y desempeño en la escuela primaria. Esta conclusión está derivada de los estudios siguientes.

1. En sus estudios sobre la tasa de terminación de la escuela primaria utilizando datos a nivel estatal, Fuller y Lockheed (1987) encontraron que la matrícula de preescolar en 1973 estaba relacionada positivamente con la terminación escolar tanto en 1973 (en un análisis transversal) como en 1979 (análisis longitudinal), la última relación ocurriendo aún cuando fue introducido un control en la tasa de terminación de la escuela primaria en 1973. Los autores concluyeron que “Nuestro análisis de la eficiencia con que las políticas alternativas influyen en el desempeño del educando apunta hacia el poder del preescolar en el incremento de las tasas de terminación de la primaria”.

2. Más recientemente, Prawda y Pscharopoulos (1993) relacionaron la cobertura del preescolar a nivel estatal con las tasas de terminación de la escuela primaria en un modelo de regresión retrasada bajo el supuesto de que la participación en el preescolar podría ayudar a explicar las tasas de terminación de la primaria siete años después. El análisis mostró que “Igualando otras variables, cada incremento de 10 puntos porcentuales en la cobertura del preescolar se traduce en un incremento de casi 4 puntos porcentuales en la tasa de terminación de la educación primaria”. Los autores concluyeron que las “inversiones realizadas en estimulación temprana, enfocadas especialmente a niños menores de 6 años de áreas pobres rurales y urbanas, dan resultados al reducir la probabilidad de las tasas de deserción y repetición en primaria” (p.15). Más aún, el estudio concluye que “La utilización de modelos de costo-efectividad, tales como ...modelos de preescolar no convencionales enfocados a poblaciones estudiantiles rurales y étnicas parecen haber sido exitosos en relación con el servicio a una clientela más costosa en una manera eficiente”. (p.15).

3. En un tipo diferente de estudio, Palafox, Prawda y Vélez (1994) analizaron los resultados de pruebas estandarizadas de desempeño en Español y Matemáticas y una prueba

---

<sup>11</sup> R. Myers, “Investing in Early Childhood Development Programs in Latin America: Toward Definition of an Investment Strategy”, Washington, D:C., Banco Mundial, Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe, División de Recursos Humanos, Julio 1992.

de habilidad de razonamiento tomadas en 1991-92 por 352,000 niños que solicitaron su ingreso a la escuela secundaria en el Distrito Federal y las áreas metropolitanas de 14 estados. Estos niños variaban con respecto a su experiencia en el preescolar, con una asistencia promedio al preescolar de 1.8 años. En un análisis de regresión, la asistencia al preescolar se relacionó significativamente con el desempeño en la prueba de Español en la época de ingreso a la escuela secundaria, aún controlando la "habilidad" medida por una prueba de habilidad de razonamiento. No se encontró una relación similar para Matemáticas. Sin embargo, cuando se tomó en cuenta el nivel escolar del padre, apareció un importante efecto para los niños cuyos padres no habían asistido a la escuela: el incremento marginal en el desempeño atribuido a la participación en el preescolar fue de 19 puntos mientras que los incrementos de los niños con padres que tenían primaria, secundaria o un mayor nivel educativo fueron de solamente 4.6, 8.0 y 1.0 respectivamente.

Los autores del estudio recomendaron que "...la oferta de modalidades formales y no convencionales de los programas de estimulación temprana debe ser incrementada teniendo como población objeto a los niños de 4 y 5 años que viven en áreas depauperadas, mayoritariamente rurales, tanto como en escuelas primarias públicas cercanas que no ofrecen actividades de estimulación temprana y que muestran bajas puntuaciones en Español y Matemáticas."(p. 179).

Los tres estudios citados anteriormente se complementan con los resultados de dos estudios de campo.

4. Para evaluar el PARE (Programa para Abatir el Rezago Educativo), el Centro de Estudios Educativos<sup>12</sup> efectuó un trabajo de campo en una muestra de escuelas primarias en cinco estados: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo y Michoacán. En cada estado, la muestra se dividió en: escuelas primarias de áreas urbanas, escuelas rurales, escuelas indígenas y escuelas operadas por CONAFE. El estudio ofreció una oportunidad para analizar la relación entre la participación en un programa de preescolar y 1) la preparación para la escuela en el primer grado y 2) el desempeño (en Español y Matemáticas) en el cuarto y quinto grados, tomando en cuenta el tipo de escuela primaria a la que se asiste, género y ambiente social. Los resultados de este análisis son heterogéneos (véase el Apéndice D para detalles). En resumen:

- Los efectos en la preparación para la escuela fueron más poderosos para los estudiantes de escuelas urbanas que provenían de ambientes sociales relativamente privilegiados, así como para niñas de las escuelas tanto urbanas como rurales. Los efectos en la preparación para la escuela para los niños de escuelas primarias indígenas y del CONAFE fueron mínimos, con la gran excepción de tener un efecto en las habilidades prelingüísticas y de escritura para los niños indígenas varones provenientes de los ambientes más pobres.

<sup>12</sup> El autor desea agradecer al Centro de Estudios Educativos el haber proporcionado al autor análisis especializados de los datos obtenidos del estudio del PARE.

- En el nivel de cuarto grado se presentaron estos efectos en el desempeño en el Español en niñas de ambientes urbanos con los niveles socioeconómicos más altos y tanto en Español como en Matemáticas en los niños de nivel socioeconómico medio y bajo. No se encontró relación con el desempeño de los niños habitantes de zonas rurales o indígenas.
- En el nivel de quinto grado se repitió el patrón de efectos en el desempeño en Español tanto en niños como en niñas de los niveles socioeconómicos más altos. Apareció también un efecto en el desempeño en Español de las niñas de CONAFE provenientes de los estratos sociales más pobres. No apreció ninguna relación con los niños de escuelas primarias indígenas.

Los estudios parecen confirmar que la participación en el preescolar puede tener efectos en la preparación para la escuela pero que en éstos están intercediendo otras variables haciendo particularmente difícil observar los efectos potenciales para los niños que asisten a escuelas primarias indígenas o de CONAFE. Los efectos tuvieron lugar con mayor consistencia con respecto al lenguaje que con las Matemáticas y un poco más frecuentemente en niñas. En parte, los resultados pueden ser explicados en términos de la preparación diferencial de los niños por las escuelas (en términos de tratamiento por sus orígenes sociales económicos y culturales, así como en términos de calidad).

5. En un estudio de caso de una comunidad rural en la Alta Mixteca de Oaxaca (Apéndice E), realizado especialmente para este reporte, los niños con experiencia en el preescolar se encontraron que tenían una mejor adaptación a la primaria y una menor incidencia en la repetición del primer año. La interpretación de este resultado tiene que tomar en cuenta el hecho de que la mayoría de los niños que habían asistido al preescolar provenían del pueblo y no de las áreas periféricas. Sin embargo, siguió sosteniéndose cuando se efectuaron análisis dentro de cada una de las dos categorías.

Tomados en conjunto, los resultados de estos cinco estudios sugieren que **la participación en los programas de preescolar puede, y con frecuencia lo hace, afectar la preparación para la escuela y el progreso y desempeño de los niños en la escuela primaria. Los estudios no nos dicen en detalle qué influye en estos efectos o su ausencia, relacionados ya sea con la calidad del ambiente familiar o la educación recibida en la primaria.**

## **2. ¿Está sirviendo la actual estructura de la educación preescolar a las necesidades de recursos humanos de México?**

A. Si aceptamos la idea de que la inversión en la educación preescolar es una buena inversión en recursos humanos, debemos entonces preguntarnos hasta qué punto México está realizando esta inversión y a qué nivel, comparado con otros países. Los datos presentados tanto para crecimiento de la matrícula en los últimos 25 años como para el análisis de los datos financieros sugieren que México ha hecho un esfuerzo inusitado para

invertir en la educación preescolar. Si comparamos los niveles de inscripción para preescolar de México con los de Argentina y Chile, por ejemplo, observaremos que son muy similares. Sin embargo, **si tomamos a los países de la OCED (en donde México se acaba de adscribir) como la base para la comparación, vemos que México ostenta un retraso muy pronunciado** con respecto a estos países donde la inscripción para los niños de cinco años es virtualmente universal y donde, en algunos países (p. ej., Francia e Italia), casi todos los niños de tres años se encuentran en algún tipo de centro de cuidado diario/educativo.

B. La estructura de atención a los niños durante sus años de preescolar en México está fuertemente orientada hacia la atención en instituciones educativas. La atención a los niños en lugares en donde se les proporciona cuidado materno infantil con un componente educativo es muy débil. Hemos observado a partir de los análisis anteriores que el modelo de CENDI que fue originado de una concepción de cuidado materno infantil pero que incorpora un componente educativo está muy limitado en cuanto a su cobertura (dando cuenta de menos del 2% de la cobertura preescolar total). Los CENDIs no dan servicio a familias que están empleadas en el sector informal. Parte del valor de los programas educativos de preescolar descansa en los beneficios de cuidado infantil que pueden ser ofrecidos a los padres y hermanos mayores a través de los programas. No obstante, en la mayoría de los casos el horario limitado en el que están abiertos los centros preescolares minimiza este beneficio y frecuentemente dificulta a las familias de trabajadores inscribir a sus hijos en el preescolar.

**El divorcio entre cuidado materno infantil y educación preescolar necesita superarse si es que las necesidades de recursos humanos de México van a ser cubiertas adecuadamente por los programas de preescolar.** Esto implica una restructuración, particularmente en áreas urbanas, de los horarios de un número significativo de programas de preescolar a fin de permitir a los padres trabajadores inscribir a sus hijos en estos programas durante un día completo más que en las mañanas. Puede significar la búsqueda de una mayor asociación con las comunidades para la provisión de estos programas combinados, tomando ventaja de iniciativas ya existentes que actualmente no están apoyadas por el gobierno. En este proceso, podría ser importante tratar de determinar la demanda real para cuidado diario y educación (o viceversa) debido a que no todas las familias tienen las mismas necesidades.

### 3. Demanda, acceso, escala y cobertura

La relación entre la demanda, acceso, escala y cobertura es complicada debido a que:

- no todas las familias con niños de 3-5 años necesitan de la educación preescolar para estimular, educar o socializar a sus hijos.
- no todas las familias que necesitan de la educación preescolar para complementar la estimulación y aprendizaje ofrecidos en el hogar demandan activamente una educación preescolar o la reconocen como una necesidad.

- no todos los niños que teóricamente tienen acceso a los programas de preescolar tienen un acceso real, usualmente debido a largas distancias que tienen que recorrer.
- una proporción desconocida de la población está siendo atendida en programas de preescolar privados de varios tipos y no está incluida en las estadísticas de cobertura.

Está claro a partir del análisis que el acceso al preescolar, como está indicado en las cifras de inscripción, se ha incrementado significativamente y que se han realizado esfuerzos para nivelar la desigual distribución del acceso entre los estados. Sin embargo, las estimaciones actuales de cobertura para los niños de cuatro y cinco años parecen estar significativamente exageradas; además, el acceso al preescolar para los niños que viven en localidades rurales dispersas y en áreas étnicas continúa retrasado con respecto a los demás niños. La distancia a cubrir hacia el objetivo de 95% en cuanto a la cobertura para el año 2000 es mayor de lo que parece.

Para poder dar un acceso real a los niños provenientes de áreas rurales periféricas, necesita hacerse un esfuerzo aún más grande para llevar el preescolar a los niños, más que esperar a que éstos lleguen a las preesuelas que teóricamente están disponibles para ellos. Esto significa probablemente más programas no formales del tipo de CONAFE o del preescolar "Alternativo". Nuestro análisis anterior indicó que estos programas no formales constituyen una porción muy pequeña de la atención preescolar total. No sabemos qué tan efectivos sean los programas en términos de su impacto en los niños. Por consiguiente, mientras tales programas incrementan su alcance, será necesario evaluar muy de cerca sus efectos. También es probable que la expansión de estos programas necesitará estar acompañada por la demostración a los padres de que la participación en el preescolar puede ser beneficiosa mientras sus hijos entran a la escuela y en relación a la vida cotidiana. Esto significa no solamente orientar al sistema preescolar hacia la escuela sino también el asegurar que tales programas estén efectivamente relacionados de cerca con las vidas y valores de la gente a la que supuestamente sirven como la presente retórica dice que deben ser.

Para poder responder a la porción desatendida de la demanda en las áreas urbanas, será necesario combinar la educación preescolar con el cuidado materno infantil a una escala más grande que en el pasado. Esta requerirá más modelos diversos al CENDI. También requerirá de mayor información sobre la demanda real para tales programas.

Al disminuir el número de niños de 4 y 5 años de edad en algunas áreas, será necesario para la SEP examinar sus criterios para la apertura y mantenimiento de grupos de preescolar. Una opción es cambiar la norma para reducir el número de niños por maestro bajo el supuesto de que va a mejorarse la calidad. Otra opción es mantener los relativamente altos niveles actuales de niños por maestro (a excepción del CONAFE) y reasignar maestros a áreas que no están cubiertas en el presente.

Existe un compromiso de parte del gobierno sobre la búsqueda de una cobertura máxima. Esto es evidente en el objetivo de una cobertura de 95% para el año 2000 y en la sugerencia sobre el establecer un año de preescolar como obligatorio para poder entrar a la

escuela primaria. En el proceso de buscar cobertura máxima, se debe dar atención cuidadosa a los posibles efectos negativos de tal política. Esta podría sacrificar calidad por acceso y cobertura en maneras que harían deficiente el programa, especialmente si se extiende la cobertura demasiado rápido.

#### 4. ¿Es adecuada la calidad del preescolar?

Para esta revisión fue extramadamente difícil encontrar información sobre la calidad del preescolar -- para cualquiera de los modelos. Existen muy pocas evaluaciones sólidas.<sup>13</sup>

Sin embargo, en este documento es posible ofrecer varias observaciones sobre la calidad a partir de una literatura limitada, así como de la experiencia del autor y de observaciones informales del preescolar en operación en una variedad de ambientes. Estas observaciones tienen que ver con el número de niños que asisten, locales, currículum y metodología, maestros y capacitación, supervisión y adecuación a la cultura.

**Número de niños.** Como se indicó anteriormente, el número promedio de niños por maestro se ha reducido significativamente. Sin embargo, una proporción de un maestro por cada 20 niños (y en muchos casos de 30 a más niños) no permite que se logre fácilmente la calidad dentro de un programa. Con el paso de tiempo se hará necesario hacer reducciones adicionales en el número de niños que se espera maneje un maestro. Esto va en contra de la presión para expandir las preesuelas.

**Locales.** Una sección previa de este documento sugiere que se ha puesto considerable esfuerzo para proveer de locales adecuados a las preesuelas, siendo aplicada una parte importante de los gastos totales para preescolar a su construcción. Desde luego, en cuanto a los estudios de caso, los locales preescolares son muy adecuados. Con excepciones, la calidad de la educación preescolar no parece en general tener el impedimento de locales inadecuados. Lo que parece ser un problema en los estudios de caso es mantener las condiciones sanitarias de los locales.

**Currículum y metodología.** El presente currículum de la educación preescolar está basado en la idea de que los niños deben estar activamente involucrados en la construcción de su propio conocimiento. Según la literatura tanto educativa como de desarrollo infantil, esto debería promover un aprendizaje de calidad. Si existe un problema de calidad con el currículum y la metodología del preescolar, entonces probablemente no se encuentra en la orientación del currículum per se, sino que más bien descansa en las maneras en las que este currículum está aplicado y en el apoyo que ofrecen o no los maestros mientras tratan de entender y realizar lo que se espera que hagan. En una evaluación de la aplicación del programa de preescolar que fue ordenada en 1992 y que empezó a ser aplicada en 1992/93, se encontró que "un importante porcentaje de los maestros todavía asume una actitud

<sup>13</sup> Por esta razón el estudio que está siendo realizado en la actualidad por CONAFE (A través de un equipo encabezado por Benilde García) debe ser capaz de ayudar a ofrecer más descubrimientos fundamentados sobre la cuestión de la calidad en el sistema preescolar mexicano.

autoritaria, nulificando de este modo el valor educativo de las propuestas establecidas en el programa de 1992 y haciendo difícil el alcanzar los objetivos" (SEP, DGEP, Julio 1993). Más aún, el estudio sugirió que la planeación era con frecuencia débil, y que aunque la mayoría de los salones de clase estaban organizados por áreas, muchos maestros no entendían el propósito de tal organización, y muchos no utilizaban la técnica de "friso" para guiar a los niños y hacer que se involucren activamente. Cerca de un tercio de los maestros en el estudio preguntaron a los niños qué les gustaría hacer, como dice que debe ser en el currículum. A partir de esta evaluación y de observaciones realizadas en las preesuelas rurales parece ser que el currículum y la metodología están más o menos entendidos pero están aplicados de una forma un tanto "automática". En las observaciones de los estudios de caso (Apéndice E), por ejemplo, encontramos que los métodos no están correctamente adaptados a los diferentes grupos de edad de los niños.

Un componente de la metodología al que no se le dio mucha atención en el estudio referido arriba fue la manera por la cual los niños son evaluados. Este componente parece ser débil en la mayoría de los centros, lo que afecta la calidad. Los maestros no tienen acceso a herramientas adecuadas para examinar a los niños con respecto a dificultades de aprendizaje. Y el uso de herramientas de evaluación como base para el ajuste de actividades y la individualización del currículum no parece ser común.

No se encontró información sistemática que pudiera hacer una distinción entre las formas en los que el currículum y la metodología están siendo aplicados actualmente en los diversos modelos de preescolar.

**Capacitación y supervisión.** El entrenamiento de los maestros de preescolar varía en extremo. Una proporción significativa pero indeterminada de maestros de preescolar no ha tenido ningún entrenamiento formal para trabajar con niños en un ambiente preescolar. Algunos maestros llegan por vía de la escuela primaria y se les asigna el trabajo con preescolares. Otros son seleccionados y entran con sólo una mínima exposición al currículum o la metodología, con la esperanza de que pudieran adquirir un nivel de entrenamiento y desempeño al paso del tiempo a través de cursos de actualización de corta duración. Los Instructores de los Cursos Comunitarios y de los modelos alternativos rurales pasan por dos meses de entrenamiento antes de empezar a trabajar. Los graduados de escuela normal o universitarios pasan por un curso que dura varios años; sin embargo, cuentan con un entrenamiento práctico mínimo.

Existe una tendencia a igualar la enseñanza de calidad del preescolar con la duración o nivel de entrenamiento formal. Podría ser así, pero los estudios no muestran a qué grado esto es cierto y bajo qué circunstancias. Se encuentra aquí en discusión la cuestión de si la expansión de programas no formales hacia áreas rurales e indígenas es, por definición, la extensión de un programa de calidad inferior, reforzando así las diferencias entre los que tienen y los que no tienen más que luchando por moderarlas. El contra argumento es que, al ofrecer apoyo a estos maestros relativamente no entrenados a través de capacitación y supervisión continuas y reduciendo además el número de niños con quienes interactúan, la calidad puede no solamente mantenerse sino que inclusive puede mejorarse.

Cierta evidencia que apoya la segunda posición proviene de observaciones en preescolas urbanas populares operadas por mujeres que no son maestras "certificadas" de preescolar pero que han tenido un entrenamiento informal sólido y experiencia considerable en el manejo de los métodos curriculares que no son oficiales (en un caso se aplicó una metodología Montessori modificada y en otro una metodología Piagetiana construida localmente --véase Apéndice A). Está claro a partir de estos casos que los maestros no certificados entrenados fuera del sistema pueden ofrecer al menos tan buenos resultados cualitativos que los maestros con certificación oficial trabajando con un currículum oficial. Esto sugiere que el sector público debe considerar formas en donde la capacidad existente fuera del sistema oficial puede ser evaluada y certificada.

A través del sistema de preescolar, parece ser que existe una liga muy débil entre la capacitación continua o el entrenamiento en el lugar de trabajo, con la supervisión. Los supervisores están orientados hacia la inspección y a asuntos administrativos y raras veces ofrecen capacitación en el lugar de trabajo u orientación técnica para los maestros de preescolar. En general, los supervisores están sobrecargados de trabajo, ya sea con demasiadas escuelas y/o como en el caso de la Educación Indígena, con la supervisión de varios niveles del sistema educativo. Es interesante hacer notar que los programas no formales, mientras que comienzan con un entrenamiento corto inicial general (o inductivo), hacen un mejor trabajo acompañando a sus maestros con constantes entrenamientos en el lugar de trabajo a través de visitas y juntas periódicas que lo que lo hacen en los programas generales o indígenas. Los programas formales de preescolar podrían aprender de la experiencia no formal.

**Adaptación a la cultura local.** Debido a que el modelo básico aplicado a la educación preescolar es un modelo urbano para clase media y debido también a que el empuje mayor de estos programas parece ser la socialización con respecto a la cultura española, parece difícil para las preescolas, aún para aquéllas que están dentro de la Educación Indígena, hacer los ajustes necesarios para adaptarse a las culturas locales y tomar éstas como tema central. Esto es más evidente en cuanto a la virtual ausencia del uso de lenguas indígenas en las preescolas de estas áreas. Se hace también evidente en los dibujos de Walt Disney que son tan prominentes en los edificios escolares, en las decoraciones de los salones de clase y en los materiales que se utilizan en el día. Con el alcance de que la calidad del preescolar es juzgada por su adecuación a la cultura local tanto como por su habilidad para preparar a los niños para la escuela primaria, muchas preescolas indígenas y rurales deben ser clasificadas como de baja calidad. En parte, esto es debido a que los maestros han sido socializados dentro de otra manera de enseñar, a pesar de la energía puesta en la adaptación a la currícula y, con mayor frecuencia cada vez, proveyendo de materiales de apoyo (libros, cassettes, etc.) que llevan variadas culturas al salón de clases.

El problema del lenguaje será tratado posteriormente por separado.

## 5. ¿Cómo deben ser financiadas las preesuelas?

El gobierno de México ha tomado un papel central en el financiamiento y manejo de las preesuelas. Esto es probablemente como debería ser; si se pusiera mayor énfasis en la "privatización" del preescolar, las diferencias sociales podrían incrementarse más que moderarse a través del sistema preescolar y esta política podría ser contraria a las intenciones expresadas en el Plan Nacional. Al mismo tiempo, **parece ser posible para el gobierno buscar tipos diferentes de asociación con la sociedad civil y el sector privado.** Esto no puede hacerse simplemente pidiendo a las comunidades, empresas y ciudadanos a incorporarse a iniciativas públicas haciendo una gran alianza. Debe también requerir voluntad por parte del sector gubernamental para reconocer y apoyar iniciativas efectivas que no están conformadas mediante los métodos o modelos específicos establecidos por el gobierno pero que promueven el bienestar educativo de los niños pequeños. Hacer eso puede ser una vía importante para el sector público a fin de incrementar tanto la matrícula como la calidad con inversiones moderadas y sin mayores incrementos en sus estructuras burocráticas.

A partir de los estudios de caso (Apéndice E) está claro que los padres de familia y las comunidades están ya contribuyendo a un importante nivel para cubrir los costos de la educación preescolar, aún en ambientes relativamente depauperados. Las esperanzas de apoyo financiero adicional de padres de familia y comunidades que ya están sobrecargados (los cuales poco pueden hacer para procurarse su propio sustento), como parte de la exhortación a la corresponsabilidad, debe ser moderada, en el mejor de los casos. Puede, sin embargo, ser posible reorientar los métodos existentes de apoyo comunitario de maneras constructivas y culturalmente apropiadas, otorgando beneficios sin más cargas adicionales a la comunidad. En la sección final se ofrecen una o dos sugerencias en esta línea.

## 6. Los efectos de los factores extraescolares

El estado nutricional y de salud, la distancia desde la escuela y la migración pueden tener efectos pronunciados en la asistencia a la preesuela y en la habilidad para tomar ventaja de la experiencia. Por consiguiente, es importante, para la SEP mirar más allá de los factores curriculares y metodológicos mientras busca mejorar el sistema preescolar. Aunque el sector educativo no puede (y no debe) ser responsable de una política integral de reducción de la pobreza ni tampoco de ofrecer a los niños cuidado médico de manera paralela al sector salud, puede buscar la coordinación que, según lo indica el Plan Nacional, deberá ser característica del trabajo en el sector social. Puede estar alerta a temas tan simples como la reparación a tiempo de las instalaciones sanitarias. Puede ayudar a los maestros a estar alertas a problemas especiales de salud o nutricionales de los niños y puede establecer mecanismos oficiales que apoyen los esfuerzos locales para un ofrecimiento de servicios en conjunto.

## 7. Lenguaje

En los documentos de la SEP y en el Plan Nacional se hace referencia constante a la importancia de respetar y mantener la identidad cultural mientras se buscan maneras para integrar a todos los ciudadanos mexicanos en una cultura nacional. Si los esfuerzos para la programación en los próximos cinco años han de dar una mayor atención a los grupos indígenas que en el pasado reciente, la resolución del problema del lenguaje debe ser una tarea central. En el presente, las normas para la educación indígena que indican que los niños de preescolar deben ser enseñados en su lengua materna son seguidas en algunas localidades pero no en otras. La práctica más frecuente parece ser el que los maestros usen ocasionalmente palabras de la lengua materna o que, a veces, se dirijan a los niños en su lengua materna pero que enseñen en general en español. Esto hace del discurso existente un remedo. Con mayor frecuencia que las que lo hacen, las escuelas primarias a las que los niños llegan no siguen la norma de enseñar en la lengua materna durante los primeros tres años. Es así que el corazón de la cultura indígena --el lenguaje-- está desapareciendo a un ritmo sin precedentes.

La "solución" al problema del lenguaje en las preesuelas no puede restringirse al preescolar; debe incluir acciones claras y fuertes en el nivel escolar de primaria. Además, esta "solución" no puede ser impuesta; debe provenir de las comunidades. Mientras se discuten las alternativas con comunidades particulares podría ser importante tomar en consideración la alteración que está teniendo lugar en las tasas de terminación de la primaria. Quince años atrás, era común para los niños desertar de la escuela antes de completar cuatro años de la escuela primaria. Esto significaba que los padres indígenas que querían que sus hijos aprendieran español presionaran al sistema educativo para que se asegurara que el español fuera aprendido durante los primeros años de la escuela primaria, contrario a la política de bilingüismo. Irónicamente, al tiempo que se incrementa la tasa de terminación de la primaria y aún porcentajes más grandes de niños terminan los seis grados, la urgencia de aprender el español durante los primeros tres años no es ya tan grande; se están desarrollando ahora condiciones que permitirán a la política establecida de bilingüismo funcionar de un modo que tanto la lengua materna como la proficiencia en el español se vean reforzadas.

## VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Los estudios realizados tanto en México como en otras partes sugieren que el fomento del desarrollo de los niños durante sus años de preescolar a través de programas institucionalizados puede tener un efecto positivo en su desarrollo y afectar positivamente el progreso y desempeño de los niños en la escuela primaria.

**A partir de la evidencia existente, la inversión adicional y continua en una variedad de formas de educación preescolar aparece como justificada. Los efectos no están siempre garantizados, sin embargo, y los resultados necesitan ser evaluados periódicamente.**

2. La cobertura del preescolar se expandió rápidamente de 1978 a 1985, pero durante el anterior sexenio (1988/94) esta expansión se estancó, particularmente a lo que respecta a los niños de cuatro y cinco años de edad. Esto tuvo lugar a pesar de los incrementos significativos en los fondos dedicados a la educación y a la educación preescolar. El nivel de cobertura para el preescolar está sobreestimado hasta en 15% debido a que las cifras de inscripción incluyen niños de tres hasta siete años mientras que la base de comparación se hace con la población de niños de cuatro y cinco años, o, en ocasiones, solamente de niños de cinco años.

**La tarea de llegar a la meta de 95% en cuanto a la cobertura del preescolar para el año 2000 es mayor que lo que se presume. Si la educación preescolar ha de recuperar impulso y la meta propuesta para la cobertura ha de alcanzarse, se necesitará una nueva iniciativa.**

3. Aunque el nivel de cobertura para los niños de cinco años está casi a la par en países tales como Argentina y Chile, ésta es aún baja cuando se le compara con la participación universal de niños de cinco años en países afiliados a la OCED, a la que México acaba de adscribirse.

**Como un estímulo a la expansión, debe de darse consideración a la incorporación del año final del preescolar dentro del sistema educativo formal como una parte obligatoria del sistema. Sin embargo, necesitan considerarse los posibles efectos negativos de tal política en poblaciones rurales e indígenas.**

4. La cobertura del preescolar está atrasada con respecto a los niños de tres y cuatro años. La mayoría de los niños que participan en preescolar lo hacen por solamente un año. La cobertura para el primero de los tres años de preescolar sigue siendo relativamente baja.

Esto no significa automáticamente, dada la crisis económica actual, que deba hacerse un gran esfuerzo para ofrecer el preescolar a todos los niños de tres años. Claro está que:

**La educación de los niños que tienen tres años puede ser abordada de una manera más adecuada: 1) dentro del contexto de cuidado materno infantil más que el de educación preescolar, con énfasis en los niños que están “en riesgo” y cuyas familias necesitan cuidados sustitutos diarios para sus hijos y 2) dentro del contexto de la educación parental tal como está manejada en “educación inicial”.**

5. El modelo dominante de preescolar y las normas prevalentes de éste han estado orientadas históricamente hacia las necesidades de las familias de clase media urbana que están viviendo en áreas altamente concentradas. Aunque se han hecho ciertos ajustes, las normas actuales continúan favoreciendo lo urbano. Y, aunque se han realizado esfuerzos para cerrar la brecha entre la cobertura en áreas rurales y urbanas, las poblaciones rurales e indígenas todavía tienen un menor acceso a un preescolar de calidad que los niños urbanos.

**Si se ha de incrementar la cobertura, debe hacerse un esfuerzo continuo y renovado para ajustar las normas existentes del preescolar para que éste sea capaz de incorporar a: 1) niños de poblaciones indígenas con programas culturalmente apropiados, 2) niños de ambientes rurales pequeños y dispersos y 3) niños de áreas marginales de ciudades grandes.**

6. Los efectos potenciales de la participación en programas de preescolar (tanto durante el periodo preescolar como en el progreso y el desempeño en la escuela primaria) son moderados (y algunas veces sobrepasados) por factores no preescolares. Las fuerzas principales que moderan los resultados del preescolar están asociadas con la pobreza (mala salud, malnutrición, migración por motivos de trabajo, etc.). La accesibilidad es también una variable importante.

**De ahí que es importante elaborar una programación para la educación preescolar partiendo de un contexto integrado que incluya atención a la salud y nutrición tanto como el factor educativo y tomar en cuenta condiciones diferenciales familiares y comunitarias que afectan tanto la educación primaria como la preescolar. Esto requiere una coordinación con instituciones que estén fuera del sector educativo.**

7. La parte del presupuesto educativo disponible para programas de cuidado y desarrollo infantil temprano, que incluye al preescolar, no es alto pero es razonable en comparación con otros países. Por esta razón, y tomando en consideración la situación económica actual, se hace deseable que las proyecciones para la educación preescolar deban hacerse con incrementos al menos modestos en mente en relación a fondos federales o estatales.

**El mayor problema es encontrar maneras más efectivas y eficientes para utilizar los fondos que están disponibles, aún mientras se estén buscando incrementos modestos. Esto significaría una mayor atención a los llamados modelos “alternativos” y a la búsqueda de nuevas formas para financiar y manejar la educación temprana en donde el gobierno colabore con los sectores privado y social para extender y mejorar ésta (véanse más adelante algunas sugerencias).**

8. La separación en los programas de preescolar con una función educativa, ofrecida en programas de medio tiempo, de una función de cuidado materno infantil (manejados por separado en un pequeño número de CENDIs muy costosos), no responde a las necesidades conjuntas de educación y cuidado infantil de familias de trabajadores que se encuentran fundamentalmente en áreas urbanas y aquéllas empleadas en el sector informal que no son elegibles para acceder a los CENDIs.

**Las funciones educativas y de cuidado diario de los programas para los niños de preescolar no deben separarse. Se necesitan encontrar mejores formas que incluyan un componente educativo en programas no formales de cuidado materno infantil operados comunitariamente y agregar una dimensión de cuidado materno infantil al preescolar (como está siendo intentado en el programa alternativo de preescuela urbana).**

9. La educación temprana en México se ha desarrollado principalmente a través de las vías formales de preescolar con la vasta mayoría de niños participantes inscritos en centros de preescolar subsidiados por el gobierno federal o el estatal. No obstante, se está acumulando experiencia en una variedad de modelos complementarios e informales dirigidos particularmente a grupos rurales, indígenas y urbanos marginales, algunos de los cuales han sido intentados dentro de la estructura gubernamental y otros fuera de ésta en ambientes tanto privados como populares.

**El gobierno debe realizar un esfuerzo más concertado que el que ha hecho hasta ahora para apoyar, aprender de, y, donde sea apropiado, extender estas experiencias innovadoras, incluyendo aquéllas que tienen una base popular y comunitaria. Realizar tales acciones puede requerir de una reformulación de normas.**

10. El currículum y los métodos que forman las bases de las actividades educativas para el preescolar son, en general, consistentes con lo que la ciencia dice que es una buena práctica educativa y de desarrollo. Aparece más un problema de calidad en la aplicación que en el currículum per se.

**Son necesarios esfuerzos renovados de capacitación y supervisión para ayudar a los maestros de preescolar a desarrollar la creatividad y flexibilidad necesarias para funcionar adecuadamente en el salón de clases.**

11. La disparidad en cuanto a los programas de entrenamiento dentro del área de preescolar está inserta en un rango que va desde un entrenamiento en preescolar altamente académico a nivel universitario (que usualmente lleva a emplearse en preescolas privadas), hasta cursos introductorios de dos semanas de duración para algunos maestros que están empleados en la enseñanza del preescolar dentro de un contexto de desarrollo comunitario, pero que no tienen entrenamiento ni experiencia en el área.

**Los métodos de entrenamiento en desarrollo infantil temprano para el personal de las preescolas deben ser reexaminados y adaptados de tal manera que pueda estar disponible un mejor entrenamiento para el personal del programa rural e indígena tanto como para el personal del preescolar privado y popular. Se necesita hacer énfasis en el componente comunitario en la revisión de entrenamientos.**

12. La supervisión de los programas de preescolar es muy débil.

**Se requerirá un mayor esfuerzo para hacer ajustes y reforzar el sistema de supervisión a fin de que los supervisores no solamente se presenten con cierta frecuencia a los centros de los que son responsables sino que aprendan también a funcionar como capacitadores dentro del centro de trabajo, no solamente como inspectores. Como complemento, debe darse mayor atención al posible rol de los directores de los centros y a los maestros experimentados en el salón de clases como capacitadores/supervisores dentro de centros particulares y sobre bases locales distritales.**

13. A nivel preescolar, el sistema de "educación indígena", aunque bien organizado y dinámico, parece estar dirigido a apresurar el viraje hacia la cultura española más que al fomento de la educación "bilingüe bicultural".

**Si la educación bilingüe bicultural es realmente una meta, deben ser reforzadas las acciones para fomentar la enseñanza a nivel preescolar en la lengua materna. Consecuentemente, una meta paralela a la de la alfabetización en español debe ser el mantenimiento (o el incremento) en el número de personas versadas en lenguajes indígenas.**

14. Las normas presentes que están gobernando el número de niños por maestro de preescolar inhiben mayores mejoras en la calidad al mantener una alta proporción de niños

por maestro. La reducción de la proporción de niños/maestro significa subir costos unitarios, algo que el sistema educativo no se puede permitir fácilmente en este nivel y que está en contra de expansiones adicionales.

**Los esfuerzos para mejorar la calidad al reducir la relación niños/maestro requerirán buscar arreglos que incorporen personal no profesional (véase más adelante para algunas sugerencias).**

15. En muchas comunidades rurales (y particularmente indígenas), el nivel de apoyo comunitario a la educación preescolar ha sido significativo. Sin embargo, hasta la fecha, este apoyo ha estado restringido principalmente al mantenimiento y mejora de las instalaciones físicas.

**Esta fuente de asistencia debe ser reconocida, promovida (pero no explotada) y extendida hacia actividades que estén más directamente relacionadas con la atención a los niños en los salones de clase de preescolar.**

16. El modelo de CENDI es muy costoso y está limitado a una parte privilegiada de la población.

**Si los CENDIs han de continuar participando del gasto público, se necesitarán maneras para: reducir costos, incrementar la participación comunitaria y abrirse hacia una población de trabajadores más amplia.**

17. No se han realizado evaluaciones de la calidad de las diversas ofertas de preescolar, limitando nuestro conocimiento en cuanto a los efectos de la educación preescolar en el niño. No existe información que describa a los niños en el punto de su entrada al sistema escolar.

**Se necesita un sistema mejorado de monitoreo y evaluación de programas. Se necesita asimismo un "Perfil de los Niños" al punto de su entrada a la primaria. Esto involucra la validación de instrumentos para medir la "preparación para la escuela".**

### **Algunas ideas que vale la pena discutir**

En el curso de la revisión de los programas de preescolar han aparecido varias sugerencias o aproximaciones innovadoras que parecen merecer mayor consideración. Varias de estas ideas se describen brevemente en los párrafos siguientes.

#### **El sistema de preescolar**

1. Si el divorcio entre el cuidado materno infantil y el preescolar ha de romperse y si ha de alcanzarse una mejor coordinación entre los programas educativos, de salud y de nutrición, deberá ser formado un comité de trabajo nacional que pueda incluir miembros tanto gubernamentales como no gubernamentales, cuya tarea podría ser la de supervisar los programas de cuidado infantil temprano, desarrollo y educación.
2. Podría restablecerse el sistema de entrenamiento adoptado en las postrimerías de los 70's y principios de los 80's que combinaba entrenamiento formal para preescolar (en el inicio y en sesiones formales espaciadas en varios meses) con periodos de empleo pagados en las preesuelas. El entrenamiento podría, en su punto de arranque, tomar experiencia en los salones de clase individuales y podrían aplicarse ejercicios dentro de éstos.
3. Debe encontrarse una forma para certificar a los maestros que han sido adecuadamente entrenados pero que permanecen fuera del sistema oficial. Esto podría incluir la certificación de algunos maestros que no tienen grado de secundaria pero quienes, a través de la experiencia y trabajo de curso ofrecidos por las organizaciones no gubernamentales han alcanzado un alto grado de proficiencia observable en su trabajo.
4. Debe darse consideración al establecimiento del tercer año de preescolar como obligatorio y como equivalente al "Año 0" en el sistema educativo. Esto deberá dar mayor reconocimiento al nivel preescolar y podrá dar respaldo oficial a una política que ya está siendo aplicada en muchas comunidades.
5. Deben efectuarse experimentos que puedan ser evaluados para reorganizar y reforzar al sistema de supervisión en donde sea elegido el supervisor con base en su habilidad técnica en el área de preescolar y al que le sea asignada la capacitación en el trabajo de un cierto número de profesores. En los casos de reducción de preesuelas en áreas rurales en donde los directores de las preesuelas se encuentren sin trabajo, éstos podrían ser reciclados como supervisores técnicos.
6. Deben fomentarse programas Niño-a-Niño en donde los niños que estén en el año final de la escuela primaria o de la secundaria ofrezcan asistencia a los maestros de las preesuelas cercanas. Esto puede hacerse como parte del curriculum de primaria o de secundaria y servir como una especie de trabajo social para algunos niños.

7. Es necesaria la realización de estudios que permitan observar:

- los efectos en los niños y los costos de los diferentes modelos de programas aplicados en ambientes diferentes;
- los efectos longitudinales del preescolar, al menos en las escuelas primarias.

### **En áreas rurales e indígenas**

1. Podrían intentarse experimentos en algunas áreas que combinen en un ciclo el último año de preescolar con el primer y segundo grado de primaria, con un maestro en particular siguiendo un grupo particular de niños a través de este ciclo de tres años.

2. Crear un cuadro de asistentes de pre-escuela que sean miembros de la comunidad. En muchas comunidades rurales se pueden encontrar mujeres jóvenes que estén disponibles para ser asistentes de preescolar. Podrían hacer su trabajo dentro del contexto de las normas de servicio de la comunidad que gobiernan a muchas de éstas o también podrían organizarse sobre bases diferentes en donde se les paguen honorarios modestos. En cualquier caso, estos asistentes deben tener la oportunidad de mejorar sus habilidades y aún de entrar al sistema en algún momento como maestros. Esto podría hacerse en conjunción con programas de extensión de universidades locales. En muchas comunidades, podría ser incluso posible hacer de una de las posiciones del comité de preescolar una posición de salón de clases en vez del sostenimiento de la práctica presente con respecto a los miembros del comité cuya ayuda está restringida al mantenimiento de las instalaciones escolares y la obtención de fondos para la preescuela.

3. Experimentar más ampliamente con el uso de lenguas indígenas en preescuelas apropiadas. En algunas comunidades, los experimentos podrían involucrar un vínculo de instrucción preescolar en la lengua indígena con instrucción en la lengua indígena durante al menos los primeros tres años de la escuela primaria, enseñando el español como una segunda lengua, pero con toda la instrucción básica, incluyendo lectura y escritura iniciales, impartida en la lengua materna. (El programa PAEPI parece promisorio a este respecto, pero la novedad de su abordamiento y la dedicación de su equipo podría socavarse si el programa se expande demasiado rápidamente).

4. Experimentar con programas indígenas de preescolar que funcionen en relación con rutinas culturales cotidianas y que estén más fuera que dentro del salón de clases.

5. En vez de incluir a los niños de tres años en las preescuelas, podrían juntarse en la casa de un miembro de la comunidad. O, en casos en donde se encuentre disponible un salón de clases, éste podría ser utilizado por un residente local para jugar con los niños de tres años, permitiéndoles mezclarse con niños más grandes de preescolar en ciertos momentos, pero manteniéndolos esencialmente dentro de un ambiente separado de cuidado infantil educativo.

6. En algunas localidades, donde los caminos estén en condiciones razonables y donde las comunidades que están dispersas no se encuentren lejos de éstos, el gobierno podría experimentar con la provisión de transporte a y de las escuelas preescolares y primarias (como contraste con el llevar las preesuelas a las comunidades dispersas). Los costos de transportación podrían amortizarse en varios años y podrían dividirse entre el preescolar y la primaria. Localidades más grandes (aunque en realidad todavía pequeñas) podrían mantener el número de niños inscritos y el proceso podría justificar una concentración de maestros entrenados, con mejoras presumibles en la calidad.

7. Dar mayor atención a la provisión de alojamiento adecuado para los maestros de preescolar general e indígena que trabajen en comunidades aisladas.

### **En áreas urbanas**

1. Experimentar en áreas seleccionadas con la entrega de los CENDIs a las comunidades locales a las que sirven.

2. Crear un fideicomiso para apoyar a los centros de preescolar/cuidado diurno iniciados y operados por grupos comunitarios en áreas urbanas marginales, haciendo particular énfasis en el ofrecimiento de capacitación y supervisión para el personal de las preesuelas populares. El fideicomiso podría estar también vinculado con créditos u otros proyectos para la obtención de fondos que podrían ayudar a los centros a fundar un capital local para un apoyo sostenido. Tal mecanismo podría combinar fondos gubernamentales con privados y comunitarios para reforzar los programas educativos/cuidado infantil que han crecido y son de buena calidad pero que no pueden mantenerse por sí mismos completamente debido a que la población a la que sirven no puede pagar sus servicios a los niveles que se necesitan. Esto podría ofrecer un modelo de corresponsabilidad activa.

3. Expandir el programa alternativo urbano que ofrece educación y cuidados para los niños tanto durante las tardes como en las mañanas.

4. Inventariar y estudiar los centros preescolares privados para poder conocer qué tan extensa es su cobertura y qué potencial tiene el sistema, así como qué problemas están encontrando.

## REFERENCIAS

- Figueroa J., Luis David. "Costos Unitarios de los servicios educativos del CONAFE": México, D.F., CONAFE, 1994. (Mimeo).
- Fuller, B. y M.E. Lockheed, "Policy Choice and School Efficiency in Mexico", Discussion Paper, Education and Training Series, Report no. EDT78, Washington, D.C., The World Bank, 1987.
- García, B.M., Pérez, y M.S. Rentería. "Efectos a largo plazo de un currículum de educación preescolar orientado cognoscitivamente" en J. Filp y A.M. Cabello (eds.), **Mejorando las Oportunidades Educativas de los Niños que Entran a la escuela. Taller regional sobre la transición del niño de la familia a la escuela.** Santiago de Chile: UNICEF y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), 1992.
- Gershberg, A.I. "Fiscal Decentralization, Intergovernmental Relations and Education Finance: Welfare and Efficiency Considerations in Educational Expenditures and Outcomes in Mexico", An Unpublished PhD Dissertation, University of Pennsylvania, 1993.
- Gobierno de México, Poder Ejecutivo Federal, "Programa para la Modernización Educativa 1989-1994", México, D.F., 1989.
- Gobierno de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.** México, D.F., 1995.
- Gobierno de México, Secretaría de Salud, Comisión Nacional para el Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia. **Cuarta Evaluación, Programa Nacional de Acción: México y la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia.** México, D.F., Octubre 1994.
- Hernández, P., et. Al. "Child Care in Female Street Vendors in Mexico City: Needs and Policy Recommendations", Cuernavaca, Mor., Instituto Nacional de Salud Pública, 1993. (Mimeo).
- Myers, R., "Investing in Early Childhood Development Programs in Latin America: Toward Definition of an Investment Strategy", Washington, D.C., The World Bank, Latin America and the Caribbean Office, Human Resources Division, July, 1992.
- Myers, R. "Repetición y Deserción Escolar. Estudios de caso de dos escuelas rurales en el estado de Oaxaca, México", reporte elaborado para el Banco Mundial y el Consejo Nacional de Fomento Educativo, México, D.F., Noviembre de 1993. (Mimeo).

## References (2)

Palafox, J.C., J. Prawda, and E. Velez. "Primary School Quality in Mexico," **Comparative Education Review**, Vol. 38, No. 2 (1994), pp. 167-180.

Prawda, J., and G. Psacharopoulos, "Educational Development and Costing in Mexico, 1977-1990: A Cross-State Time-series Analysis," **International Journal of Educational Development**, Vol. 13, No. 1 (1993), pp. 3-19.

Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Educación Preescolar, "Informe Técnico de Evaluación del Programa de Educación Preescolar 1992," México, D.F., Julio 1993.

Secretaría de Educación Pública, "Estadística básica del Sistema Educativo Nacional. Inicio de cursos," Mexico, D.F., varios años.

Secretaría de Educación Pública, "Generalización de la Educación Básica," México, D.F., Julio de 1994.

Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Básica y Normal, Dirección General de Educación Indígena, "Programa de Educación Preescolar para Zonas Indígenas," México, D.F., Setiembre de 1994.

Secretaría de Educación Pública, "Compendio Estadístico del Gasto Educativo, 1993," Mexico, D.F., Noviembre de 1993

Tolbert, K. "Availability and Need for Day-Care Services in Mexico City," Mexico City, The Population Council, 1990.

**APPENDIX A**

**DESCRIPTION OF PRESCHOOL  
PROGRAMS AND PROJECTS  
IN MEXICO**

## A. GOVERNMENTAL PRESCHOOL PROGRAMS

### 1. General Preschools (Jardines de Niños)

**Population served.** General preschools are intended to serve urban and rural communities in which there are at least 20 children aged 4 years to and 5 years, 11 months in age.

**Coverage.** The estimated coverage for 1993/4 was 2,980,024 of which 8.8% were federal, 82.8% were state, and 8.4% were private preschools.

**Organizational Norms.** A general preschool is supposed to have 25 children per group, but some allowance is made, depending on the actual demand. At a minimum, there should be 20 children to establish a program. Teachers are supposed to have the equivalent of a normal school degree.

**Content and Methodology.** The general preschool curriculum takes an integral view of a child's development (physical, intellectual, emotional and social) and of learning which includes not only attention to establishing the bases for mathematics and for oral and written expression, but also to artistic sensibility, psychomotor skills, and learning about health, nutrition and the environment. Children are provided with multiple activities in which the teacher is to serve as a promotor and guide, in which play is central, and in which the child is actively involved in constructing his or her own knowledge. The curriculum was reorganized in 1992 and the guiding principles and methods for all of preschool education are set out in the Programa de Educacion Preescolar (PEP 1992). A properly functioning preschool should include learning areas designed to create a stimulating environment for the children. Teachers should apply a method based on "projects" (of different duration) in which children choose the topic they want for the focus of each project and help to plan related activities, based on their interests and on daily life. Projects should foment observation, play, acquisition of basic concepts and skills and values, and group activities and should include an evaluation by the group of what was done.

**Teachers and Training.** (to be completed)

**Costs and Financing.** (to be completed)

### 2. Indigenous Preschools

**Population served.** Children who live in areas predominantly indigenous in culture.

**Coverage.** The estimated coverage for 1993/4 is 245,697.

**Organizational Norms.** In order to establish an indigenous preschool group, a minimum

Tab con. p. 45  
Eval.

of 18 children is supposed to be present. Teachers should be bilingual.

**Content and Methodology.** The curriculum and methodology for indigenous preschools is based on PEP 92, with adjustments made for cultural and linguistic differences. Teaching and learning is supposed to occur in the mother tongue and is to be based on elements of the local culture. The school should foster participation by the community in the activities of the preschool.

**Teachers and Training.** (to be completed)

**Costs and Financing.** (to be completed)

### 3. Alternative preschools: Rural

**Year of Origin.** The program of alternative preschools in rural areas began, in its present form, in 1991. However, the program has its roots in a number of similar programs which go back at least to the Program of Plan Tiyoli (1971-3). In many respects, the program is similar to that offered by CONAFE in rural areas (see below).

**Population served.** Children ages 4 and 5 living in remote rural communities where the number of children in the age group is not sufficient to justify establishing a general preschool.

**Coverage.** The estimated coverage for 1993/4 is listed as 93,066, with the participation of 5,795 educational agents, in 22 states.

**Organizational Norms.** A community should have between 15 and 30 children of the appropriate ages in order to qualify for the alternative preschool program. Educational agents may be either community inhabitants proposed by local authorities ("técnicos promotores," without a particular level of education stipulated) or a secondary school graduate from outside the community (bachiller). Supervisors (educadoras-orientadoras) should be educators with teaching experience, a licenciatura or a postgraduate title in the social sciences. Each orientadora is responsible for 9 or 10 localities. The community is asked to participate actively in the preschool program by selecting and conditioning the preschool locale.

**Content and Methodology.** Children are attended by applying the methods set out in the technical-pedagogical manual for attention to preschool children. This general preschool approach, as applied in the alternative program, takes into consideration particular socio-economic characteristics of the families and communities being served.

**Teachers and Training.** Two types of educational agents are employed in the program: 1) "técnicos promotores" and 2) bachilleres (graduates of grade 12). The promoters are young local community inhabitants with a 9th-grade education, who participate in an initial 8-week training course during the summer and are accompanied during the following school year by an

educational orienter who provides a tutorial every 15 days, on Saturdays and Sundays. The educadora-orientadora teaches during the year, in one of the preschools of the zone in which a group of 9 or 10 promotores under her responsibility work. The promotores receive a student scholarship during the time they are training and working. They are encouraged to continue their studies and have access to the "sistema semiescolarizado" at the upper secondary schooling, earning an increase in their scholarship for each grade completed.

The "bachilleres" may come from communities outside the one in which they will work. They too participate in an initial 8-week training course, run by an interdisciplinary team of teachers from teacher-training institutions. Supervision is provided by the supervisors or preschool directors working in the zone where the bachilleres work. Bachilleres receive a student scholarship from the time they begin training and are encouraged to continue their studies through the "sistema semiescolarizado" at the level of a licenciatura, receiving an increase in their scholarship for each grade completed.

**Costs and Financing.** No studies of costs or financing of this model were found.

#### 4. Alternative preschools: Jardines de Niños Estancia (Servicio Mixto)

**Year of Origin.** This program began to take its present shape in 1989 with a diagnostic research project examining child care programs.

**Population served.** Children, ages 4 and 5, of working mothers who are "under-employed" (presumably working in the informal sector) in urban marginal zones and who are not eligible for social security benefits.

**Coverage.** The estimated coverage for 1993/4 was 5,500 children in 110 centers (38% in the D.F. and the remainder distributed among 11 states). In 1990, only 23 centers were participating in this program.

**Organizational Norms.** In order for regular preschools to qualify for an extension of their hours, thus becoming a Servicio Mixto, the school must enroll at least 60 children for the additional service. Also, a preschool must have an ample and equipped kitchen and space for a dining room. Mothers must present proof of their work provided by an employer or by someone who knows them. The servicio mixto with 60 to 70 children has a director with a double appointment, 1 teacher with a double appointment for each group of 20 children who participate in the afternoon portion of the preschool, a kitchen assistant, and an additional helper for the afternoon session.

**Content and Methodology.** The educational content and methodology of this model is the same as the general preschool model. However, the hours are extended to cover the period from 9AM to 4PM, a nutritional (feeding) component has been added, and children participate during the afternoon in formative recreational activities. Children in these schools who do not need attention in the afternoon go home at 12 noon.

**Teachers and Training.** The teachers are the same as those in the general preschool program but these teachers, who have a double position, are provided with additional training in a five-day course focussed on health, nutrition, psychology and education, and other are as relevant to their additional work.

**Costs and Financing.** Parents are asked to cover the costs associated with providing children with a meal by paying a fixed quota adjusted to the costs of the particular geographic area in which the center is found.

#### 5. Centros de Desarrollo Integral (Information to come)

**Year of Origin.**

**Population served.** Children of working mothers in the formal sector.

**Coverage.** The estimated coverage for 1993/4 is 47,551.

**Organizational Norms.**

**Content and Methodology.**

**Teachers and Training.**

**Costs and Financing.**

#### 6. Home Day Care (Casas de Cuidado Diario)

**Year of Origin.** In 1990, a project was begun with financial assistance of UNICEF, with the DIF as the national coordinating unit and with execution by the Patronato Nacional de Promotores Voluntarios.

**Population served.** Children between the ages of 18 months and 5 years 11 months in urban low-income areas where mothers need to work outside the home.

**Coverage.** The estimated coverage for 1993/4 was 2,846 en 267 casas. An unknown portion of these children are of preschool age.

**Organizational Norms.** Each child care home/mother should provide care for between 10 and 12 children between the ages of 18 months and 5 years 11 months. Homes should be clean and secure and large enough for 10 children to play. The hours are continuous during approximately 8 hours, with the times set to the convenience of the users. Children receive a meal and two snacks during the period.

**Coverage.** The community preschools enrolled (in September 1994), 64,713 children in more than 6,000 communities in all the federal entities of the country with, however,

For the first ten years of the program, only children aged 5 were enrolled. In 1990-91, a decision was made to open the program to children 4 years of age as well, requiring a modification of the original proposal. For two years, experiments were carried out leading to modified materials introduced generally into the program in 1992-93.

**Population served.** The community preschools serve children aged 4 and 5 years of age in communities with less than 500 inhabitants, with an emphasis on the more than 108,000 communities throughout the country with less than 100 inhabitants (estimated to be a population of about 2.1 million people). The families in these communities are, in the main, subsistence farmers, with, however, some members involved in production of commercial crops, artisan work, or providing their labor in paid employment in agriculture, construction or other work often associated with temporary migration.

**Year of Origin.** The community preschool program began during the 1980-81 school year, focusing at that time on children 5 years of age.

## I. Community Preschools

### B. CONSEJO NACIONAL DE FOMENTO EDUCATIVO (CONAFE)

**Costs and Financing.** MCs receive a minimum salary. Each user pays an amount equivalent to about 5% of a minimum salary, with the balance provided to the MC from a special fund. MCs have access to credit for improvements to their homes.

**Teachers and Training.** The "Madres Cuidadoras" (MC) are community women in good health with interest in the well-being of young children. They receive a series of initial training sessions lasting a month at the beginning of their work dealing with such content as health, nutrition, education and administration of the Casa. Thereafter, they are provided with some self-instructional materials (videos, guides and consultation cards) and technical assistance of supervisor-instructors. The MCs are assisted by a Voluntary Assistant who should be older than 14 with a willingness and ability to establish loving relationships with young children.

**Content and Methodology.** A MC is charged with providing security, food, a healthy environment, and attending to the integral developmental needs of children with love, play, educational materials, etc. She is responsible also for organizing the user families into a local Child Development Committee. The MC is helped in her task of attending to children of different ages by an assistant and by materials that are appropriate to different ages, for use while attention is being concentrated on children of another age. The time in a casa de cuidado diario is divided among such activities as: a personal greeting for each child, a group greeting, songs and games, working with didactic and artistic materials, group discussions and meetings and readings, moments of silence, meals, cleaning, rest time, free time and a personal goodbye.

concentration in the seven poorest states of the federation (CONAFE, 1995).

#### **Organizational Norms.**

In order for a community preschool to open, the community must provide its promise, in principle, to provide and maintain a classroom, to help the instructor with food, lodging and security as well as to become involved in the preschool activities that are of general community benefit. A local committee called the "Asociación Promotora de Educación Comunitaria" (APFC) is elected with members serving on a rotating basis. The community should have at least 5 children in the appropriate age bracket. The maximum number of children handled by an instructor is supposed to be 29. School sessions are half-day sessions. A supervisor is provided for each 20 instructors.

#### **Content and Methodology.**

"Con el Programa Preescolar Comunitario se pretende propiciar el desarrollo integral del niño (cognoscitiva, afectiva, sensitiva y del lenguaje); se propicia también conocimiento de su comunidad valorando las costumbres, tradiciones, organización productiva y social, característica de su entorno natural, etc., permitiendo a través de este conocimiento ampliar su visión del mundo incrementando su acervo cultural y conceptual. En este mismo sentido se propicia un acercamiento a la lecto-escritura y matemáticas fundamentalmente en la apropiación de la funcionalidad de estas áreas de conocimiento utilizándolas en sentido práctico, permitiendo la articulación con la educación primaria. El trabajo dentro del aula se da a partir de desarrollo de una serie de actividades en donde se pretende manejar de manera integrada las áreas de conocimiento y de desarrollo. La mayor parte de las actividades desarrolladas por el Instructor Comunitario se plantean a partir de los intereses de los niños, de las características de la comunidad y de los intereses del mismo Instructor" (CONAFE, "Informe para la Cumbre Mundial de L Infancia, 1993")

The preschool program is not restricted to the classroom. Instructors are expected to become involved in other community development activities such as building the local school, carrying out workshops/talks about health care, hygiene and nutrition, and working in the promotion and revaluing of the community culture.

**Teachers and Training.** Teachers, who are called "Instructores Comunitarios," are young people between the ages of 15 and 21 who have graduated from secondary school (grade 9). These instructors receive a promise of educational financing for an additional three years of education if they complete a year teaching in community preschools and working with the communities. They are given 2 months of training prior to assuming their position and are provided with training on the job through a series of monthly meetings where they exchange experience, discuss problems and review materials. Supervisors also pay regular visits to the preschools.

**Materials** are provided by CONAFE.

**Costs and Financing.** According to a study commissioned by CONAFE, the 1993-94 per student per year expenditures related to the community preschool program that were covered by the CONAFE budget were \$1112 pesos. This calculation, which focussed on costs associated with operating preschool centers, included prorated administrative costs but did not include

expenditures for developing materials not expenses associated with promoting and financing future education for participants in the program. In addition, it was estimated that other sources (states, SEDSOL and donations) provided funds that were expended amounting to another 135 pesos per child per year. Not included in this estimate are costs borne by the community including costs of providing the school building, for in-kind assistance to instructors helping to cover their costs of housing and food, and for participation in preschool and related community activities, (which takes time, particularly of the preschool committee members).

## 2. Centros Infantiles Comunitarios ("Participation of the Community in the Educational Task: Community Child Centers)

**Year of Origin.** This experimental project began in 1990.

**Population Served.** Same as that of the Community preschools, but with greater emphasis on serving women and families in the community as well as children.

**Coverage.** This alternative model within CONAFE reached 678 children in 52 localities in 9 states (Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosi, Sinaloa, Veracruz and Zacatecas) with the participation of 61 educational agents.

**Content and Methodology.** The CICs take as their point of departure the preschool education program but, subsequently, place greater emphasis on community organization and on the development of economically productive projects for community women whose children are in the preschool.

**Teachers and Training.** A community person (usually a woman) is chosen to act as the educational agent (as contrasted with bachelieres in the community preschool program). She is provided with two months of training prior to beginning her work. Supervision is provided through visits to help the education agents work with the specific circumstances confronting them.

**Organizational Norms.** As with the community preschools, there should be at least 5 children of appropriate age in order to open a preschool. There is no stipulation regarding the level of education of the educational agent who, however, must be from the community being served.

**Costs and Financing.** No cost studies have been made of this modality, which is still in an experimental mode.

### 3. PAEPI (Programa de Atención Educativa a Población Indígena)

**Year of Origin.** This experimental project was begun in September of 1994 (after several months preparation). It is scheduled to expand considerably in 1995. An objective of the project during the first years is to arrive at an educational model pertinent to the creation and operation of preschool programs for indigenous children in specific communities.

**Population served.** Indigenous children under six years of age.

**Coverage.** The estimated coverage for 1994/5 is 1,812 children in 250 communities in eight states (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Veracruz and Yucatán).

**Organizational Norms.** A minimum of 5 children.

**Content and Methodology.** The model is based on an adaptation of the community preschool program, taking into account in a central way the linguistic and cultural specifics of the communities in which it is carried out. The methodology involves "recovering" indigenous culture and applying that to learning in the preschools. An effort is made to get community members to participate directly in the educational activities. The program takes a bi-lingual educational approach to teaching in which the use of Spanish and the indigenous language depends on the degree to which both languages are used in the community, but the intention is to attain fluid expression in both languages. (In the case of Oaxaca, the most general process has been to introduce an hour of Spanish each day at the preschool level, but to use the indigenous language the rest of the time. The amount of Spanish increases as the child moves into primary school, still within PAEPI), with the expectation that the child will be bilingual at about the level of the 4th grade). As with other preschool programs, the PAEPI takes a "constructivist" view of knowledge and learning, starting with the experiences of children.

**Teachers and Training.** The basic criteria for choosing instructors are the same as for the community preschools, with the additional condition that the instructor should be bi-lingual. The formation of instructors involves an initial intensive course of two months, followed by monthly meetings and by training on site through visits of supervisors. Within the training, special attention is given to workshops on "Language and Culture" and "Linguistic Development." In these, the instructors analyze characteristics, needs and expectations of the communities, pursue program development activities related to the recuperation of local knowledge, develop linguistic abilities, and elaborate materials.

**Costs and Financing.** No studies of costs or financing for this experimental model have been carried out.

#### 4. Atención Educativa a Población Infantil Agrícola Migrante

**Year of Origin.** This project was established as an experiment in 1990/91 and continues to operate as an experiment despite its extension.

**Population served.** Children of migrant workers who accompany their parents during cycles of work (5 months on the average) and who are unable to attend regular educational institutions during the period.

**Coverage.** The estimated coverage for 1993/4 was 2,657 migrant children in 150 agricultural camps in South Baja California, Michoacán, Nayarit, Sinaloa and Sonora (with plans and diagnoses underway in 8 other states about doubling the coverage for 1994/5).

**Organizational Norms.** The program requires tremendous flexibility in order to adjust to the particular situations.

**Content and Methodology.** A pedagogical proposal has been presented which would help adjust the preschool curriculum and methodology to the migrant conditions and to the variety of cultures that may be present in a migrant site.

#### Teachers and Training. ?

**Costs and Financing.** No encounter information.

### C. PRIVATE SECTOR AND COMMUNITY PRESCHOOLS

No register exists of private and community schools. Moreover, the extreme diversity of these non-governmental initiatives would make them difficult to place into sub-groupings. One way of doing that would be to classify schools by whether or not they are run by industrial organizations, church groups, non-governmental social organizations, or popular or community organizations.

For the purposes of this paper, the group of preschools that are run by community and or popular organizations are of greatest interest because they offer, potentially, a low-cost alternative to marginal groups in the population. In order to get some idea of the kinds of pre-schools that exist, the following table brings together information for a non-representative sample of several of the better-established popular preschools. This information was taken from a recent (1995) survey of centers that participate in a project, administered by the Center for Educational Studies and funded by the Bernard van Leer Foundation that is called "New Educational Spaces." The simple chart shows that there is variation in size, in the ages of the children in the different popular centers, in the ratios of children to teachers, and in the conditions that characterize the families.

Information about 6 Community/Popular Preschools

Name	Yr. Began	No. of Families	No. of Children	Age Range	No. of Teachers	Hours	Bathroom	Outside	Without spouse	Work out-side home
Chamula	1985	30	40	1 to 6	6	7AM - 5PM	58%	17%	50%	
Tepito	1976	72	100	40 days to 6 years	18	8AM - 5:30PM	14%	54%	92%	
Cerro	1974	94	102	1.5 to 6	13	8:30AM to 1PM	52%	26%	22%	
Neza	1981	45	50	6mo. to 6 years	7	8AM to 6PM 9AM to 12:30	56%	56%	67%	
Capula	1982	48	56	3mo to 6 years	9	8:20AM to 4:30 9 to 12:30	55%	9%	100%	
Amanecer	1986	35	40	1 to 6	10	8AM to 4:30	22%	22%	56%	

## REFERENCIAS

- Patronato Nacional de Promotores y UNICEF, "¿Qué es una Casa de Ciudadano Diario?, Mexico, D.F., 1990.
- SEP, "Generalización de la Educación Básica," México, D.F., Julio de 1944.
- SEP, Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, "Informe Técnico de Evaluación del Programa de Educación Preescolar 1992," Julio de 1993.
- SEP, Dirección General de Educación Preescolar, "Evaluación de Proyecto Alternativas de Atención en la Educación Preescolar. Informe de Resultados," Abril de 1993.
- SEP, Subsecretaría de Educación Básica y Normal, Dirección General de Educación Indígena, "Programa de Educación Preescolar para Zonas Indígenas," Septiembre de 1994.
- Secretaría de Salud, Comisión Nacional para el Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia. "Cuarta Evaluación, Programa Nacional de Acción: México y la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia," Octubre 1994.
- Gobierno de México, Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.** México, D.F., 1995.

**APPENDIX B**

**COMMENTS ON PRESCHOOL STATISTICS**

1. In official presentations of the percentage of the age group covered, the figure is exaggerated because the total enrollment of children, which includes children ages 3, 6 and 7) is compared to a base of children, ages 4 and 5. In 1993, 9.1% of all children in preschools were age 3, while 1.7% and 3.5% were ages 6 and 7, respectively. Therefore, 14.3% of the children should be taken out of the calculation before the coverage is calculated. When this is done, the total percentage of children aged 4 and 5 who are in preschool is reduced from 75% to 64%. Alternatively, the calculation could be made on a base of the number of children 3, 4 and 5 in the population, in which case the percentage enrollment would be even lower. When we note that the growth in preschool enrollment for the first grade of preschool (which contains a very high percentage of children aged 3) was 35% and the growth for children in the 3rd grade (which contains a high percentage of children ages 4 and 5) was a negative 4.1%, it is likely that the percentage enrollment for children 4 and 5 actually dropped during that period even though the official statistics show it to have risen.
2. The faulty bases for comparisons between "demand" as represented by population projections for a particular age and enrollments probably help to explain irregularities in statistics such as, for instance, a supposed coverage of 140% of children aged 4 in Veracruz.
3. Statistics are collected at three times during the year - inscription, mid-year and at the end of the year. The comparison between statistics at the outset and at the end is used to calculate "retention." However, during the year, new children arrive at a preschool and others leave. We found in the Alta Mixteca that teachers simply substituted names of newcomers for names of children who left the school so that they did not have to change their numbers. The fact that this coming and going of students is not taken into account makes statistics more difficult to interpret at the level of municipality or state because there are flows among them that only balance out when national statistics are presented.
4. Official statistics are presented in terms of administrative responsibility and not in relation to "models." For instance, included within the general preschool category are the enrollments in "alternative" rural and urban (mixta) preschools. It is not possible easily to see what place in the total these alternative models occupy without going to the particular programs.
5. Many small private preschools are not registered. This is not seen as a problem as long as preschooling is not obligatory, even though the law says that all preschools, public or private, should adhere to norms set. We do not know to what extent the under counting of children in private schools results in an underestimate of the total number of children enrolled in preschooling of some sort.

**APPENDIX C**

**PRE-SCHOOL ENROLLMENTS AND  
OPERATIONAL INDICATORS,  
1993/4**

TABLA 1  
ASISTENCIA POR GRADO ESCOLAR, 1993-1994

Entidad	1°		2°		3°		Total
		%		%		%	
<b>NACIONAL</b>	<b>480,908</b>	<b>16.1</b>	<b>941,092</b>	<b>31.6</b>	<b>1,558,031</b>	<b>52.3</b>	<b>2,980,024</b>
Distrito Federal	81,027	28.1	73,888	25.6	133,464	46.3	288,379
Baja California Sur	3,211	23.2	3,425	24.8	7,185	52.0	13,821
San Luis Potosí	14,012	14.2	30,087	30.5	54,667	55.4	98,766
Tabasco	16,922	21.6	25,754	32.9	35,516	45.4	78,192
Coahuila	4,207	5.6	24,667	33.1	45,670	61.3	74,544
Nuevo León	12,623	12.1	31,187	29.8	60,911	58.2	104,721
Oaxaca	8,585	7.3	23,147	19.6	86,531	73.2	118,263
Veracruz	113,530	53.5	88,988	41.9	9,782	4.6	212,300
Guanajuato	14,788	10.5	44,610	31.6	81,662	57.9	141,060
Michoacán	3,186	2.8	36,179	32.0	73,525	65.1	112,890
Chiapas	33,450	23.7	46,041	32.6	61,853	43.8	141,344
Estado de México	31,604	11.0	96,481	33.7	158,006	55.2	286,091

Fuente: SEP.

TABLA 2  
ASISTENCIA TOTAL, 1993-1994

Entidad	Gral. Federal	Gral. Estatal	Estatal 12/92	Gral. Particular	Indígena Total	CENDI Federal	CENDI Est. 12/92	CENDI Est. y aut.	CENDI Particular	Cursos Comunit.	Total
NACIONAL	190,615	563,899	1,633,067	241,517	245,697	14,188	11,885	12,082	10,441	56,633	2,980,024
%	6.4	18.9	54.8	8.1	8.2	0.5	0.4	0.4	0.4	1.9	100
Distrito Federal	190,615	-	0	81,609	-	14,188	0	611	1,356	0	288,379
%	66.1	-	-	28.3	-	4.9	0.0	0.2	0.5	0.0	100
Baja California Sur	-	362	11,921	966	-	-	146	32	20	374	13,821
%	-	2.6	86.3	7.0	-	-	1.1	0.2	0.1	2.7	100
San Luis Potosí	-	3,968	76,922	3,956	11,381	-	302	1,144	54	1,039	98,766
%	-	4.0	77.9	4.0	11.5	-	0.3	1.2	0.1	1.1	100
Tabasco	-	22,701	43,861	2,522	5,617	-	265	711	666	1,849	78,192
%	-	29.0	56.1	3.2	7.2	-	0.3	0.9	0.9	2.4	100
Coahuila	-	12,247	50,479	9,560	-	-	0	298	347	1,613	74,544
%	-	16.4	67.7	12.8	-	-	0.0	0.4	0.5	2.2	100
Nuevo León	-	30,037	53,294	19,072	-	-	585	494	235	1,004	104,721
%	-	28.7	50.9	18.2	-	-	0.6	0.5	0.2	1.0	100
Oaxaca	-	-	62,761	853	52,111	-	672	619	234	1,013	118,263
%	-	-	53.1	0.7	44.1	-	0.6	0.5	0.2	0.9	100
Veracruz	-	38,244	124,129	5,879	33,852	-	644	113	1,486	7,953	212,300
%	-	18.0	58.5	2.8	15.9	-	0.3	0.1	0.7	3.7	100
Guanajuato	-	18,262	108,219	10,256	-	-	590	570	222	2,941	141,060
%	-	12.9	76.7	7.3	-	-	0.4	0.4	0.2	2.1	100
Michoacán	-	6,507	88,420	7,977	6,388	-	278	412	0	2,908	112,890
%	-	5.8	78.3	7.1	5.7	-	0.2	0.4	0.0	2.6	100
Chiapas	-	40,016	65,107	2,259	31,995	-	178	327	0	1,462	141,344
%	-	28.3	46.1	1.6	22.6	-	0.1	0.2	0.0	1.0	100
Estado de México	-	164,146	97,027	14,849	6,692	-	458	631	674	1,614	286,091
%	-	57.4	33.9	5.2	2.3	-	0.2	0.2	0.2	0.6	100

Fuente: SEP.

TABLA 3  
ASISTENCIA POR MODALIDAD, 1987-1994

CICLO	Gral. Federal	Gral. Estatal	Gral. Particular	Indígena Total	CENDI Estatal	CENDI Federal	CENDI Particular	Cursos Comunitarios	Total
1987/88	1,682,908	496,474	179,594	194,718	3,698	32,567	3,733	31,986	2,625,678
%	64.1	18.9	6.8	7.4	0.1	1.2	0.1	1.2	100
1988/89	1,696,576	506,506	185,293	203,590	(y aut.) 10,263	25,561	4,962	35,810	2,668,561
%	63.6	19.0	6.9	7.6	0.4	1.0	0.2	1.3	100
1989/90	1,684,288	501,157	191,764	212,539	(y aut.) 10,056	24,473	6,119	32,192	2,662,588
%	63.3	18.8	7.2	8.0	0.4	0.9	0.2	1.2	100
1990/91	1,691,738	519,310	226,414	218,919	(y aut.) 11,420	23,433	6,329	36,491	2,734,054
%	61.9	19.0	8.3	8.0	0.4	0.9	0.2	1.3	100
1991/92	1,697,156	535,585	233,168	229,788	11,939	24,356	7,718	51,840	2,791,550
%	60.8	19.2	8.4	8.2	0.4	0.9	0.3	1.9	100
1992/93	184,903	555,376	237,021	13,144	(5/18) 10,715	14,239	9,814	49,384	
%	6.5	(5/18) 1,551,053 2,106,429 <sup>1/</sup>	8.3	(5/18) 233,241 246,385 <sup>1/</sup>	0.4	0.5	0.3	1.7	2,858,890
		73.7		8.6					100
1993/94	190,615	563,899	241,517	245,697	(y aut.) 12,082	14,188	10,441	56,633	
%	6.4	(5/18) 1,633,067 2,196,966 <sup>1/</sup>	8.1	8.2	(5/18) 11,885 23,967 <sup>1/</sup>	0.5	0.4	1.9	2,980,024
		73.7			0.8				100

1/ Suma de las dos cifras anteriores.  
Fuente: SEP.

CORRESPONDENCIA EDAD GRADO, 1993

TABLA 4

(Porcentajes)

Entidad	Edad	1º	2º	3º	% Respecto a la Población
Nacional	3 años	98.1	1.8	0.1	9.1
	4 años	21.3	74.8	3.9	44.3
	5 años	3.5	7.1	89.4	69.5
	6 años	7.3	37.0	55.7	1.7
	7 años	1.1	0.1	98.8	3.5
Distrito Federal	3 años	98.5	1.4	0.1	19.3
	4 años	42.2	57.2	0.6	82.3
	5 años	0.1	2.9	97.0	91.7
	6 años	1.1	4.6	94.3	2.8
	7 años	0.0	0.0	0.0	0.0
Baja California Sur	3 años	100.0	0.0	0.0	3.1
	4 años	44.8	52.2	3.0	78.1
	5 años	0.0	0.0	100.0	86.7
	6 años	0.0	0.0	100.0	0.0
	7 años	0.0	0.0	0.0	0.0
San Luis Potosí	3 años	99.7	0.3	0.0	22.0
	4 años	2.0	96.4	1.6	52.6
	5 años	0.1	0.4	99.5	77.0
	6 años	0.0	0.8	99.2	1.0
	7 años	0.0	0.0	100.0	19.9
Tabasco	3 años	99.9	0.1	0.0	29.2
	4 años	2.5	93.8	3.7	49.2
	5 años	4.6	0.1	95.3	70.4
	6 años	0.0	95.9	4.1	4.0
	7 años	0.0	0.0	100.0	4.8
Coahuila	3 años	97.0	3.0	0.0	8.0
	4 años	1.6	94.9	3.5	53.6
	5 años	0.0	0.8	99.2	95.8
	6 años	0.0	0.0	100.0	0.9
	7 años	0.0	0.0	0.0	0.0
Nuevo León	3 años	98.4	1.6	0.0	14.4
	4 años	9.7	88.5	1.8	51.3
	5 años	0.1	1.5	98.4	93.5
	6 años	0.0	1.6	98.4	1.3
	7 años	0.0	0.0	0.0	0.01
Oaxaca	3 años	98.7	1.3	0.0	2.2
	4 años	21.4	77.0	1.6	28.2
	5 años	0.0	0.1	99.9	85.7
	6 años	0.0	0.0	100.0	1.3
	7 años	0.0	0.0	100.0	0.1

**TABLA 5**  
**INCREMENTO DE LA RETENCION POR GRADO Y MODALIDAD EDUCATIVA, 1992-1993**  
(Porcentajes)

Entidad	Ciclos	1er GRADO										2º GRADO										3er GRADO										Total
		GF	GE	GP	IT	CE	CF	CP	TOT	GF	GE	GP	IT	CE	CF	CP	TOT	GF	GE	GP	IT	CE	CF	CP	TOT							
Nacional	87-88	85.9	91.6	94.1	96.9	100.0	100.0	100.0	91.3	85.9	93.5	94.8	96.4	100.0	100.0	100.0	92.2	88.0	94.5	95.7	97.5	100.0	100.0	100.0	84.0							
	87-88	91.7	91.4	92.6		100.0	99.7	100.0	92.1	91.5	93.1	94.2		98.9	99.5	100.0	92.2	91.9	93.6	95.2	97.1	98.6	99.9	100.0	93.0							
Distrito Federal	87-88	85.9		92.5		99.8	100.0	100.0	88.7	85.9	94.0	94.0		100.0	100.0	100.0	89.8	88.0	95.1	95.1			100.0	100.0	90.8							
	87-88	91.0		90.8		100.0	100.0	100.0	91.8	88.8	93.9	93.9		100.0	100.0	100.0	91.0	88.4	95.2	95.2			100.0	100.0	90.7							
Baja C. Sur	87-88		100.0	86.1		100.0		100.0	88.2	91.6	87.6	87.6		100.0		100.0	90.4	90.2	91.9	91.9			100.0	100.0	89.7							
	87-88	89.9		95.4		100.0	100.0		90.3	91.0	93.2	93.2		100.0		100.0	91.3	91.9	97.0	97.0			100.0	100.0	92.0							
San Luis Potosí	87-88		91.7	94.5		100.0		100.0	90.4	91.6	94.3	94.3		100.0		100.0	93.1	93.7	96.0	96.0	98.4	100.0		100.0	94.8							
	87-88	85.2		95.8		100.0		100.0	85.8	90.5	89.6	95.6		100.0	100.0	100.0	90.7	92.9	89.3	96.6	97.1	100.0	100.0	100.0	93.7							
Tabasco	87-88		90.8	98.5	97.4	100.0		100.0	92.3	83.2	95.4	86.6		100.0		100.0	94.0	95.5	97.1	98.6	100.0			100.0	94.7							
	87-88	90.1		93.2		100.0	100.0	100.0	91.3	91.6	93.1	94.8		100.0	100.0	100.0	92.7	92.1	88.1	90.4	97.0	100.0	100.0	100.0	89.5							
Coahuila	87-88		95.5	96.2		100.0		100.0	94.2	95.5	95.9	95.9		100.0		100.0	89.8	95.2	96.1	96.1			100.0	100.0	92.6							
	87-88	94.1		90.8		100.0		100.0	92.1	92.5	91.5	91.5		100.0	100.0	100.0	88.5	91.2	92.2	94.8			100.0	100.0	92.4							
Nuevo León	87-88		86.8	97.4		100.0		100.0	90.0	86.8	88.8	96.2		100.0		100.0	89.9	93.1	97.6	97.6			100.0	100.0	93.4							
	87-88	83.4		95.2		100.0		100.0	87.6	86.7	86.9	95.5		100.0	80.3	100.0	89.0	91.4	92.1	96.4			100.0	100.0	92.3							
Oaxaca	87-88		92.1			100.0		100.0	94.1	93.3	98.4	100.0		100.0		100.0	96.4	97.4	97.3	97.3			100.0	100.0	97.0							
	87-88	92.9		98.5		100.0		100.0	92.6	98.4	99.3	99.3		100.0	100.0	100.0	93.5	92.7	98.4	98.4			100.0	100.0	96.1							
Veracruz	87-88		100.0	96.7		100.0		100.0	83.3	95.4	83.3			100.0		100.0	94.8	92.0	91.0	95.6	100.0			100.0	93.9							
	87-88	93.7		91.9		100.0		100.0	83.8	94.4	96.2	95.4		100.0		100.0	94.8	95.3	93.5	95.7	97.8	100.0	100.0	100.0	95.6							
Guanajuato	87-88		98.7	96.6		100.0		100.0	91.1	98.2	96.7			100.0		100.0	91.4	98.8	97.1				100.0	100.0	93.7							
	87-88	89.5		94.6		100.0		100.0	90.8	88.9	96.7	93.7		100.0		100.0	89.8	90.2	97.1	94.9			100.0	100.0	90.4							
Michoacán	87-88			94.8		100.0		100.0	95.8	92.3	94.8	98.7		100.0		100.0	90.0	93.8	96.5	91.5	100.0			100.0	92.9							
	87-88	96.7		89.7		95.8	97.8		91.2	88.2	83.8	95.1		95.3	100.0		89.0	91.2	94.8	95.5	99.0	86.5	89.1		92.1							
Chiapas	87-88		92.2	88.9		100.0		100.0	92.9	94.5	94.1			100.0		100.0	94.6	92.6	96.1	99.9	100.0			100.0	96.1							
	87-88	93.1		94.2		100.0		100.0	93.5	94.0	93.6	95.0		100.0		100.0	93.9	93.4	91.6	96.6	99.8			100.0	95.1							
Estado de México	87-88		87.1	93.4		100.0		100.0	87.1	92.9	95.7			100.0		100.0	91.2	95.0	96.2	94.2	100.0			100.0	93.5							
	87-88	91.7		93.4		100.0		100.0	92.1	89.7	83.7	95.7		100.0	100.0	100.0	92.0	90.1	96.2	97.5	88.2	100.0	100.0	100.0	93.3							

Fuente: SEP.

**CORRESPONDENCIA EDAD GRADO, 1993**

**TABLA 4**

(Porcentajes)

Entidad	Edad	1º	2º	3º	% Respecto a la Población
Veracruz	3 años	99.9	0.1	0.0	3.6
	4 años	89.4	5.4	5.2	48.3
	5 años	25.4	70.0	4.6	74.9
	6 años	90.5	8.7	0.8	1.7
	7 años	98.3	0.0	1.7	0.5
	3 años	84.8	15.1	0.1	9.6
	4 años	8.4	80.8	10.8	41.4
Guanajuato	3 años	84.8	15.1	0.1	9.6
	4 años	8.4	80.8	10.8	41.4
	5 años	0.1	0.3	99.6	63.2
	6 años	0.0	1.0	99.9	1.6
	7 años	0.0	0.0	0.0	0.0
	3 años	97.4	2.6	0.0	0.6
	4 años	0.1	95.6	4.3	30.6
Michoacán	3 años	97.4	2.6	0.0	0.6
	4 años	0.1	95.6	4.3	30.6
	5 años	3.2	0.1	96.7	72.6
	6 años	0.2	82.9	16.9	4.8
	7 años	0.0	27.6	72.4	0.05
	3 años	99.8	0.2	0.0	25.6
	4 años	1.1	97.4	1.5	34.5
Chiapas	3 años	99.8	0.2	0.0	25.6
	4 años	1.1	97.4	1.5	34.5
	5 años	0.1	0.1	99.8	47.1
	6 años	0.0	0.0	100.0	1.9
	7 años	0.0	0.0	100.0	0.9
	3 años	96.9	1.2	1.9	1.9
	4 años	35.5	58.5	6.0	17.4
Estado de México	3 años	96.9	1.2	1.9	1.9
	4 años	35.5	58.5	6.0	17.4
	5 años	0.0	0.2	99.8	20.2
	6 años	0.0	0.0	100.0	0.2
	7 años	0.0	0.0	100.0	0.0

IFiente: Centro de Estudios Educativos.

**AN ANALYSIS OF PRESCHOOL DATA  
Taken from an Evaluation of PARE  
(PROGRAMA PARA ABATIR EL REZAGO EDUCATIVO)**

**APPENDIX D**

## APPENDIX D -- An Analysis of PARE Evaluation Data

The purpose of this appendix is to present an analysis of preschool data taken from an evaluation of the Program to Reduce Delays in Basic Education (PARE). This analysis was made possible by the Centro de Estudios Educativos which is carrying out an on-going evaluation of PARE and which kindly agreed to allow access to its previously unanalyzed data on the preschool backgrounds of students in the primary school sample.

The PARE project began in 1991 in four Mexican States with high levels of primary school repetition and dropout: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, and Hidalgo. It takes as its general purpose to strengthen the quality of basic education in the States of Mexico where education seems most to be lagging behind, giving priority to rural and indigenous areas. As presently constituted, the specific objectives of PARE are to:

- Increase the level of learning in primary education
- Better prepare and motivate teachers
- Strengthen educational organization and administration

To meet these ends, the PARE project has set out nine strategies, or project "components" which form the operational core. These are:

- Increasing the quantity and quality of teaching materials
- Publishing and distributing materials in the main indigenous languages
- Creating school libraries
- Distributing free textbooks and supporting didactic material
- Training teachers, technical personnel and administrators
- Using methods of social communication, with emphasis on the radio, to improve distance education and training
- Improving infrastructure: buildings and equipment
- Strengthening and reorienting school supervision
- Providing incentives for good teaching, including financial incentives in some cases.

An evaluation component was built into PARE, contracted to the Center for Educational Studies (CEE), working in collaboration with the Department of Educational Research (DIE). To carry out the impact evaluation, a sample of approximately 200 schools was selected in five states, four of which participate in PARE (Oaxaca, Hidalgo, Chiapas and Guerrero) and one of which does not (Michoacan). The schools have been chosen so as to represent four different school settings or "strata": 1) urban schools, 2) rural schools run by the Secretaría Educación Pública, 3) indigenous schools, and 4) schools in very small communities run by CONAFE (El Consejo Nacional de Fomento Educativo). This large, quantitative, longitudinal study, which began in 1993, provides an excellent stratified sample of schools in the four strata in the five states being studied.

Although preschool education is not one of the components of the PARE program, the evaluation of primary schools included a preschool variable as one of many possible variables that

could affect primary school outcomes, independent of the PARE interventions. Relevant to our preschool purposes, the study provides information about: 1) preschool coverage in the five states; 2) reasons why parents do not send their children to preschools; and 3) the number of years that each student in the sample has attended preschool. This last piece of information has allows analyses of:

a) the relationship between participation in preschool and preparation of children for the first year of primary school. This preparation is measured by tests of pre-reading and pre-mathematics abilities and of psychomotor development, given to children during their first weeks of primary school in 1994.

b) the relationship between participation in preschool and achievement as indicated by the grades of students in the fourth and fifth grades of primary school.

c) the relationship between participation in preschool and primary school repetition for students in the 4th or 5th grade.

In this appendix, we will concentrate on data regarding attendance and on the relationship of preschooling and the preparation of children for the first year of primary school.

## 1. Preschool attendance and coverage in the PARE sample

**Coverage.** In the PARE evaluation sample, the availability of preschools (presence of a preschool and possibility of enrollment) for children in the different "strata" of the PARE primary school evaluation was as follows:

Urban	100%
Rural	76%
Indigenous	82%
CONAFE	16%

This suggests that access to preschooling varies by setting, with, at least in theory, complete access in urban areas and with very little access in the communities of less than 100 in which CONAFE concentrates its work. Children who attend rural and indigenous primary schools appear to have relatively high access to some form of preschool.

**Attendance.** The percentages of students without preschool or with 1, 2 or 3 years of preschool are given in the above table, for each of the four strata. The distribution suggests that:

1. Although all urban areas offered preschooling, some urban children do not attend preschools. Similarly, the rates of preschool attendance for rural and indigenous children are lower than the figures for availability would suggest (60 vs. 76 in rural and 64 vs 82 in indigenous). Whereas the figures describing the access to preschooling seem to be high, the

actual attendance figures are consistent with the enrolment figures obtained from official statistics.

2. Attendance is not only higher in urban areas but urban children are also more likely than their rural, indigenous or CONAFE peers to attend preschool for two or three years (Table D.1). Only 15% of the children who attend primary school in CONAFE areas have attended preschool and only 7% have attended for more than one year..

Table D.1.-- Number of Preschool Years enrolled, by Primary School Strata

Number of Preschool years	Urban	Rural	Indigenous	CONAFE
None	16%	41%	36%	85%
1 year	22	21	31	8
2 years	27	20	24	6
3 years	35	19	9	1

\*Source: Data obtained from an evaluation of the Programa de Abatir el Rezago Educativo (PARE) carried out by the Centro de Estudios Educativos (CEE), courtesy of the CEE, 1993-4 in the states of Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacan, and Oaxaca..

**Gender differences.** When attendance is analyzed by gender, no differences are found between boys and girls in urban, rural or CONAFE settings. In indigenous areas, the attendance by girls was slightly higher than that of boys (66% vs. 62%).

## 2 Reasons given for not attending preschool

In order to analyze the reasons given for not attending preschool, children in each strata who did not attend because of the lack of a preschool place were first separated from those who did not attend for other reasons. The other reasons for not attending were then arrayed and percentages calculated. When the "other reasons" are analyzed (see Table D.2):

- Distance is consistently a factor in inability to attend. Even though children may have, theoretically, access to a preschool they may not be able to get to that preschool easily, creating problems of attendance. This is particularly so for children in CONAFE areas. For all intents and purposes, this amounts to lack of access to preschooling.

- Family-related reasons are also cited with some frequency, particularly in urban areas.

- Lack of interest or the feeling that preschool is not necessary was given as a reason for not attending by approximately one-third of those whose children had access to preschools but did not attend.

- A problem with the preschool itself is cited by only a very small percentage of parents as a reason for not sending their children.

Table D.2.-- Reasons given by parents why their children did not attend preschool:  
The PARE evaluation\*

Reasons	School Strata			
	Urban	Rural	Indigenous	CONAFE
A. Lack of preschool place	12.5% (N=400)	54% (N=683)	56% (N=815)	86% (N=283)
B. Other reasons, N=	(350)	(314)	(356)	(40)
- Distance/limits	18%	34%	33%	70%
- Lack of interest or not considered necessary	32%	34%	29%	10%
- Family -related problems including economic	42%	19%	30%	15%
- Problem with preschool	1%	4%	3%	5%
- Other or did not know	7%	9%	6%	-

\*Source: Data obtained from an evaluation of the Programa de Abatir el Rezago Educativo (PARE) carried out by the Centro de Estudios Educativos (CEE), courtesy of the CEE, 1993-4 in the states of Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacan, and Oaxaca..

### 3. Analyses of the relationship between preschool participation and school readiness.

In the PARE evaluation, information is available indicating the number of years of preschooling for each child (0 to 3 years). This variable can be related to measures of school readiness, achievement and repetition. Definitions of each of these variables will be included below in the relevant section. Cross-tabulations were run for the total sample and within each of the four schooling strata. Within strata, separate cross-tabulations were also run for boys and girls and also for high, medium and low socio-economic status. Socio-economic status was defined in a different way for each of the four strata under the assumption that the indicators of status in urban rural, etc. will be different. Using the status scales derived by the CEE for each strata, children were assigned to a high, medium or low status in approximately equal proportions. It should be noted that the children in the urban sample are children who attend marginal schools. Therefore the "high" socio-economic children from urban areas are, at best, children from the middle class and the category will include children who might be classified elsewhere as part of a lower-middle, "working class" group.

Tables D.3 and D.4 summarize the results of the cross-tabulations, presenting only significance levels (based on a Chi-Square/Pearson coefficient) for each separate cross-tabulation.

**School Readiness.** From Tables D.3 and D.4 we see a strong relationship between preschool participation and both pre-literacy and numeracy skills for urban children, both boys and girls, and particularly from families who were classified as of "high" socio-economic status. A lesser effect was found for upper class urban girls with respect to mathematics and psycho-motor development. The relationship for rural, indigenous and CONAFE children is weaker and more scattered. Girls from middle socio-economic categories in rural schools showed significant effects in all three readiness areas. An effect appeared for boys in indigenous schools who came from the lowest indigenous socio-economic strata, but only with respect to reading readiness. In CONAFE schools a weak but relationship was found for the poorest children with respect to psycho-motor development.

The only convincing results from this analysis are results relating to urban children. It is likely that this result has to do with both the length of time in preschools which, on the average was longer than for children in the other circumstances studies, but also, and more importantly, with the general social environment of the urban children.

Table D.3.-- Years of preschooling by measures of school readiness:  
PARE preschool evaluation, Male/Female\*

Readiness	Urban Male	Urban Female	Rural Male	Rural Female	Indigenous, Male	Indigenous, Femal	CONAFE Male	CONAFE Female
Pre-reading	***	***	-	**	*	-	-	-
Pre-Math	-	*	-	-	-	-	-	-
Psycho-Motor	-	*	-	-	-	-	-	-

\* This table shows significance levels for cross-tabulations with indicators of school readiness on one dimension and years of preschooling on another. The significance levels are indicated as follows: \* = .10; \*\* = .01; \*\*\* = .001; \*\*\*\* = .0001 or greater

Table D.4.-- Years of preschooling by measures of school readiness:  
PARE preschool evaluation, Socio-economic status\*

Strata and Socio-economic status	Urban	Rural	Indigenous	CONAFE
Pre-reading				
High SES	****	-	-	-
Medium	-	*	-	-
Low SES	-	-	**	-
Pre-Math				
High SES	***	-	-	-
Medium	-	*	-	-
Low SES	-	-	**	-
Psycho-Motor				
High SES	*	-	-	-
Medium	-	*	-	-
Low SES	-	-	-	*

\* Ibid.

**APPENDIX E**

**CASE STUDIES OF TWO PRESCHOOLS  
In the Alta Mixteca of the State of Oaxaca**

# TABLE OF CONTENTS

Executive Summary and Conclusions	
I	Introduction
	A. Purposes of the study and antecedents
	B. Methodology
II	A Case Study of Las Nubes
	A. The Community
	B. The Pre-school
	C. The Children and their Families
	D. How Does the Pre-school Function
	E. Relations of the Preschool to Parents, the Primary School and the Community
	F. Costs
III	A Case Study of Llano Alto
	A. The Community
	B. The Pre-School
	C. The Children and their Families
	D. How Does the Pre-school Function?
	E. Relations of the Preschool to Parents, the Primary School and the Community
	F. Costs
IV	Issues
	A. Quality
	B. Costs and Effects
	C. Numbers
	D. Language
	E. Learning Disability

## EXECUTIVE SUMMARY AND CONCLUSIONS

The two case studies reported here have been carried out as part of a larger study examining the present state of pre-school education in Mexico. The two communities studied share the following characteristics: they are found in the Alta Mixteca (a mountainous region of the State of Oaxaca in which the Mixteco ethnic group is prominent) and are rural towns in which the main occupation is still farming. Each town has a pre-school, a complete primary school with approximately 250 students and a secondary school. Both towns are found in marginal economic areas and are influenced by migration. The communities differ in size (Las Nubes less than 1000 and Llano Alto about 2,500), in administrative responsibility (Las Nubes is a municipal seat, Llano Alto a dependent "agencia"), and in the extent to which Mixteco is spoken (Las Nubes is primarily Spanish-speaking despite its Mixteco history whereas Llano Alto continues to have a significant number of Mixteco speakers). The schools in Las Nubes come under the general education sections of the Secretariat of Public Education whereas those in Llano Alto are overseen by the Department of Indigenous Education.

Information was gathered by: 1) examining school records in Oaxaca and in the schools, 2) semi-structured interviews with preschool and primary school teachers and directors, a sample of 10 parents of children in each preschool and a sample of 20 parents with children in the first grade in each community, observations of the preschools in action, and observations by the four members of the research team, two of whom were native Mixteco speakers and have intimate knowledge of the communities, during four days in each community (supplementing previous visits of four days each made for a study of primary schools).

### General Conclusions

The summary conclusions are organized in terms of the main questions which the studies sought to answer.

#### **How are the preschools set up and how do they function?**

1. **Buildings and equipment.** The physical plant and equipment in the two schools was adequate. Both had been built by the construction arm of the Secretary of Public Education (SEP). There were, however, some important problems of maintenance that needed immediate attention but which were relatively difficult for the community to finance, a leaky roof in one and a problem with the bathrooms in both. The lack of attention to sanitary problems was worrying.

2. **Materials.** Such materials as pencils, crayons, paper on which to draw, and scissors were available for all children, provided by the parents and teachers and community, sometimes at considerable sacrifice. Old primary school textbooks were available for pictures and cutting, but there were no storybooks. Teachers had made some aids for classifying and counting, etc. There were no materials reflecting the culture of the region.

3. **Teacher qualifications, training and permanence.** The training and experience of teachers varied. Both teachers in Las Nubes were trained as preschool teachers, but only two of the four in Llano Alto were so trained. In general, teachers seemed reasonably qualified and dedicated, but could profit from additional training, some more than others. Teachers also carry a heavy load, especially in the case of the teacher at Las Nubes who also serves as director. There seems to be considerable rotation of teachers, 4 of the 6 teachers were in their first year in the respective pre-schools. In the case of Las Nubes, both teachers live in and are integral parts of the community. In Llano Alto, three of the teachers commute from nearby villages and the director stays in the village with relatives during the week but leaves on the weekends.

4. **Supervision.** Supervision is weak. Supervisors do not make more than two visits per year and their visits are more closely linked to inspection than to on-going training. Supervisors are overloaded. Apparently, supervisors meet periodically with groups of teachers when they travel to Tlaxiaco at their own expense to be paid. Modes of supervision need to be re-examined and the function needs to be re-oriented and strengthened.

5. **Functioning.** Although the schools are administered by different bureaucratic departments and one is classified as bilingual-bicultural, the mode of functioning was very similar in the two schools. The routine followed was almost identical, based on the identification by the children of themes around which a plan of work was then built. Teachers had learned to rely as much on questions as on answers in their work. The routines of both preschools included time for an inspection of cleanliness, physical education, recess, and songs. Children were divided by age in both schools (more so in the second which has 3 teachers).

#### 6. **Issues:**

**Quality.** Although quality of attention is reasonable, providing good quality preschool education is limited by the high ratios of children to teachers, by lack of training, by teacher turnover, and by the absence of some materials, including storybooks.

**The numbers game.** The functioning of the preschools is affected by rules regarding how many children must be registered in order to justify contracting a teacher or director, in relation to the number of children of the appropriate ages in the community. The need to complete numbers has sometimes led the community authorities to pressure parents into sending their children to the preschool even though they did not expect to do so. This is particularly so for children at the age of 3 years. Numerical pressures have been aggravated by a need to justify primary school places as well, by a declining birth rate, and by occasional migration. On occasion children have been registered prematurely in primary school -- for numerical reasons -- increasing the possibility that they will be first grade repeaters. The numbers game has also led to occasional arrangements with parents whereby a child registers but does not attend or attends only sporadically, and to requiring rural children to go to a preschool that is farther away because the political boundaries determine the district to which a child belongs.

**Language.** All instruction was in Spanish in the two schools, despite the fact that the second school is classified as bilingual and despite the bi-lingual capacity of the three teachers. This raises questions about what is meant by bilingual education, whether communities really want bilingual education, and whether teachers are capable of providing such education if it is asked of them.

**Learning disability.** Neither preschool nor primary school teachers are prepared to help the 10% or more of children who have learning difficulties.

### **Who is served and who is excluded?**

The preschools serve well children who live in the center of the towns. In both cases, but particularly in Las Nubes, children from the outlying areas are unable to attend the preschool because distances are too great. In Llano Alto, the differential is found only for children aged 3 and 4; participation appears to be universal for 5-year olds, regardless of their residence. In order for children from more rural areas (who often tend to be at an economic disadvantage) to participate, preschools, organized in a different way and for children in smaller numbers, must be brought to them; it is unrealistic to expect the rural children under 5 to come to the preschool in the town.

### **What are the costs and who bears them?**

The per-child per-year preschool cost was estimated at N\$1187 for Las Nubes and N\$1482 for Llano Alto. When the school year began, these peso cost figures translated into approximately US\$350 and US\$436, respectively, but with the devaluation, the dollar equivalents are closer to US\$198 and US\$247. Of this amount, parents, teachers and the community shoulder approximately one third of the expenses in Las Nubes and one-fifth in Llano Alto, in part through monetary contributions and part by donating time and materials. The government provides the remainder, principally in the form of the salaries of the teachers who are paid at a level of approximately 4 minimum salaries. Teachers spend the equivalent of about one month's salary for purposes related to the functioning of the school or for their own training.

### **What is the relationship between preschool and primary schooling?**

The relationship can be characterized as follows:

- ◆ In Llano Alto some sort of preschool certification is asked of all children who enter primary school. Parents therefore think preschool is a pre-requisite even though there is no legal basis for this belief and the requirement is locally introduced. The same belief is widespread also in Las Nubes but the practice of requiring certification is not followed as consistently. This belief is fostered so that parents will enroll children in preschools.

- ◆ There is very little formal relationship between the preschool and primary school teachers. They collaborate in educational celebrations but teachers from primary do not visit preschools or vice versa. Teachers have not met together to discuss educational questions of joint interest. There is some misunderstanding about what preschools should do to prepare children for primary school despite informal knowledge about what goes on in classrooms because the preschool teachers often have children who attend primary school and primary school teachers are often parents of preschoolers.
- ◆ Preschooling does seem to help children adjust to primary school. This was evident in opinions of parents and teachers in the two communities. It was also evident in the projected performance of preschool vs. non-preschool children that was possible to carry out in Las Nubes. Even when controlling for whether children lived in town or in outlying areas, preschool children were much less apt to fail the first year than children without preschool experience.

### **How do parents relate to the preschools and what do they say about them?**

Parents participate in the preschools in several ways. They provide funds for materials and participate in maintaining and improving the physical condition of the preschool. In Las Nubes, several parents are chosen for the demanding task of participation in the preschool committee; in Llano Alto, nomination for the preschool committee extends to non-parents who must carry out community work. Some teachers discuss progress of children with parents on a more-or-less regular basis, but the more frequent pattern is for parents to be called only when their child has a problem. It is rare for parents to help out directly in the preschool classroom although apparently the woman who heads the parents committee in Las Nubes helps out from time to time. Nor do the preschools seek to educate parents as a regular part of their program. As a result, it is an unusual parent who consciously seeks to stimulate and educate their preschool-aged child. Most parents feel they are not in a position to criticize the teachers.

### **What is the relationship between the preschool and the community?**

Teachers sometimes take children out into the community to observe or for an outing. Little effort is made in the preschool to appropriate materials from the community in their classroom work.

The community provides considerable help to the preschools -- through the tequios (community service projects). Community authorities seem to be supportive of preschool teachers. The relationship between the preschools and the health post depends on the attitude and energy of the medical doctor occupying the health post position. At the time of the study, communication and attention seemed to be good in Las Nubes but not in Llano Alto. In Las Nubes, the doctora lives in the community and has been there for three years; in Llano Alto, the doctora had arrived only one month earlier and remains in the community only during the weekdays.

## I INTRODUCTION

### Purposes of the study and antecedents

The two case studies presented in the following pages were carried out in order to provide data for and to assist with the interpretation of a more general task -- a social policy study of preschool education in Mexico providing a description of the system and suggestions about how it might be improved.<sup>1</sup> The studies are, however, of interest in their own right and for that reason are presented here in more detail than would have been possible or advisable in the text of the larger study.

More specifically, the studies sought answers to the following questions:

1. How are the preschools set up and how do they function?
2. Who participates in the preschools and who is left out?
3. What are the costs of operating the preschools and who bears them?
4. How do parents relate to the preschools and what do they say about them?
5. What is the relationship between preschools and primary school? Is there educational continuity? Does participation in preschool aid the adjustment and performance of children in the first year of primary? What do parents and teachers have to say about the relationship?
6. How does the preschool relate to the broader community?
7. What seem to be the main issues with which these preschools are struggling?

### Methodology

A case study approach was taken in order to be able to look more closely at what goes on in the preschools than is normally possible when undertaking a larger survey. This was done in the hopes of uncovering insights into the functioning of rural preschools. The results are not generalizable, but do help to raise a number of troublesome general questions about the way in which preschools operate in rural areas. They also help to suggest possible avenues that might be pursued to improve the preschools.

In a sense, this is a comparative study. It looks at two preschools found in rural communities in the same mountainous region (the Alta Mixteca) of the Mexican State of Oaxaca. The communities are a short distance from each other and share the following characteristics that were sought when they were originally chosen (then with a study of primary school repetition in

---

<sup>1</sup>That broader social policy was carried out for the Secretary of Public Education, the National Council for the Promotion of Education and the World Bank. The case studies also represent a continuation of previous work in the same two communities focussing on the reasons for primary school repetition and dropout.

mind)<sup>2</sup>:

- rural, located in a marginal rural area
- with a complete primary school (six grades and at least one teacher per grade)
- with primary school repetition and dropout rates apparently above the state average
- with less than 500 primary school students
- in an area where post primary education is offered
- including children of indigenous cultural background

The two preschools were established at approximately the same time and both have been functioning for more than a decade.

Although similar in some respects, the communities and preschools studied also differ in size, administrative responsibility, the degree of cultural maintenance, and other characteristics that would lead one to expect differences in the functioning of preschools. The first preschool is located in a Municipal center (similar to a county seat). The school is classified as a general preschool, bringing it under the administrative responsibility of the state's department of preschool education. The school enrolls 51 children and has two teachers, one of whom functions as the acting director. The second preschool is found in a slightly bigger town that is, however, not a municipal center and does not, therefore have the same political privileges usually accorded to the center. Both the preschool and primary school are classified as bilingual schools (as contrasted with general preschools) and fall under the jurisdiction of the Department of Indigenous Education (rather than under the Department of Preschool Education). The second preschool enrolls 63 children and is staffed by three teachers and a full-time director. More specific information about the communities and schools is provided in each individual case study.

Although some numbers will be provided along the way, these are essentially qualitative studies, carried out in an ethnographic tradition. The information obtained in the study comes from:

1. An examination of preschool records
2. Semi-structured interviews with:
  - the preschool teachers and director
  - a random sample of 10 parents of children in each preschool
  - first grade teachers and the director of the primary school
  - a random sample of 20 parents of children in the first grade of primary school
  - the heads of the community health posts and with community authorities.
3. Observation of preschools in action.
4. Observations by a team of four during four days in each community (supplementing an

---

<sup>2</sup>For results of the analysis of primary school repetition and dropout in the two schools, see, R. Myers, et al., "School Repetition and Dropout. Case Studies of Two Rural Schools in the State of Oaxaca, Mexico," A report prepared for the World Bank, Mexico, Distrito Federal, November 1993.

earlier team visit of four days to the same communities).

5. The intimate knowledge of the communities of two of the team members.<sup>3</sup>

As background for the case studies, interviews were obtained with the head of general preschool education and of indigenous preschool education in the state education offices in Oaxaca.

---

<sup>3</sup>The fact that this study represented a continuation of earlier work carried out by the same study team in the same communities 15 months earlier facilitated the work. Access to the communities was originally facilitated by staff of the Program to Reduce Educational Delays (PARE) in which both of the communities studied participate. During the previous visit, contacts were established with the appropriate regional and zonal educational authorities as well as with the local school personnel and with community authorities. Moreover, understanding of the local situation was facilitated by the fact that two members of the study team (see Appendix A for a description of the team), Zárata and Cruz, are from the Alta Mixteca region where the communities are found, are Mixteco speakers, and have worked for many years within the system of indigenous preschool education. Cruz is originally from one of the communities studied and had taught in the other.

## II A Case Study of the Las Nubes Preschool

### The Community

The town we will refer to as "Las Nubes" (The Clouds) is tucked away in the hills of the Sierra Madre, about 7 hours from the city of Oaxaca and about 3 hours from the closest city, Tlaxiaco (population 9,600).<sup>4</sup> The town is perched on a small level area jutting out from forested mountainside. To reach Las Nubes it is advisable to have a sturdy vehicle because stretches of the access road are dirt and stone and poorly maintained.

Thirty-five years ago the town consisted of a dozen or so families but the population of the town proper is now estimated at about 800. Electricity arrived in 1969. Although most of the houses are still log cabins, new constructions are of cement and brick. Only about one-third of the houses are connected to a drainage system. A seemingly active health post is found in the center of town, staffed by a resident doctor and assistants. Because Las Nubes serves as the municipal seat for an area with more than 8,300 inhabitants, it boasts a sizeable municipal building which includes a kind of ballroom for special occasions. A largish church is found in the town as well. In addition to the pre-school, the town has a primary school enrolling about 250 students, and a secondary school at the edge of the town. A nearby "internado" offers an educational alternative, from second grade onward, for bi-lingual children from families of little means.

As one moves beyond the village, the road falls away abruptly to a valley below, passing a magnificent waterfall. Children from these outlying areas arrive to the primary school from the valley and from settlements on the mountainsides as well as from the town, but in most cases it is too difficult for children of preschool age to make the demanding trip to town every day, even if accompanied by older siblings.

The population of the town includes a mixture of farmers who work land near the town and of small merchants or informal workers involved in such home-based activities as baking and distributing bread or tortillas. Often the farmers double as carpenters or masons or handymen. In the outlying areas, a living is scratched out from farming a rough terrain that often yields little. Employment possibilities are limited. Large families of 5 or more children are common in the village and even more so in the surrounding area. In the countryside, Mixteco is more likely to be the mother tongue, but even there Spanish has made major inroads; the number of mono-lingual families is in rapid decline.

---

<sup>4</sup>A year ago, the respective times were closer to 10 hours from Oaxaca and 4 or 5 hours from Tlaxiaco. In the last year part of a super highway has been completed cutting the driving time from Oaxaca to Tlaxiaco and part of the road between Tlaxiaco and Las Nubes has been paved.

During the weekdays, the pace of activity in the town is measured and the town closes down at night. A Sunday market which draws from a fairly wide area surrounding the town brings Las Nubes to life.

The village experiences some out-migration, but families also arrive to Las Nubes from the countryside and occasionally from other areas as well. Some families from the area migrate temporarily to participate in harvesting in the Northern part of the country. Longer term migrants like to maintain their ties to the town and often return for fiestas to which they also make monetary contributions. Some of the newer constructions in town belong to these migrants, including a fancy brick home belonging to an accountant who lives in Mexico. These new constructions give the town an appearance of greater wealth and economic opportunity than is the case. Indeed, the migration is caused by the scarcity of employment and the poor economic conditions that characterize the zone.

Continuing change in the town is evident in the shift in construction materials, parabolic dishes that grace a few of the homes, the small, one-star hotel that was built a few years ago, the appearance of two small restaurants over during the past year, and the public telephone (not always in service) that arrived about 18 months ago to connect Las Nubes with the rest of the World. Change is also evident in the shift to Spanish, with few families now using the Mixteco language in everyday life, even though parents may still speak Mixteco.

### **The Preschool**

**Origins.** The origins of the preschool in Las Nubes are not clear. From conversations with the preschool teachers and with several people in the village, it seems that the preschool began about 15 years ago and, at that time was held in a space provided by the municipality. Eleven years ago, a new, standard model, preschool was built by CAPFCE, the construction arm of the Secretariat of Education. The construction consists of one building containing two ample rooms and a room that serves as the director's office. More precise information about the origins of the preschool and its evolution was not obtained.

**Present status and enrollment.** When the field visit was made in late January of 1995, the preschool register listed 51 children classified in three levels. Half of the children (25) were classified as at the 3rd level (age 5), with the remaining 26 split between the first and second levels (ages 3 and 4). Attendance fluctuates, but averages about 40 according to the Director. For some reason, attendance wanes as the week goes on, she said and there were only 31 children present at 9:45 on the Wednesday that we arrived to observe. (Three or four children may have arrived later because there was a tendency for children to trickle in late well beyond the 9:30 starting time).

Two teachers run the preschool, one serving as the Director, a task for which she receives no additional remuneration. Because the enrollment has not reached 60 children, it is not possible

to hire a third teacher or to hire a full-time director. This places a considerable load on the teachers with, in theory, about 25 children per teacher (although in fact this load was lower because of absences. It also meant that when the director had to attend to an administrative matter (such as responding to the charge that electricity had not been paid and involving a trip to Oaxaca), the remaining teacher was responsible for all of the children present. In some cases, the woman who serves as head of the parents committee apparently helps out.

Enrollment remains below 60 despite a door-to-door census and soliciting at the beginning of the year by the teachers, and despite some pressure on parents to enroll their children placed on them by the local authorities. The teachers complained that the primary school receives children with or without a preschool certificate; they cannot, therefore, pressure parents as much as they would like to. Still, most of the children from the village who are eligible are enrolled. This led one of the teachers to remark that "we are running out of children," (los niños estan agotando), by which she meant that reductions in birthrates are limiting the number of children who are available to attend the preschool.

Paper requirements to enter the preschool do not seem to be a major deterrent to inscription. Parents are asked to provide a birth certificate or a birth registration but this seems not to be a hard and fast rule. Immunizations are not required but children who arrive without an immunization chart are given one and sent to the health post to get the shots they have not received. Other requirements seem to be more difficult. In one case, the fact that a person was chosen to serve on the Committee led to withdrawing the child because the parent felt he would be overburdened by having to serve. Parents are asked to provide children with basic materials and to contribute 15 pesos to purchase others. However, if a family cannot pay the teachers cover the cost so payment is not a deterrent to enrollment.

Administratively, the preschool in Las Nubes is characterized as a general preschool and falls under the Department of Preschool Education. Supervision is provided from Tlaxiaco. Because of the distance involved and the heavy load that supervisors carry, the school is visited only once or twice during the year, usually in conjunction with a special event.

**The preschool buildings and grounds.** As we approached the preschool, walking over an unpaved street, we were greeted by the sound of children's songs being played over a speaker positioned on the roof of the preschool. The songs were intended to welcome children to the school (and not incidentally remind town residents of the presence of the preschool). Around the preschool area is a wire storm fence which can be seen from the outside but which is hidden behind hedges on the inside. The entrance is a brightly painted gate that can be locked providing security. Upon entering the grounds, the first impression is of an attractive and colorful place. Many flowering plants and bushes have been placed around the school building. Some bushes have been trimmed in the shape of animals. A portion of the ample grounds has been cemented over with, however, narrow lines of inlaid small stones dividing the cemented area into large squares and providing some design. The cemented area, which was built with funds from Solidaridad, is used for exercising, recreation and sports, and for other outdoor activities

including the dance practice we watched on the day of our visit (for a performance that preschool children were to give in three weeks at the annual school fiesta).

The preschool consists of one low building divided into three rooms -- two large classrooms and a smaller office, behind which are tiled bathroom facilities. Each classroom measures about six meters by eight meters. At the front and back of the classrooms, windows cover the upper half of the wall space, allowing plenty of light into the rooms. The lower, walled portion of each classroom was covered on the outside with paintings of cartoon characters. Committee members were giving the building a new coat of paint during the time we visited.

Two major problems with the present facilities were cited by the Directora. First on her list was the need to treat the roof with sealer to prevent leaks that cause problems in the classrooms when it rains (which is with some frequency). The second problem is that the toilets do not flush so buckets of water must be used. In addition, a request has been made to the Parent's committee to build swings and a jungle gym. Resources are not in hand to treat these problems.

**Personnel.** Graciela, the teacher of 5-year olds and the acting Director, is 26 and comes from one of the more well-to-do families in the town. She was trained for four years in the normal school as a preschool teacher. Young and lively and pleasant, Graciela takes her job seriously and, as will be shown in the section on costs, is willing to contribute a significant portion of her salary to seeing that the preschool runs as well as can be. She has a three-year old daughter in the preschool. She does not speak Mixteco.

Betti, aged 29, is also a normal school graduate with training in pre-school education. She is from the community, but this is her first year teaching in the Las Nubes preschool. Previously, she has spent 8 years in other preschools in outlying areas. She is the mother of children ages 10 and 7 and 3, and was visibly pregnant at the time of our visit. She speaks some words of Mixteco but uses Spanish as her first language.

Both teachers have participated in a variety of training courses, at the rate of about one or two per year and most dealing with teaching techniques or ways to use teaching materials of one kind or another. The latest course was one dealing with "plastic arts." Betti indicated that this course was hard to apply because the materials required were difficult for them to obtain

**The Preschool Committee.** From among the parents, 8 are chosen by vote to make up the Preschool Committee which consists of a President, Vice-President, Secretary, Treasurer and four "vocales." Positions are taken for one year and imply considerable work, particularly for the President who was present most days and was, in effect, giving half of her time to the preschool. One parent later told us that he had withdrawn his daughter from the preschool so as not to have to serve on the committee. Not all Committee members take their task seriously according to the Directora who said that there are always one or two lazy members.

One main activity of the Committee is to maintain and improve the preschool grounds and facilities. A member of the committee is responsible for cleaning the bathrooms each day. Members also tend the plants. On the day of our visit, five members were present and involved in painting the building. Another main activity is to raise funds for the preschool to be used to pay for utilities and in the upkeep and improvement of buildings and grounds. Fund-raising activities include growing and selling a crop of maize on a parcel of land pertaining to the preschool, carrying out raffles, and selling food at a booth when community events are held. Committee members accompanied us on visits to the homes of preschool children.

Donations of time by committee members were estimated to add up to about the equivalent of one and one-half person-years of work each year. We did not think to ask whether committee members have out-of-pocket expenses associated with their service or whether they make monetary contributions to the preschool to help defray expenses.

### **The children and their families**

Children in the preschool varied in age from 3 years to 7 years. The unusual case of the 7-year old was one of a child that apparently has a learning problem and has been allowed to stay on for extra time in the preschool. In interviews one case appeared of a child who had begun to attend the preschool at the age of 2 years 9 months. According to the inscription list, 32 of 51 (63%) children registered are girls. Why this imbalance exists is not clear.

The local doctor told us that 80% of the children entering first grade are classified as malnourished, with about 15% labeled as 2nd degree malnourished. However, she also indicated that she is skeptical of the norms that are applied which she thinks overstates the real level of malnourishment. And, she indicated that the cases of 2nd degree malnutrition were found in children from the outlying areas. Accordingly, she felt malnutrition was not a general problem among the children in the preschool who, almost exclusively, live in the town.

Based on a periodic test of eyes and hearing, the doctor indicated that eight of the preschool children have problems with their vision. However, none of the children in the preschool wear glasses. To obtain glasses requires an appointment with an ophthalmologist in Oaxaca and the purchase of glasses. The trip and expense are more than most families can, or want to undertake. In a preventive effort, Vitamin A supplements are now being provided to the children. In the past, parasites have constituted a major health problem for children in the community. Now, however, preschool children are being dewormed every three months, bringing the problem under control. The doctor indicated that infection and sickness was less a problem in the preschool than in the primary school, in part because the preschool teachers are alert and refer children and in part because the preschool children are children from town who, on the average, are better off.

The school record provided information about the parents who registered children. Of the

51, 20 classified themselves as farmers, 18 as homemakers, 9 as teachers, 2 as drivers and 2 as masons.

A sample of 10 children was randomly drawn from the inscription list and interviews were held with parents or guardians of 9, including with the parents of one child who had been withdrawn from the school by her father who did not want to serve as a member of the Preschool Committee. The small survey showed that 8 of the 9 families were nuclear families with both parents present (although in one that presence was sporadic). In the remaining case, the child was cared for by an aunt. The average number of children in the families was about 4, ranging from 3 to 8.

Consistent with the inscription information, the main occupation of fathers was farming. Mothers, except for 2 teachers and one woman who ran a small store, dedicated themselves to the home. In two cases, children of teachers were taken care of by a servant when not in the preschool. In three cases, older sisters had a main role in helping to care for the preschool child.

### **How does the school function?**

As indicated, classrooms are bright and well-ventilated. The rooms have cement floors, a blackboard, and chairs and tables appropriate to the size of the children. Each room also has a cabinet to store materials. Some colorful decorations made by the teachers are suspended from the roof. On the walls are large cards with the children's names printed on them, cards with the letters A,E,I,O and U, a picture or two drawn by the children. Lots of crayons and pencils are visible. One corner of the room is labeled as the "plastic arts" corner but has few materials. A table by the door serves as a place to leave sweaters and snacks (for those children who bring snacks). The classroom does not have any storybooks for children. None of the decorations or materials in the classroom reflect the local culture or the flora or fauna of the region.

The regular hours of the preschool are from 9AM to 12:00, but during the winter months, when our visit was made, the school hours are from 9:30 to 12:30 in order to allow the day to warm up before children make the walk to school. Children arrived slowly, some coming well before 9:30, others straggling in as late as 10:00. Most children arrive on their own, but 4 or 5 were brought by parents or siblings. On the day of our visit, the preschool session formally began at 9:47AM with an assembly at which the research team was introduced. The children were told that we had come to learn about the beautiful children of Las Nubes and they were cautioned to be obedient. Following the introduction, the regular routine of the day began with physical exercises and an associated activity of naming body parts as those parts were exercised. Girls seemed to participate more enthusiastically than boys in the exercises.

Shortly after 10:00, the children were reassembled in a different part of the courtyard to practice the dance that the preschool would be presenting later at the annual school festival in Las Nubes. During this period, children who were not participating directly in the dance sat on the

side watching or entertaining themselves or scuffling. Four mothers of children were present to watch as well.

At about 10:30, the children moved into the classrooms. The following is a description of the routine followed in the classroom for the older children. As the children entered the classroom they each took a chair from the stacked chairs and found a place around the tables which were organized in a "U". Once seated the children were asked, "What day is today?" They then sang two songs, in full voice and with more than a little shouting. This was followed by an inspection of fingernails and hands. Attendance was then taken; names were called out and children were asked to respond with "Presente" following which the group applauded for each child present. Most children answered in a loud and clear voice but one boy did not respond (this was on purpose in order to be naughty) and two others were very weak in their responses. Children were then put through a verbal exercise that was designed to teach such concepts as open/close, above/below, and back/front.

At 10:50, children were asked what topic they should work on that day. Ignoring the response, "nothing," the teacher responded to several children who suggested that they should take up "home" as their theme for the day. Children were then asked to make a contribution to a "frieze" by drawing something related to house or home on a large piece of construction paper taped to the front wall. Meanwhile, children who were not contributing to the frieze were asked to locate their notebooks and crayons and to draw their house. Most children complied. One very shy boy, who has just come into the preschool and whose family has just moved to town from an outlying area, did not have a notebook or crayons. One child offered to share.

At about 11:10, a recess was declared during which children could eat their morning snack or continue drawing or go outside -- which almost all children did. Not all children had brought snacks. One boy made quite a point of showing his fancy lunchbox with plastic containers inside containing fruit and other food. This contrasted glaringly with children who had no food. Recess continued until 11:55 at which time children came back to their tables and put heads down to rest for several minutes. Rest was broken with a wake-up song after which a game of "train" was organized in which children moved around the room in a line. Five children chose not to participate in the activity. Another game followed called "clown" which involved lots of jumping.

At 12:06, children were again seated and asked what they had done today and what they should do tomorrow. The responses were lost in the verbal chaos that followed. At 12:10, a rhyming game was played. At 12:15, children put their chairs in stacks and lined up to leave, in two lines divided by sex, and ordered by height. Some children were designated to help clean up the room or to take out the trash.

All conversation and instruction during the morning was in Spanish. Teachers did not use any physical punishment. One difficult and seemingly hyperactive boy was handled well through distraction. Teachers indicated that they often used small threats of punishment but that they did not follow through.

## **How do parents relate to the preschool and what do they say about the school?**

Communication between the teacher and parents was judged to be minimal by parents who, at the extreme, said that there was no communication but more commonly indicated that they communicated from time to time, during visits to the school, during tequios, or when a meeting was called. In several cases, one parent but not the other seemed to be informed and to carry the responsibility for relating to the preschool. The view by parents of minimal communication contrasted with that of the teachers who said they sent evaluations of the children's progress home with the children 4 times a year for parents to read, sign and return. The teachers also said that they occasionally called a meeting of parents and requested conferences with individual parents if a particular problem was noted. In general, the teachers said that parents do not visit the preschool unless called or unless they are members of the Committee in which case they are present frequently and are more or less well informed. Parents who criticize the preschool, said the teachers, are those who do not come to the school

Participation by parents in the preschool was limited to occasional participation in tequios or to serving on the Parent's Committee.

When parents were asked why they send their children to the preschool, the main answers were 1) in order to lose their fear, 2) because it is required, and 3) because it will help to prepare the children for school. In one case, the response was "to fill time."

Although the responses regarding communication might indicate another result, parents uniformly said they thought the teachers were doing a good job with the children and that their children liked going to the preschool. We did not find any expression of a negative opinion among the nine parents interviewed. This may reflect a reluctance to criticize and a feeling that they are not in a good position to judge teachers because they do not have the proper knowledge or training. With one exception, parents said the hours of the preschool were appropriate. The exception was a teacher who did not like the shift to 9:30 during the winter because she needed child care for her child from 9:00 onward when her own work begins.

Most parents did not express an opinion about what they thought might be done to improve the preschool although one mentioned that the teachers should do less scolding of the children, another said they should fix the toilets, and a third said that more work should be done on numbers and vowels in the third preschool group. We did not discover any pressure for children to learn to read and write in the preschool. The idea that children learn through play was apparently accepted by most parents.

## **What is the relationship between the preschool and the primary school?**

This question can be answered in several ways, by reference to the administrative and

operational relationship, to the continuity of the curriculum and pedagogy, to perceptions of what a well-prepared child should look like upon entrance into the primary school, to formal and informal relationships between the teachers in the two schools, or to the effects of participating in preschool on performance in primary school. All of these will be touched upon in the following paragraphs.

1. Administratively, the two schools are separate. There is no law that says that children who enter the primary school need to have a preschool certificate and, indeed, more than half the children do not bring such certification. Nevertheless there is a belief by some parents that preschooling is a requisite and this was mentioned on several occasions by parents of preschoolers.

2. Although it is not always obvious, there does seem to be some continuity between what is taught (learned) in the preschool and what is taught in primary school. For instance, even though reading and writing may not be taught in preschool, children are helped to learn letters (in relation to their names and in other forms but not by blindly copying them in notebooks). They also acquire skills and concepts that help to prepare them to read and write. This was evident in the attention to such concepts as before and after. Also evident is the considerable emphasis placed in the preschool on drawing and fine-motor skills. The routines at the beginning of the day offer a certain degree of discipline that will be needed in the primary school where, however, children are not allowed as much leeway or time to play.

3. To get at continuity from another angle, we asked parents and teachers of students in both preschool and the first year of primary school how they would describe a child who is well prepared to enter primary school. Although the question was not always easy for parents to answer, in the sample of preschool parents, the responses were more or less evenly distributed among: 1) sociability (including the lack of fear and having learned discipline or good conduct), 2) cognitive ability evident in the knowledge of numbers and colors, or in one case, an "open mind," and 3) physical development, shown by the ability to draw and handle a pencil, or by reaching the age of 6 years. Eight of nine preschool parents said that the preschool provided good preparation in the area named as important. In a sample of parents of first grade students, similar characteristics were described for a well-prepared child, with the greatest emphasis being placed on the child's social and emotional development, followed by cognitive development and then physical development. These answers would all seem to support, as good preparation for primary school, the curricular emphasis in the preschool on play, on drawing and on learning some basic concepts such as numbers and colors and relationships.

When the director of the primary school and the two first grade teachers were asked the same question, none of the three mentioned a need for children to read or write prior to entrance into primary school. Rather, emphasis was placed on 1) such social characteristics as taking initiative, speaking in class and willingness to both ask and answer questions, getting along with other children and adults, 2) physical maturation indicated by age, ability to hold and use a pencil, and coordination or lack of clumsiness; and 3) mental development indicated more by openness

and creativity than by handling of particular concepts. Indeed, primary school teachers seemed to accept that their task was to provide a more academic formation that should not be expected of the children at entry but that would be facilitated by good social and physical development.

There was agreement among the primary school teachers and director that 7 or 8 of every 10 preschoolers arrives well prepared. On the other hand, less than half of **all** the entering students were deemed to be adequately prepared for primary school. This lack of preparation was linked directly to the fact that many children come to the school from outlying areas and have not had an opportunity to go to preschool. Thus, the children are frightened when they arrive, do not know how to do such basic things as hold a pencil, and do not necessarily get along well with other children. The teachers indicated that this disadvantage combines with malnutrition and with the inability of illiterate parents to help their children in some cases. Several suggestions were offered for bringing a kind of preschooling to the outlying areas, either by training someone from the community to work with children who cannot attend preschool in the town or by organizing older primary school children, beginning with brothers and sisters of the incoming children, to help prepare the younger children -- a kind of child-to-child approach.

In brief, parents and teachers in primary school seemed to agree that the preschool was doing what it should be doing and that children who pass through the preschool are better prepared for primary school than those who do not. Conversely, those who arrive without the preschool experience are known to be at a disadvantage. Despite this recognition, the primary school does not have any specific program that is directed toward trying to smooth the transition to primary school for children who have not had a preschool experiences. The individual teachers noted efforts to help children who are behind, by, for instance, working with the children during recess. The net effect of this strategy seems to be to make the work seem like a punishment.

4. Given the seeming agreement among preschool and primary school teachers about preparation for schooling it was somewhat surprising that one of the preschool teachers thought that primary school teachers expected entering students to be able to read and write. This apparent misunderstanding was not difficult to understand because teachers on both sides said they had not talked to the other about educational content or methods. Nor had there been visits to the pre- or primary schools to see what actually occurs. The only point of professional contact between the teachers seems to be when they must work together to put on an educational program for the community on special days. However, both primary school teachers had children in the preschool, giving them an informal idea, as parents, of what happens in the preschool.

5. Against the above background it is interesting to ask whether children who enter primary school with preschool experience actually do better during their first year in school than children without preschool experience. In the case of Las Nubes, the fact that less than half the first-graders had a preschool background allowed such a comparison to be made. Although our visit did not occur at the end of the year, the school year was, nevertheless far enough along for the first grade teachers to have a reasonably strong idea whether or not their children would have to repeat the year or not. We asked the teachers to classify students into students who would

definitely repeat, definitely pass on to the second grade, or who were on the margin so that a definite projection could not be made. The results of this exercise are presented in Table 1 for six-year old students who are in their first year of first grade.

From the first section of the table we see that the projection for definite approval is much higher (79% vs 26%) for children who arrive with preschool experience than for children without. Conversely, the projected failure is much higher (53% vs 5%) for children without preschool experience. However, from the earlier discussion, it was clear that the effect of preschooling is confounded by whether or not a child lives in town or in an outlying area. When that variable is introduced (in the second and third parts of the table) we see that there are few town children who do not attend preschool and there are few children from outlying areas who do attend preschool. We also see that most of the predicted failure is for children from outlying areas. Nevertheless, we also see, small though the numbers may be, that a clear relationship still exists within each of the categories between having participated in preschool and the rate of approval or failure.

### **What is the relationship between the preschool and the community?**

In one sense, the relationship between the preschool and the community in Las Nubes appears to be strong. The local authorities support the preschool. The health post works closely with the preschool. Parents make major contributions to the preschool through their service on the Parents Committee. The teachers are from Las Nubes and live in the community. They occasionally take children out into the community -- to visit a carpenter, for instance.

In another sense, however, the preschool and the community are not so close. As indicated above, we saw nothing in the preschool that reflected local culture or geography: all decorations and materials were imported. And, although parents participate in the maintenance of the physical plant and in raising some funds, there does not seem to be any community input into the way in which the preschool is run. This reflects the more general tendency in Mexican education. In addition, it is clear that "the community" is essentially the town and does not include surrounding areas. A community initiative has not been mounted to help children from the outlying areas.

Table 1.-- A Comparison of Expected Approval and Repetition Rates Among First-time First Grade Students, With and Without Preschool Experience

Teacher's Estimates: End-of-year success								
	Approval		Failure		Indefinite		Totals	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>All Students*</b>								
With Preschool	15	79%	1	5%	3	16%	19	100%
Without Preschool	5	26%	10	53%	4	21%	19	100%
<b>Students from Town</b>								
With Preschool	13	76%	1	6%	3	18%	17	100%
Without Preschool	3	50%	2	33%	1	8%	6	101%
<b>Students from Outlying Areas</b>								
With Preschool	2	100%	0	0%	0	0%	2	100%
Without Preschool	2	15%	8	62%	3	23%	13	100%
Totals	20	53%	11	29%	7	18%	38	100%

\*Data are presented only for children age 6. Children who had already repeated a year and who were ages 7, 8, and 9 are not included in the tabulations.

### What are the costs of the preschool and who bears them?

Estimates of the costs associated with running the preschool during the year are presented in Table 2. The estimates are constructed estimates based on conversations with the teachers, parents and community members rather than costs calculated from budget figures in an office of the SEP. The figure, which provide a rough order of magnitude, may be summarized as follows:

Total cost of the school year	N\$59,340
Total cost to the SEP for the school year	N\$39,140
Total cost per child per year	N\$1,187
Total cost per child per year to the SEP	N\$ 938

From the calculations we see that SEP finances only two-thirds of the total cost. We also see that teachers finance about 7% of the total cost, representing the equivalent of approximately one month's salary during the year. At the time of the study, the salaries of the teachers were at the level of about 4 minimum salaries. Following the devaluation, that salary level is not nearly as attractive as it was before the devaluation. It is worth noting that teachers must pay to collect their salary and for their training. In the case of Las Nubes, the teacher-director must also pay transportation and other expenses incurred when trying to work out an administrative problem. During this year, for instance, the government has requested payment for what it considers to be 11 previous years of electricity bills. Trying to respond to this demand has involved trips to Oaxaca at the expense of the director.

It is likely that both the cost to the government and to the community are somewhat underestimated. Not included in the costs, for instance, are those costs of governmental administration that should be pro-rated to this particular school. Nor has time of community officials been pro-rated. Nevertheless, the figures represent a reasonable approximation of total costs.

Table 2. -- An Estimate of Yearly and Per Student Costs, and of Who Bears Them:  
Las Nubes, 1994/5

			Cost	Who bears
<b>Salaries and benefits</b>				
Director-teacher	N/\$ 1464/mon. x 12 mons	N/\$17,570		
Teacher	1464 x 12	17,570		
Benefits	240/mon. x 12 x 2	3,760	N/\$38,900	SEP
<b>Supervision</b>				
Supervisor's salary: 1600/mon. for 20 dias = 80/day x 3 dias		240		SEP
The supervisor made a visit to the center as una reunion)				
Cost of supervision trips		100	340	Super
<b>Buildings and grounds</b>				
Utilities (light)	50/mon. x 10	500		
Maintenance - in 1994/5, the school was painted: Cost of paint		850	1,350	Comm
<b>Classroom Materials</b>				
Crayolas, scissors plasteline, notebook= 7.3/child x 50		365		
"Cooperation"	15.0/child x 50	750	1,165	Parents
<b>Activities</b>				
Dia de los Reyes (gifts/food)		150		
Pre-posada " "		250	400	Comm.
<b>Clothes</b>				
Uniforms for parades	65/niño x 50	3,250		
Sneakers/shirt/sweatpants	130 x 50	6,500	9,750	Parents

Table 2, Las Nubes cost estimate, continued

**Additional expenses of the teachers**

cost of getting paid each 15 days:			
transport =	30		
hotel =	10		
meals =	20		
	60 x 2 times per month x 12 months x 2 people	2,880	
Training courses (1/person/year)			
cooperacion =	20		
transport =	30		
meals/hotel =	150 (5 days)		
	200 x 2 people	400	
Meetings/tramites (5 per year x N\$60 x 2 people)		600	3,380 Teachers

**Expenses of Preschool Committee members**

President (1/2 tiempo)	= N\$ 150/mon. x 9	1,350	
Daily cleaning (1/16 tiempo)	20/mon. x 9	180	
Tequios (6 people x 5hrs = 3/4 time 225 x 9)		2,025	3,555 Parents

Total cost to operate the school for one year N\$59,340

Distribution of Costs	N\$	%	Cost/Child
SEP	N\$39,140	66.6	782.8
Supervisor	100	.0	2.0
Parents	10,915	18.4	218.3
Committee	5,305	8.9	106.1
Teachers	3,880	6.6	77.6
Total cost per child per year		N\$1186.8	(US\$237.36)
Cost per child per year for the State		782.8	(US\$156.56)

### III A Case Study of the Pre-School in Llano Alto

#### The Community

The community that we will call "Llano Alto" (High Plain) sits in a broad mountain valley about two hours drive from Tlaxiaco over rough dirt road. Only in 1964 was the community connected by road to the municipal seat several kilometers away. At that time, lots were made available to people who wanted to move to the town and provision was made for electricity and running water. The planning of lots gives the town, which now has more than 2000 inhabitants, an organized and open look. Most homes are built of logs or boards which come from the surrounding hillsides. In all directions from Llano Alto are dispersed settlements from which the schools of the town draw, with homes tucked well back into the forested hills. Some children must walk more than an hour to get to the preschool and even more to get to the primary school.

Recent changes in the village include the addition of a rural telephone line (one telephone for the village was installed a year ago), a secondary school for which a new building is under construction, and a health post. The three-year old health post is located one-half block from the preschool and a block from the primary school. A new doctor had recently (three weeks before) arrived on the scene, from Mexico City, and was getting her bearings. She is backed by two Mixteco-speaking aides from the community. Two or three parabolic antennas have appeared in the community. A number of cement block homes are now present, taking their places alongside the log cabins. The active mayor ("agente") of the community acquired funding that will allow the construction of an auditorium in the center of the village and has several other projects in train, including a project to produce quality furniture for export under NAFTA.

For all of these changes, Llano Alto is still very much a farming community. Most of the male parents interviewed gave "farmer" as their first occupation, although they were often capable of doing double duty as a carpenter or mason. Women registered themselves as housewives. The women (and children) tend animals, help with the farming, and handle a range of demanding domestic chores, including the grinding of corn into flour and the home production of tortillas. There are several small stores in the town and a handful of small, still unpublicized restaurants are found in the anti-rooms of homes. Alternative employment opportunities are scarce. For that reason, emigration from Llano Alto to the United States, Tijuana and other locations has been increasingly common.

In contrast to Los Nubes, almost everyone in Llano Alto still speaks Mixteco. At least one-fourth of the population, perhaps more, still speaks only Mixteco. Nevertheless, the same director of the school who provided this estimate, contends that almost all children now arrive at the primary school speaking at least some Spanish, with "only" 4 or 5 children arriving as monolingual Mixteco speakers. And, as we will see, the preschool does not function in the mother tongue.

## The Pre-school

**Origins.** Preschooling arrived in Llano Alto some 16 years ago (1979) when a program of "Castellanización" was being promoted by the government of Lopez Portillo. At the time, the new preschool program for indigenous communities was located within the general preschool program of the Secretaría de Educación (SEP). In 1980, this program was transferred to the department of indigenous education where it became a bi-lingual bi-cultural program of that unit. The preschool in Llano Alto began with two groups of children and in classrooms constructed by CAPFCE, the school construction program of the government. By 1985, enrollment had grown sufficiently to add a third teacher and a third group. A third classroom, a director's office, and modern bathrooms were constructed, also by CAPFCE.

**Present status and enrollment.** At the time of the study visit in March 1995, the preschool register contained names of 60 children of whom "never less than 50 attend daily." The actual registration is a little higher because 3 additional children have enrolled since the last set of enrollment statistics was collected by the SEP; these new names had not yet been entered on the register. The 63 children are divided into three groups of approximately 20 each, according to age: 3-4, 4-5, and 5-6. Thirty-two of the children in the school have passed their 5th birthday, whereas only 8 of the children are still aged 3.

The school is run by a full time director who oversees three teachers. In order to justify that structure, the school must enroll at least 60 children. This has placed considerable pressure on the teachers and, in turn, on the local authority to convince parents with preschool children to enroll them. Accordingly, preschooling is billed as obligatory and a preschool diploma is required to enter the local primary school. In interviews with parents of both preschool children and first graders one of the main reasons given for sending children to preschool was that the parents were asked (told) to send them or they indicated that preschooling was obligatory so they had no choice. This topic will be taken up in greater detail below when issues are discussed.

Administratively, the preschool in Llano Alto continues to fall under the Department of Indigenous Education. The immediate supervisor for the preschool is located in a unit in the relatively nearby municipal seat, but that supervisor and his assistant are overloaded with responsibility for all levels of indigenous education in the area, making visits infrequent.

**The preschool buildings and grounds.** The preschool stands out from the homes nearby because the grounds are ample and the buildings are constructed from cement block plastered over rather than from logs or boards. The buildings are obviously a preschool because a large painting of cartoon characters has been placed on wall of one of them, and because the complex includes a playground tailored to the size of preschool children. The playground contains six swings, two wooden slides in need of some repair, and a jungle gym. The two main buildings in the preschool compound face each other and each containing two sizeable rooms. Three of these

are classrooms, approximately 8 meters by 6 meters. The fourth and somewhat smaller room is the directors office, behind which are located the tiled bathrooms. The buildings have been freshly painted this year. In between the two buildings is space occupied by a mini-basketball court, with a smooth cement surface which is used for many group activities. The grounds include a vegetable garden whose produce will be sold to raise funds for the school and a recently-constructed storehouse. Also, two wooden outhouses stand at the back of the grounds. These rather dismal facilities previously served as the school's bathrooms and are now back in service because the newer bathrooms are not functioning, apparently due to a problem with the septic tank or a line blockage. Roses and other flowers can be found at several places in the compound. A fence surrounds the preschool grounds and the entrance is an iron gate that can be locked with key.

In brief, the preschool compound is a pleasant and secure place with sufficient space for the children to play and for teachers to accompany them. The one major problem with the facilities at the present time is an unrepaired blockage in the bathrooms.

**Personnel.** Luz is an energetic and organized woman, aged 25, who was trained as a preschool teacher but who did not find an opening at once so went to work as secretary in a secondary school. She began her work in the Llano Alto preschool only this year. She lives in a nearby community and has to walk about one and one-half hours to get to the school. She is a native Mixteco speaker.

Elena, aged 50, has a wealth of experience teaching in preschools in the region. She has been in her present position for five years. When she began to teach in preschools, she only had a primary school degree. Over time, she has completed secondary school and is working on her bachillerato. She has learned to teach through experience.

Henrietta appears to be in her early 40s. She is also new to the school this year, but has 14 years of experience teaching in both primary and preschool. Her original training was as a primary school teacher and she has had no formal preschool training. Victoria lives outside El Llano Alto and either arrives by walking 45 minutes or in a taxi from the municipal center. Mixteco is her mother tongue.

Eugenia is the Director, as of this year. She was trained as a preschool teacher and has worked as a teacher since 1979. At present she is taking courses at the National Pedagogical University, where she is in her 8th semester, working toward her title. Prior to becoming the director she had worked in 4 other schools. She is in her late 30s and is not a native Mixteco speaker. During the week, she lives in the community with relatives, but on weekends returns to her family in a nearby community.

From the above it is evident that three of the four teachers are new to the school, three of the four come from outside the community, and two of the four have had no formal training in preschool education. This contrasts with Los Nubes where both teachers are from the community

and have been trained as preschool teachers.

**The Preschool Committee.** Beginning in 1993, a practice was instituted whereby a preschool committee of three members is elected each year to help the preschool teachers. In a general assembly of the community various individuals are chosen to provide social service to the community, including to the various educational institutions. These individuals are then assigned to preschool or primary or secondary by lot. Accordingly, a preschool committee member does not have to have children in the preschool to serve on the committee. Only one of the three actual committee members has children in the preschool. Committee members serve without any financial reward.

Reflecting the social commitment and control that is still exercised in this community, committee members seem to take their task seriously. At least one of the committee members is present at the preschool from 9Am to 2PM each day the preschool is in session. Sometimes more than one member is present, depending on what needs to be done. Activities of the committee include: keeping the grounds clean on a daily basis; planting and caring for ornamental plants; creating and tending to a vegetable garden, generating funds for the preschool through such means as selling produce from the garden or selling firewood or wooden boards donated by parents; collecting funds; painting and repairing buildings; accompanying visitors; and organizing cooperative projects carried out for the benefit of the preschool by parents and community members.

During the past year the school was painted, 120 decorative plants were put in (with plants donated by the town authority); a storehouse was built (with materials donated by community members), and a vegetable garden was planted and attended (community members donated and brought to the preschool the natural fertilizers needed); and a 3-peso levy per community family was collected. The committee accompanied the study team in order to help locate parents for interviews.

In brief, committee work represents a major contribution of time and is an important part of what makes the preschool run. Donated time during a year probably runs to about the equivalent of between one and two person-years of work. In addition to their time, committee members estimated that they each contributed about 100 pesos from their pockets during the year for preschool activities.

### **The children and their families**

Virtually all children aged 5 who are part of the community attend the preschool. Three and four -year olds who live outside the town center are not able to get to the preschool. About 20% of the children enrolled come from homes in the hillsides outside the town center and children may walk as much as an hour each way in order to attend the preschool.

According to the new doctor in town, there are no malnourished children in the community. It was not possible to verify that conclusion; no measures were made during the visit. However, the children did seem to be generally active and alert and in only one case did it seem that minor malnutrition might be a problem. Several children were observed to have major problems with their teeth. No children wear glasses and one child in the preschool seemed to have a vision problem. We were told that all children had been immunized and that the health clinic cooperates with the preschool to treat all children for parasites. Tests are also carried out to detect locomotor and visual or auditory problems we were told.

A sample of 10 children was randomly drawn from the registration list and parents of the chosen children were interviewed in order to obtain a better idea of the family situation of the children. Most children live in a nuclear family setting with both parents present. However, in the sample of 10, we found two children living with grandparents because their parents had migrated to work and another child came from a single-parent household with the father absent. In one case, grandparents lived in the home of the child. The number of children in the families varied from 2 to 7, with an average of 4 children per family.

As indicated above, the principal occupation of fathers is farming, but in the sample we also encountered a teacher, a mason and a carpenter. Most mothers have more than a full work load with the various domestic chores.

In the sample, only one case was found in which the male in the family could not read or write Spanish. In two cases, the women could not read or write and in a third, the reply was "very little". Most homes have books, but these tend only to be textbooks of children who are in school. Unfortunately, a specific question about which language is dominant in the home was not asked.

### **How does the school function?**

With a full-time director and class sizes that are usually somewhat less than 20 because of occasional absences, it is possible for teachers to concentrate on their teaching and to give reasonable attention to their children. This contrasts to some degree with the situation in Los Nubes where one teacher had to double as the director and where the class size for each teacher was closer to 25.

Classrooms are bright, each with a few suspended decorations. On the walls of each room are some pictures that have been made by the children, papers with children's names printed in large letters or with numerals. Small metal tables and plastic chairs were arranged in either a "U" or in a semi-circular form in the rooms. Each classroom has "areas", the most obvious of which was the library area consisting mostly of primary school textbooks and some magazines that could be used for cutting out pictures. Storybooks were not present. In the library area were also some teacher aids made by the teachers to help them with such ideas as classification and matching or

with numbers. There are enough pencils and crayons and scissors and paper for each child, thanks to the contributions of the parents and purchases by the teachers, but materials must be used sparingly in order to last. In general, the materials used in the classroom are purchased materials and no use of local materials brought into the class was observed. Apparently this does happen from time to time.

The school follows a general routine -- the same that was observed in Los Nubes. During our visit, the school day began promptly at 9AM and most children had arrived by that time. Stragglers and those from outlying areas may arrive a bit later. At the outset of the day, the children assemble on the basketball court where they do some marching and are led through some exercises. They are looked at for cleanliness and may be sent to wash hands. This may occupy 10 to 15 minutes. Once in their separate classrooms, each teacher takes attendance. Those present are asked to indicate who is not present and then individual names are called so that a child answers "Present Teacher."

At about 9:15 it is time to take up the theme that the children have chosen as the basis for their discussion. When the classroom observations were made by the study team, a theme, "The Family" had been chosen previously by the children. On the previous day the children had also made their contributions to a "frieze" -- a class drawing on largish poster paper collecting together the individual contributions of the children depicting some aspect of family that they tried to express through their drawing. Although it is harder for 3 and 4 year olds to contribute something recognizable to a frieze, the same technique is used in these groups as well as with the 5-year olds. To get discussion started the frieze drawing is reviewed and questions are raised. then related activities are set in motion. On the day of the visit, the main activity for Group A, the 5-year olds, was to be a visit to one or more homes in the community. The children were asked to pick two homes to visit. Several possibilities were suggested and an informal vote was held, following which the children launched forth to visit. In the 3/4-year old class (Group C), children were asked to make drawings on the chalkboard depicting what was in their home. Children in the 4/5-year old group (Group B) were provided with booklets and asked to locate something related to family that they could cut out and paste on paper provided to them. For the younger groups these exercises filled the time until a change in the routine was initiated by the Director.

On the way to visit homes, the children from Group A began in orderly groups, holding hands. This degenerated during the walk, with some of the livelier boys heading off from the group from time to time. The teacher was relatively permissive with respect to the behavior of the group, allowing children their struggles with each other. Once at the homes, the teacher guided the group with a number of questions about who was in the family, how the homes were built, what plants and animals could be observed, etc. Children were asked to observe carefully so that they could discuss and draw what they had seen once back in the classroom.

Upon return, there was not time for children to discuss what they had seen or to begin drawing because it was time in the routine to move to physical education. All three groups were led to a large field several blocks away from the preschool where they practiced running because

that weekend there would be races with children from other preschools as part of a general school celebration.

By 10:40, the children had returned to their classrooms. In Group A, the children were left to their own devices for a brief period while the teacher got some water. Some of the children got out notebooks, others sang, others left the classroom to play briefly outside. By 10:45 the group had gathered again and the teacher again took up the visit to homes. Each child was given a piece of unlined paper and asked to draw what had been seen in the homes. The supply of paper and colored pencils was adequate. Some of the children began at once to draw while others held back or did very little by way of drawing until personally urged by the teacher. A recess was called shortly after 11:00. During recess some children finished their pictures, most went outside. The teacher taped pictures to the classroom wall.

In general, the teachers appeared to be patient and controlled and genuinely warm to the children. Outside the classroom, teachers were relatively permissive but did not lose control. Inside, the tendency was to be more structured, although the degree of rigidity varied from teacher to teacher. One of the teachers was seen to cuff a child mildly who did not stay in the line of march during the opening assembly, but no other incident of physical force to discipline children was observed. Through the use of questions and group exercises, an attempt was made to bring all children into activities. Almost all interaction between the children and the teacher was initiated by the teacher.

During the period of observation, all conversation between teachers and children was carried out in Spanish, this despite the fact that some children do not understand Spanish. The question of language will be discussed below in a separate section.

Despite the absence of Mixteco language, there was some evidence that the preschool was taking local traditions and culture into account in the content of their work. By taking up the theme of the family, some attention was being given in the preschool to what might be called "local tradition." However, the theme was being handled in a generic way and not with any particular cultural emphasis built in. Observations at the homes did lead to identification of local plants and animals. And, in preparation for the festivities later in the week, several children were involved in practicing a regional dance.

The preschool does not provide any food to the children. Some children bring tacos with them to the school. An attempt is made by the teachers to keep the children from eating whatever they bring until about recess time, but children occasionally managed to get to the corner table where their things had been left to eat or nibble at their food. In other cases, parents bring food to the children during the morning recess.

No rest time is built into the schedule but an attempt is made to pace activities so that children are not too worn out. On the observation day, one girl, who may have had a slight fever, was so worn out by the end of the morning that she slept while waiting for an older sibling to pass

by from primary school to accompany her home.

### **How do parents relate to the preschool and what do they say about the school?**

In the interviews with parents, reactions were found that ranged from enthusiastic support for the preschool to an almost antagonistic viewpoint occasioned by the feeling that they are required to send their children and have to pay for materials and uniforms from their meager earnings. When asked why they sent their children to the preschool, the three main reasons were 1) preschool is a requirement; 2) to learn and 3) to lose their fear.

Virtually all parents indicated that they participated in the preschool through their financial contributions and by participating in tequios. Some parents said they visited the school frequently and spoke with the teachers during those visits; others only came to the school when they were called to a meeting or otherwise asked by the teacher to come.

Parents interviewed said that they thought the teachers did a good job. One parent did not know. The generally positive opinion was given even though two of the parents said that the teachers sometimes hit the children (this seemed to be a comment directed toward a teacher who is not now at the school). Answers to a question about what the children do in the preschool give the impression that most parents were not particularly well informed about what actually occurs in the classrooms beyond a general idea that the children play and cut and sing songs.

In general the parents said that their children liked to the preschool. One exception to this was the case of the parents of a 3-year old who does not now attend the preschool but who was required to register at the beginning of the year. The child did not like the school and the parents made an arrangement with the teachers to withdraw the child. Another parent mentioned that her daughter occasionally balks at going to school even though she is usually happy to go.

All parents said that the hours of the preschool are good.

When asked what might be done to improve the preparation of children for primary school, parents were often unsure how to answer. Three of the parents indicated that something should be done in the school, one referring to more materials, another to improving the abilities of the teachers, and a third suggesting that more material was needed in the preschool to develop creativity. teaching.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>The parent that was interested in creativity suggested that children should have toys that they can assemble and disassemble. Neither such toys nor puzzles were found in the classrooms.

### **What is the relationship between the preschool and the primary school?**

Administratively, the two schools are independent. Operationally, in order for a child to enter into primary school it is necessary to present some kind of a preschool certificate. This is so despite the fact that preschool is not obligatory nationally. Making preschool an obligation locally constructs a link that, as seen above, creates some additional pressures on parents.

The teachers in the preschool and the primary school know each other. They work together from time to time when coordination is required for a school event. There is, however, little or no technical communication between the two sets of teachers. One first grade teacher has a child in the preschool but has not visited the preschool, leaving that to his wife. In an interview, he indicated that he does not know what curriculum is followed in the preschool or how the teachers work so he could not judge whether or not they are doing a good job. The other first grade teacher also indicated she did not know how the preschool teachers work and had not visited the preschool. The Director of the preschool has gone to observe what happens in the primary school. Preschool teachers have not done the same.

Presumably, participation in preschool will help reduce repetition in primary school and will allow children to take greater advantage of their primary school years. Primary school teachers and parents say that they think the preschool experience has helped the children. In both cases, however, this observation is tempered by references to conditions outside the school that affect a child's learning and by references to the abilities of particular children. One of the primary school teachers indicated that about 60% of the children who pass through preschool arrive reasonably well prepared; the other placed her estimate at about two-thirds. The teachers noted that a few children arrive with severe learning problems, despite their participation in preschool.

According to the teachers, the fact that not all children are equally well-prepared for primary schooling, despite their preschool experience, means that some repetition continues to be required. Last year, 12 children repeated the first grade; this year the teachers projected only 5 repeaters (which still represents 8 % of the children in the first grade).

In sum, there is a reasonable degree of continuity between preschool and primary school, even though that has not been sought formally and could be improved by getting teachers in the two schools to work together in a technical way, something that does not now happen. Although there is general agreement that the preschool helps to prepare children for primary, other conditions moderate those effects.

### **What is the relationship between the preschool and the community?**

In Llano Alto, the preschool is not isolated from the community but, rather, depends on and benefits from community participation in a major way. The most direct expression of that dependence and benefit is the unusually strong commitment and service provided through the

preschool committee members. But the community support is also present in financial and in-kind or labor contributions by community members to maintaining and improving the school grounds, all of which is facilitated by the strong tie to an indigenous community structure reinforcing a norm of social service.

The fact that the present town authority was trained as a preschool teacher some 16 years ago and taught for several years makes him particularly alert to the needs of the preschool.

The community has not been involved in discussions about how the preschool functions. This will be discussed below as the issue of what language should be used in preschool is taken up.

### **What are the costs of the preschool**

Estimates of costs associated with running the preschool during this year are presented in Table 3. The estimates are constructed estimates based on conversations with the teachers, parents, and committee members. The results of this exercise provide one with an idea of orders of magnitude even though the figures might be refined. They may be summarized as follows:

Total cost for the school year	N\$99,473
Total cost to the SEP for the school year	N\$83,160
Total cost per child per year	N\$1,580
Total cost per child per year to the SEP	N\$1,320

According to these estimates, the government covers approximately 84% of the total cost with the remaining 16% being divided among the parents, community and teachers.

Although the contribution of the teachers from their pockets does not appear to be a large percentage of the total, about 4%, the amount does represent a significant proportion of their pay. The estimated expenses of the teachers (for materials, contributions for fiestas, payment of their salaries, and contributions for their own training) during the year amount to approximately 10% of their take-home pay.

It is likely that both the cost to the government and to the community are somewhat underestimated. Not included in the costs, for instance, are those costs of governmental administration that should be pro-rated to this particular school. For instance, during the visit of the study team, a visit was also made by a team of six SEP authorities from the regional and zonal offices. If we were to cost that visit, including the transportation, it would amount to at least 500 and probably closer to 1000 new pesos. Nor have we tried to pro-rate time of community officials nor cost time of community members who have participated in infrequent tequios (for instance, in this year, to collect and carry to the school the natural fertilizer used on the vegetable garden).

Table 3. -- An Estimate of Preschool Costs, Llano Alto

		Costs	Who Bears
<b>Salaries and Benefits</b>			
Directora	N\$1,666/mo. x 12 =	N\$19,992 (SEP)	
Teacher 1	1,666/mo. x 12 =	19,992 "	
Teacher 2	1,534/mo. x 12 =	18,408 "	
Teacher 3	1,474/mo. x 12 =	17,688 "	
Year end bonuses (estimate)	=	6,340 "	N\$82,420
<b>Supervision (one visit per year)</b>			
A supervisor earns about 80new pesos per day x 3 days = 240 (SEP)			
	Transportation from zonal office =	24 (supervisor)	264
<b>Buildings and grounds</b>			
Electricity:	50 pesos/mo. x 10 mo. =	500 (SEP)	
Maintenance: Building painted, 1995	=	245 (Comite)	
Construction of a storehouse	=	1,400 (Community)	
Fertilizer for vegetable garden	=	300 ( " )	
Ornamental plants	=	600 ( " )	3,045
<b>Classroom materials</b>			
Parents: 18pesos per person x 60	=	1,080 (parents)	
Teachers: 50 pesos per month x 9 x 3	=	1,350 (teachers)	2,430
<b>Uniform (parents)</b>	60pesos x 60		3,600
<b>Additional teacher expenses</b>			
cost of getting paid each 15 days			
	1.5 pesos x 2 x 24 x 3 teachers =	216 (teachers)	
contributions to festivals (190 x 3)	=	570 (teachers)	
Training courses (1) 290/person x 3	=	870 "	N\$1,656

Llano Alto: Cost estimate, continued

**Additional expenses of the director**

cost of getting paid each 15 days: 12 x 24	=	288 (director)	
training course		190	"
visits to Oaxaca for school business 84 x 5	=	420	" 898

**Expenses of the Preschool Committee members**

Time: 3 members share time, estimated at about one and one-half person-year. Minimum salary of 360 pesos/ mo x 9 x 1.5	=	4,860 (comite)	
Other contributions: 100 pesos/member x 3	=	300	" 5,160

**TOTAL NS99,473**

**Distribution of Costs**

	N\$	%
Secretaria de Educacion Publica	83,160	83.6
Supervisor	24	-
Parents	4,680	4.7
Community (including comite)	7,705	7.8
Teachers and director	3,904	3.9
<b>Total</b>	<b>99,473</b>	<b>100.0</b>

**Cost per child per year**

1. Cost per child per year: total N\$99,473 / 63 = N\$1,579
2. Cost per child per year to government N\$83,160 / 63 = N\$1,320

## Llano Alto Preschool at a Crossroads

Several circumstances have conspired to place the preschool in Llano Alto in a position where important changes will be required.

1. As indicated above, the number of children to be served is dwindling, requiring a reconsideration of the number of teachers who can be assigned to the school and about whether or not the school should enroll children at age 3. Pressure is being placed on the community by regional school authorities through the suggestion that the teaching staff would be reduced and the director reassigned.

2. The unfavorable economic conditions of the country and the community create important cost limits and a need to re-examine what seems to be a relatively costly structure of the preschool. This reinforces the pressure for change generated by dwindling numbers.

3. The indigenous roots of the community are being eroded consistently and ever more rapidly by the invasion of a consumer economy and Spanish/Western culture. It is likely that unless the community takes conscious decisions to counter the changes and to fortify its cultural base, the culture will continue to erode rapidly; the Mixteco language will virtually disappear from the town in another 3 or 4 generations. This raises a question about the language of instruction in the preschool.

4. One outlying area of the community has initiated efforts to obtain its own preschool, serving children who are not able to walk the distance to the preschool in town. Several ways of bringing preschooling to these children (rather than expecting the children to go to the preschool) are being discussed.

The way in which the staffing, restructuring, language and decentralization problems will be handled in Llano Alto is not at all clear and answers are not straightforward. It will be important for both the preschool staff and the community authorities and inhabitants to define alternatives they think will best serve the community rather than to wait for the SEP to make decisions for them.

Among the restructuring alternatives that might be considered should be informal or nonformal options that involve local girls or women in attention to young children. For instance, it would be possible to imagine a local woman looking after three-year old children, perhaps even using a room of the preschool to do so and in informal coordination with two preschool teachers who would handle 4 and 5-year olds. This informal arrangement would allow a cut in costs and provide additional help to the preschool. A variant on such an arrangement could be to restrict the preschool to 4 and 5-year olds, but allow children aged-3 if they seem ready and able to

participate, hiring local women or girls as assistants to the remaining two preschool teachers. Assistants might be paid a small honorarium or the positions might be created within the idea of social service, similar to the way in which the preschool committee now functions. Another option would be to seek an arrangement with the secondary school whereby girls in the school would help out in the preschool on a rotating basis and would be allotted some credit for their work.

## IV ISSUES

### Quality

If the quality of preschool education is defined principally in terms of inputs to the school, one would have to say that the preschools in Las Nubes and in Llano Alto are of at least reasonable quality. Facilities are good (with the major and presumably temporary exception of the bathrooms). Although materials are not found in great quantities and are not particularly varied, sufficient materials are present for the children to be able to do many things. Although not all of the teachers are formally trained in preschool education, they perform well. The presence of a trained director in Llano Alto helps to fill a gap there.

Clearly, improvements could be made in the inputs. Additional kinds of materials could and should be provided such as puzzles and storybooks and blocks for construction (which could easily be made in the town). These additional materials would only be as useful as the teachers' ability to take advantage of them, however. Therefore, the main approach to improving quality lies with additional support to the teachers so that they feel more confident in handling the preschool methodology and would have a greater repertoire. A system of supervision that provides on-the-job support and suggestions would probably help as much or more than sporadic training courses delivered to the multitude.

If quality is defined principally in terms of the curriculum followed or the kind of teaching observed, the preschools would again qualify as of reasonable quality. However, the curriculum (or at least the form in which it is being followed) seems to depend a great deal on drawing and cutting and pasting, with considerable attention to fine and gross-motor skills, with less systematic attention to cognitive abilities or to promoting creativity. The children do participate and teachers do seem to use questions well to stimulate the children, but there is very little initiation by children. All children are expected to do the same tasks at the same time and there is no opportunity for children to choose their own individual activities. To do so would require a change in the curriculum from that presently in use. It might also promote more individualistic behavior than the system is ready to accept at this point.

Ultimately, the quality of preschool education needs to be considered in relation to the particular expectations which parents and teachers and the community hold for the children. One of these expectations is that children should be prepared to do well in school. When asked to try and define a child who is well prepared to enter into school, parents were often at a loss. Some simply linked preparedness to age. The main characteristics identified, however were losing fear and knowing how to draw and cut and distinguishing numbers and letters. (There was no feeling that children should enter primary school knowing how to read or write.)

When asked whether the preschool helped children in primary school, almost all parents said that it did, suggesting a certain level of satisfaction with the preschools. Although they

mentioned various aspects of motor or cognitive development, the most frequent reason cited by parents was that it helped children loose their fear.

When teachers were asked what needed to be done in order to improve the quality of the preschool, their tendency was to answer in terms of the children or the parents rather than in terms of facilities or their own teaching.

The above discussion might be summed up by saying that although there is clearly room for improvement in the quality of the preschool -- through improvements in materials and training and activities -- quality is not the main issue for these preschools.

### **Costs and Effects**

In the two case studies, estimates of costs were presented, constructed from information collected on site. These figures lead to at least two questions. First, is the preschool too costly? Second, are parents and community members being asked to contribute to covering costs at an appropriate level that does not prejudice participation?

**Is the preschooling too costly?** To decide whether or not costs are too high implies some standard of comparison, both with other costs and with the benefits derived from the preschooling. If we compare the per child per year cost with a 1992 estimate of per capita income in Mexico of US\$3480, and if we use the pre-devaluation conversion to dollars, we find that the preschool cost amounts to about one-seventh of the per capita income.

If we make the comparison with the level of a minimum wage we see that the per child per year cost in Llano Alto is equivalent to about four months minimum wage, a level that would make preschooling impossible for almost all parents in the community if they had to pay for the education from their own earnings and not depend on the state subsidy.

**Does the preschool have a beneficial effect on the lives of the children who participate?** Parents seem to think so. Teachers seem to think so. The comparison study in Las Nubes suggests an effect.

**Are parents being asked to contribute too little or too much?** By one standard, the monetary contribution that is asked of the parents does not seem to be very high -- a few pesos a year seems very little, particularly when one matches that contribution against the government amount which is ten times as great. However, in towns that is still struggling to enter the national economy, scraping together the few pesos per year asked for materials can difficult. More expensive and therefore more difficult is the required purchase a uniform. The community and school have found their own ways to cope with these resource requests up to now (families of needy children are not always required to pay and others fill in). And, it seems that the monetary

contributions asked have not, to date, resulted in children being left out; other factors are more important.

On the other hand, the social contributions and sacrifices made by the preschool committee members are substantial and impressive. Although they represent only a minor fraction of total costs, the sacrifices involved should be recognized.

Perhaps the main fact to note here is that, in spite of significant contributions to the cost of preschool education in the two communities by parents and community members, by far the overwhelming burden of cost lies with the government. And, almost the totality of the government's expense goes toward the salaries of the preschool teachers. If costs are to be cut, the only way to do so is by reducing the cost of teacher's salaries.

## Numbers

The fertility rate in the two communities has been falling. When this is combined with periodic emigration of families, the number of children in 1995 who can be enrolled in the preschools are barely sufficient to justify the presence of a preschool with three teachers and a director in Llano Alto and do not allow Las Nubes to reach the level of a third teacher, under present regulations. In attempts to meet the norms, community pressure has been placed on parents to send children, even at age 3. The situation lends itself to arrangements in which the real enrollment of the school is exaggerated in order to avoid a readjustment and the loss of one teacher and the director (the case of Las Nubes). It also lends itself to a distorted position on the part of some in which family planning is being blamed for taking away opportunities from children (and not incidentally, reducing the employment opportunities of teachers).

The number crisis is real in these communities. One response by the government to this change could be to change the regulations, allowing preschool teachers to work with smaller groups of children. This would, of course, raise the per child costs, but should improve the quality of the program. This response would be more likely if preschooling had topped out, having reached all communities so that there is pressure on the system to open new centers. That is not the case and there is demand in other places. Under the current economic pressures, the easiest way to meet that demand without extending expenses beyond what is feasible is to reallocate resources, reassigning teachers from schools in which the numbers no longer justify presence of a full complement to new communities.

The numbers issue was highlighted during one day of the study team's visit when a group of educational authorities from the regional office visited Llano Alto, accompanied by the zonal supervisor and the municipal authorities. The purpose of the visit was to look specifically at the numbers and to begin to consider possible alternatives, should enrollment fall below the regulation figure. Indeed, the visit seemed to represent a strong signal (if not a decision already taken) on the part of the regional office to cut back on the number of teachers in El Llano in order to

respond to demands elsewhere. In the discussion, it was suggested that, should a reduced arrangement be necessary, the school might be opened only to 4 and 5 year olds.

## Language

As indicated earlier, the study team did not hear any Mixteco spoken in the classrooms of the preschools, even in Llano Alto which is classified as bi-lingual and even though there were as many as eight children in the preschool who understand little or no Spanish. This is so even though all three of the teachers have the capacity to teach in Mixteco which is their mother tongue. The result seems a mockery within an educational system that organizes itself in such a way as to have a separate section dealing with indigenous education which, moreover, is presumably directed toward providing bilingual-bicultural education.

The reason for the current language practice in the preschool is not clear. One explanation is that the parents want their children to be taught in Spanish. On one hand, the community has been changing fast. The language of school and government, and increasingly of the workplace is Spanish. It seems clear to all that children must speak Spanish if they are to function effectively in Mexico of the future. What is not so clear is that this vision translates into a desire on the part of the parents in a community like Llano Alto to assure that their children are given a head start in Spanish by teaching in Spanish in the preschool. Not one parent mentioned that they thought the preschool should (or does) prepare their children for primary school by improving their Spanish.

One explanation for the use of Spanish is that the teachers want children to manage Spanish and it is easier for them to teach in Spanish.

During the visit, serious discussion of this issue was begun with school and town authorities. The following points were put forth:

1. It was suggested that the present policy could help lead to the virtual disappearance of the use of Mixteco within the community within three generations. This has already happened in other parts of Mexico. If the community really wants to hold on to its language, it should act now to reinforce it, not let it wither away.

2. Experience in other countries shows that it is possible to teach in Spanish during the preschool years and the early years of primary school, with Spanish introduced as a second language with the result that children in the sixth year of primary school manage Spanish as well or better than if they had begun their education in Spanish. Learning the mother tongue well facilitates the transfer to Spanish and a better command of Spanish.

3. 15 years ago, the percentage of children who finished the 6th year of primary school was not very high. This put pressure on parents who wanted their children to learn Spanish and

on the system to try and assure that Spanish was mastered in the first years of primary school. Now that more than 80% of the children in the community finish primary school, this pressure is not as great. It would be possible to change the system while respecting the desire for parents for their children to handle both languages well.

It was suggested that a community meeting be called to discuss this issue, involving parents and teachers.

### **Learning disability**

From observation in the preschool and conversations with the teachers it was not possible to identify the extent of learning disability among the preschool children. However, it is clear that some children do have problems. And, the primary school teachers indicate that at least two or three children arrive each year with learning problems. They also indicate that there is no specific program within the school to deal with such problems and that their ability to do so is limited. How much these problems are in fact problems linked to language and how much they have their roots elsewhere is not clear. What is clear is that there is need for some relatively costly special attention to a group of children who is not being served well at present.

### **A Concluding Note**

The two case studies reported above cannot be characterized as "typical." A huge gamut of conditions exist throughout the country that present other circumstances influencing preschooling in different ways. Nevertheless, the two studies raise disturbing questions that go well beyond the confines of two towns and the two schools.