

La atención al desarrollo y cuidado de la primera infancia en México: durante la etapa preescolar

NÚMERO 2



Documentos de trabajo
sobre el desarrollo
de la primera infancia
en México



Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura

unicef 

**ATENCIÓN AL DESARROLLO
Y CUIDADO DE LA PRIMERA INFANCIA
EN MÉXICO DURANTE LA ETAPA
PREESCOLAR**

ROBERT MYERS



Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura



Serie de Documentos de Trabajo sobre el Desarrollo de la Primera Infancia en México: Número 2

Atención al Desarrollo y Cuidado de la Primera Infancia en México durante la Etapa Preescolar

Robert Myers, diciembre de 2000

© UNICEF

Diciembre 2002

Fondo de las Naciones Unidas para la
Infancia (UNICEF)
Paseo de la Reforma #645
Col. Lomas de Chapultepec
México, D.F. 11000

mexico@unicef.org
www.unicef.org/mexico

© UNESCO

Diciembre 2002

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la
Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Presidente Masaryk #526, 3er piso
Col. Polanco
México, D.F. 11560

mexico@unesco.org
www.unesco.org

ISBN 92-806-3752-5



Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva del autor
y no necesariamente reflejan el punto de vista de UNICEF ni UNESCO.

Fotos de la portada © UNICEF México / Mauricio Ramos



I . INTRODUCCIÓN	7
II . CONTEXTUALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR EN MÉXICO	9
III . PERFIL EVOLUTIVO DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR	15
IV . LA EDUCACIÓN PREESCOLAR EN MÉXICO: BASES LEGALES Y VARIACIONES SOBRE ESTE TEMA	21
Bases legales de la educación preescolar	21
Programas de educación preescolar: variantes	22
1. Centros preescolares del sector público	22
2. Iniciativas de los sectores social y privado en la enseñanza preescolar	29
3. Programas dirigidos a los padres y las madres de familia	33
V . TEMAS	35
1. ¿El sistema preescolar responde bien a las necesidades de recursos humanos de México?	35
2. Demanda, acceso, extensión y cobertura	36
3. ¿Tiene la educación preescolar una calidad adecuada?	37
4. Costos y financiamiento	41
5. Impacto de los factores no-educativos	45
6. Idioma	46
VI . CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47
Referencias	55
Apéndice 1 ¿Es productiva la inversión en educación preescolar? Testimonios desde México	57
Apéndice 2 Estadísticas sobre la matriculación preescolar en 1999-2000	60

En México ha habido cierta confusión acerca de lo que constituye en realidad la etapa preescolar. Oficialmente hay tres niveles que abarcan los tres años anteriores al ingreso en la escuela primaria y en los que se atiende a los niños de tres, cuatro y cinco años respectivamente. Se dispone de estadísticas relativas a las tres edades. Sin embargo, la "educación inicial" (que se considera separada de la educación preescolar), se define como aquella que da atención a los niños menores de cuatro años, por lo que se llega a traslapar con la "educación preescolar". En algunas épocas los niños de tres años han sido incluidos en la "educación preescolar", en otras han quedado al margen. En este trabajo nos enfocaremos en los niños de cuatro y cinco años de edad pero también incluiremos algunas estadísticas relativas a los pequeños de tres años.

El énfasis en los años preescolares nos lleva más allá de la simple consideración de los centros preescolares de los programas educativos y de su definición como instancias formales y organizadas que facilitan el aprendizaje infantil durante los años previos al ingreso en la escuela primaria. Ante todo, estas instancias pueden organizarse dentro del sistema escolarizado o bien, funcionar fuera de él. Pero algo aún más importante es el hecho de que los niños pueden iniciar su educación en cualquiera de ellas y por lo tanto, este último tipo de educación, proporcionado por la familia y la comunidad, también debe incluirse en el examen del aprendizaje y del desarrollo infantil en el periodo preescolar.

Metodología. Los datos que presentamos en este documento provienen principalmente de fuentes secundarias (informes y estadísticas oficiales), así como de evaluaciones, conversaciones e investigaciones con personas que en la actualidad son responsables de diversos programas y proyectos o que lo han sido en fechas recientes.

Limitaciones. Ha sido difícil obtener información relativa a los programas independientes aplicados por la comunidad, por organizaciones no gubernamentales y por personas privadas sobre todo en áreas fuera del Distrito Federal (D.F.). Además, no ha sido posible tener acceso a estadísticas desglosadas, como se esperaba.

Organización del documento. Una vez contextualizado el análisis de la educación preescolar, se procederá a la descripción de las bases legales que la sustentan y en seguida se hará una exposición de los diversos servicios que ofrecen tanto el gobierno como la sociedad en general. Posteriormente, identificaremos seis temas clave, cada uno de los cuales será tratado en forma breve. Al final presentamos las conclusiones, recomendaciones y algunas ideas dignas de consideración.

¹ El documento también se basa en gran medida, especialmente desde su perspectiva histórica, en un trabajo previo del autor titulado "Educación Preescolar en México: Análisis de las políticas sociales" preparado en junio de 1995 para el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Banco Mundial.

II . CONTEXTUALIZACION DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR EN MÉXICO



El contexto político

Un periodo de transición. Al momento de redactar este documento se vive en México una etapa crucial de transición: Un partido de oposición ha ganado la presidencia de la República, después de siete décadas de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Consecuentemente, las ideas y los planes del gobierno entrante y, en particular, sus políticas sociales y educativas, representan una parte muy importante del contexto y el marco conceptual para la consideración del tema que nos ocupa.

En términos generales, el nuevo gobierno² ha propuesto la construcción de una sociedad más incluyente, equitativa, productiva y democrática, guiada por los valores universales de justicia, equidad, libertad y dignidad personal, basándose en los principios del bien común. El actual presidente afirma que en su gobierno el desarrollo humano prevalecerá sobre el económico, dentro de un marco social incluyente, (en vez de compensatorio) y de inversión social (en lugar de gasto social). De acuerdo con el equipo de transición que asesoró a este nuevo régimen, para ser incluyente se requiere: ofrecer a todos los miembros de la sociedad oportunidades de desarrollo personal; reducir las inequidades sociales y económicas y reconstruir el desgastado tejido social. Además, se propone que las políticas sociales incluyentes se elaboren con la participación de la comunidad en el diagnóstico, la instrumentación y la evaluación de los proyectos y programas. Esta propuesta de políticas y acciones permitirá formas horizontales de relación en la puesta en marcha de los programas, tomando en cuenta las necesidades y los contextos de cada localidad. Asimismo, ayudará a la consolidación y movilización de las comunidades, en lugar de imponer “soluciones” que sólo crean conflictos y competencias.

A continuación damos algunos ejemplos de las acciones que el nuevo gobierno realizará con el objetivo de proporcionar mejores oportunidades a la sociedad en su conjunto:

² Esta interpretación del marco social del nuevo gobierno se tomó de una presentación del equipo de transición ante las organizaciones no gubernamentales, a principios de noviembre de 2000.

- Extender y mejorar la calidad de los servicios
- Ofrecer capacitación laboral y mejorar las condiciones de los centros de trabajo
- Establecer mecanismos que permitan a los grupos vulnerables mejorar su capacidad de participación
- Establecer una nueva relación entre el gobierno y la sociedad civil reconociendo y apoyando en las comunidades los procesos sociales que alienten la participación ciudadana fortaleciendo la capacidad de las organizaciones cívicas

Al mismo tiempo, el nuevo gobierno ha ofrecido promover el desarrollo económico, basándose en los principios de responsabilidad fiscal y transparencia en el manejo de la cuenta pública. Como parte de este marco, hay la intención declarada de cumplir los acuerdos internacionales incluidos aquellos relacionados con los derechos humanos.

Tomando lo anterior como marco de referencia para la acción, los programas preescolares se insertan de diferentes maneras:

- 1 La extensión y el incremento en la calidad de los servicios preescolares ayudarán a abrir oportunidades a los grupos excluidos y vulnerables, fortaleciendo sus capacidades básicas tanto para vivir mejor como para el aprendizaje, que es la manera óptima de apoyar a los miembros de una sociedad para desarrollarse por sí mismos incrementando su capacidad de participación.
- 2 Los programas preescolares pueden proporcionar una base para la movilización de las comunidades hacia la acción. La mayoría de los padres desean lo mejor para sus hijos, incluyendo una buena educación y ésta constituye el tema menos discutible entre otros muchos factores de movilización que pueden llevar a conflictos internos en las comunidades.
- 3 Este marco ofrece también posibilidades de coparticipación del gobierno y la sociedad civil centrada en el fortalecimiento de los programas preescolares operados por grupos sociales y comunitarios y otras organizaciones no gubernamentales.
- 4 Como parte del mejoramiento del potencial y las condiciones del empleo en el lugar de trabajo será preciso prestar más atención a la función de las guarderías infantiles en la puericultura.

El contexto demográfico

El crecimiento de la población. El número de niños de cuatro y cinco años en México está disminuyendo en términos absolutos y cabe esperar que esta tendencia continúe durante los próximos seis años. De conformidad con las

proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en agosto de 1996, basadas en el censo de 1995, este grupo de edad debería haber disminuido 1% entre 1994 y 2000 y disminuiría otro 4.6% entre los años 2000 y 2005.³ Estas disminuciones permiten una pequeña mejoría relativa en la cobertura de los programas preescolares incluso sin aumentar la disponibilidad de plazas. Esto contrasta marcadamente con las condiciones que prevalecieron hasta 1995 aproximadamente cuando la población de cuatro y cinco años aún iba en aumento y fue necesario incrementar las matriculaciones para mantenerse a la par del crecimiento de la población. Una vez dicho esto, en los párrafos siguientes se verá con claridad que los rezagos existentes entre la prestación de servicios preescolares y el número absoluto de niños que no tienen acceso a la educación preescolar requerirán atención y financiamiento adicionales.

Movilidad. La población mexicana se caracteriza por su movilidad. La migración del campo a la ciudad continúa a tal grado que puede afirmarse que las tres cuartas partes de la población total del país viven en zonas urbanas. Sin embargo, mientras esto sucede, el número de pequeñas comunidades con menos de 500 habitantes también ha aumentado.⁴ Además, ha habido un nivel relativamente alto de la migración temporal de México a los Estados Unidos, así como hacia ciertas zonas agrícolas selectas del país, en busca de empleo. La migración del campo a las ciudades ha creado nuevas necesidades en las zonas urbanas, al tiempo que los vacíos en la cobertura de los diversos programas de apoyo al campo continúan manifestándose en las áreas rurales, incluidas las comunidades más pequeñas. El fenómeno de la migración temporal a menudo desintegra o separa a las familias y afecta el cuidado y desarrollo de los hijos que acompañan a sus padres en sus desplazamientos. Esto convierte en un verdadero reto la tarea de dar debida atención y educación a esos niños en la etapa preescolar.

El contexto económico

Durante los últimos 20 años o poco más, la economía mexicana se ha orientado a los programas de ajuste económico que dicta la filosofía neoliberal impulsada por la necesidad de funcionar correctamente dentro de la economía global, ha sufrido grandes descalabros económicos pero también se han dado algunos brotes repentinos de crecimiento. El gobierno actual ha heredado lo que parece ser una situación financiera relativamente sana después de cinco años sucesivos de crecimiento económico. Sin embargo, ese crecimiento ha ido acompañado de nuevos aumentos en el endeudamiento del país, tanto interno como externo, con cargo al presupuesto. El crecimiento ha ocurrido también a expensas de los

³ Desafortunadamente, no fue posible obtener datos desglosados del censo de 2000 para verificar estas proyecciones. Las estimaciones de CONAPO señalaron un total de 4,417,627 niños de cuatro y cinco años en 1994; las proyecciones para los años 2000 y 2005 fueron respectivamente de 4,389,561 y 4,174,128. En 1995, en la época del censo nacional, los niños de cuatro y cinco años representaron 4.84% de la población total.

⁴ Por ejemplo, el número de comunidades con una población inferior a 500 habitantes aumentó de 82,705 en 1970 a 140,551 en 1990. Aún no están disponibles las cifras del último censo.

pobres cuyo número se ha incrementado de la misma manera que las desigualdades económicas. Las presiones ejercidas por el proceso de globalización han llevado al gobierno a hacer más hincapié en las exportaciones y en el crecimiento incontrolado de las industrias maquiladoras así como a aumentos en el sector de empleo informal. Ambas opciones, las maquiladoras y el empleo informal, han dado oportunidades de trabajo a muchas mujeres pero sin darles acceso a prestaciones sociales tales como guarderías o estancias infantiles. Con la actual situación, ha surgido para los padres una necesidad imperiosa de cuidado de sus hijos en edad preescolar.

El contexto económico es pertinente, de varias maneras, a esta consideración de las políticas y los programas que afectan el desarrollo de la primera infancia:

- 1 La discusión debe tener en cuenta las presiones sobre el gobierno para equilibrar los presupuestos y mantenerse dentro del límite de las erogaciones. Los debates actuales acerca del presupuesto indican que hay un margen de maniobra muy reducido en el renglón del gasto social.
- 2 El incremento en los niveles de pobreza dificulta a muchísimas familias el pago para la educación de sus hijos. Es poco realista esperar que las personas de bajos ingresos puedan tener acceso a servicios privados de educación, a menos que reciban un subsidio para ello.
- 3 El grado de pobreza extrema contribuye a aumentar los efectos de las variables ajenas a la educación (desnutrición, necesidad de que los hijos trabajen, migración), sobre el rendimiento de los escolares, tanto en el nivel preescolar como en la educación básica.
- 4 Puesto que el ingreso de las mujeres en el sector laboral continúa, es cada vez más importante considerar las necesidades de atención preescolar en relación con las necesidades de cada familia y en especial, las necesidades de las propias madres.

El contexto social

Entre los cambios sociales más importantes ocurridos durante los últimos 20 años figuran aquellos que se relacionan con la estructura familiar: la disminución de las familias numerosas y el aumento del número de familias que cuentan con solo uno de sus progenitores, así como los cambios en los papeles de sus miembros. También se ha dado un aumento importante en el porcentaje de mujeres que son jefas de familia. La conjunción de las necesidades económicas y el movimiento feminista ha impulsado a las mujeres a integrarse a la fuerza de trabajo, lo cual ha conducido a cambios significativos en los patrones y las prácticas de crianza de los hijos. Asimismo, se ha manifestado una gran presión sobre la atención a la primera infancia en lugares fuera del hogar durante las horas de trabajo, lugares vistos como instituciones de cuidado diario, tal y como se indicó con anterioridad.

El contexto educativo

Fundamentos para la política y los programas educativos en el nuevo gobierno, 2000-2006. A pesar de que la actual administración no ha presentado aún sus planes y programas educativos, es posible adelantar algunos supuestos importantes acerca de las directrices sobre este tema basándonos en el trabajo publicado por el equipo responsable del sector educativo durante el periodo de transición entre los gobiernos encabezados por los Presidentes Zedillo y Fox. De acuerdo con el equipo de transición,⁵ las políticas educativas deben guiarse sobre todo por consideraciones de equidad.

“La política general que deberá abarcar toda acción en la educación para los próximos seis años deberá ser la equidad. La equidad debe entenderse no sólo como garantizar educación de calidad para todos y todas sino que deberá significar también el que la educación se convierta en un instrumento para disminuir las desigualdades sociales.”⁶

El equipo de transición también ha hecho hincapié en: el aprendizaje, en los aspectos cognoscitivos, de aprendizaje y socio-emocionales del desarrollo (formación con especial atención a los valores cívicos y a su carácter de proceso permanente). Además, propone la superación del magisterio, el establecimiento de “una normatividad mínima”, el apoyo a las instituciones educativas para su funcionamiento autónomo y la instauración de un sistema nacional de evaluación. Como políticas de apoyo, el equipo de transición ha destacado la necesidad de una reorganización administrativa, la entrega de espacios adecuados y de los materiales necesarios para el funcionamiento eficiente de las escuelas, el incremento de recursos financieros destinados a esta esfera, ligados a criterios de transparencia en su manejo, el perfeccionamiento de los programas compensatorios y una mayor descentralización y participación social.

Con respecto al tema específico del presente análisis —la educación preescolar— el informe del citado equipo de transición manifiesta su intencionalidad hacia los siguientes puntos:

- 1 “...incorporar a la educación preescolar a todos los niños de la edad correspondiente...”
- 2 “Asegurar por lo menos un año de atención preescolar a los niños de cinco años.”
- 3 “Llevar a cabo una reforma del sistema preescolar vigente que asegure a los estudiantes preparación para continuar con éxito su educación.”

Lo arriba expresado indica que se dará más atención al nivel preescolar, pero con un marcado énfasis en el año previo al ingreso en la primaria el desarrollo cognoscitivo, en clara relación con el éxito escolar

⁵ Bases para el programa 2001-2006 del Sector Educativo, Coordinación del Área Electo, *La Jornada*, 27 de noviembre de 2000 p. 28-29.

⁶ *Ibid.*

Descentralización. El proceso de descentralización iniciado en 1978, recibió un nuevo impulso en 1992 con la transferencia a los Estados de la responsabilidad administrativa de los programas de educación. Este prolongado y complejo proceso ha tenido que contender con las desigualdades económicas y educativas existentes entre los estados, las zonas educativas, los municipios y las localidades de la federación. No obstante, hasta ahora, el financiamiento de la educación y la influencia en sus normas y su contenido han seguido funcionando de manera centralizada. Algunos programas "compensatorios" incluidos los de educación administrados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y los que proceden de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) continúan siendo controlados, en gran medida, desde el centro del país.

El debate sobre la educación preescolar debe tomar en cuenta las tensiones entre la administración descentralizada (la cual ya ha tenido lugar en gran parte) y el control central sobre la recaudación de finanzas ejercido desde el centro tanto sobre el origen de los recursos financieros como sobre los cambios en la normatividad (los cuales no han ocurrido). Esta discusión debe reconocer al mismo tiempo el aumento de la presión popular para tener acceso a la educación y los obstáculos a dicho acceso, resultado de la continuidad en las desigualdades políticas y económicas.

III . PERFIL EVOLUTIVO DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR



El Cuadro 1 presenta las estadísticas oficiales tomadas de los informes presidenciales anuales.

Cuadro 1. Matrícula preescolar: 1988, 1994 y 2000*

Concepto	1988/89	1994/95	2000/2001	% de cambio 88/94 94/00
1. Número de niñas y niños de 4 a 5 años de edad	n/d	4,417,627	4,092,800	n/d -0.1%
2. Matrícula: Total	2,668,600	3,092,800	3,456,100	16% 12%
General	2,429,200	2,776,900	3,035,200	14% 9%
Indígena	203,600	252,300	298,800	24% 18%
Comunitaria	35,800	63,600	127,100	78% 100%
3. % de la población de 4 y 5 años en centros preescolares**		70.0%	78.7%	
4. % en escuelas privadas	7.1%	8.2%	9.4%	

Notas:

* Los datos de la columna 1 se tomaron de las proyecciones elaboradas por el CONAPO en agosto de 1996. (Son las mismas que las utilizadas como elemento de comparación en el VI Informe del Presidente Zedillo). Los de las columnas 2 y 3 provienen de las cifras oficiales presentadas en los anexos de los informes anuales del presidente. Las cifras de 2000-2001 son estimaciones.

** Los porcentajes que se presentan en la columna 3 son aproximados porque cerca de 10% del total de niñas y niños matriculados son de 3 años o mayores de 5, lo cual conlleva una sobreestimación. Sin embargo, algunos niños y niñas de 5 años están cursando la primaria, lo que, por el contrario, nos lleva a una subestimación. Más aún, las cifras no incluyen la matrícula en los centros preescolares no registrados.

n/a: datos no disponibles.

En el Cuadro 1 podemos observar que:

- 1 El número de niñas y niños de 4 y 5 años ha descendido ligeramente durante el sexenio.
- 2 Ha habido un discreto incremento en la cobertura durante el sexenio que acaba de concluir, pasando de 70% en 1994 a casi 79% en el año 2000. Estos datos deben tomarse como aproximados, porque cerca de 10% de todas las niñas y niños matriculados en preescolar son, o bien de tres años o sobrepasan la edad reglamentaria, lo que conduce a una sobreestimación de la cobertura real. Si se consulta la página web de la Secretaría de Educación Pública en la cual se desglosa la matrícula de preescolar por edades, podemos advertir que el cálculo para la cobertura de 4 y 5 años es de 70.8% para el periodo 2000-2001 (ver Cuadro 2). El escenario se complica aún más por el hecho de que algunos niños y niñas de 5 años han sido admitidos en la escuela primaria. Si, éstos se añaden a lo anterior, asumiendo que la gran mayoría, si no es que la totalidad de los niños y las niñas de nuevo ingreso a la primaria han cursado el preescolar, la cifra de cobertura para 4 y 5 años se aproxima a 75%.

Si utilizamos la proporción de matrícula que presenta la SEP en su página web (Cuadro 2) encontramos que la cobertura es considerablemente más alta para niños y niñas de 5 años (82.6%) que para las edades de 4 (58.8%) o 3 años (15.4%) Y si añadiésemos a la cantidad de niños y niñas de 5 años que se inscribieron en la primaria, a los que realmente están matriculados en instituciones preescolares, la cobertura sería aproximadamente de 90% (SEP 2000). El marcado énfasis en inscribir a niñas y niños a los 5 años refuerza la idea de que la educación preescolar es considerada, como su nombre lo indica, sólo como una preparación para la escolaridad posterior. Tal concepción ignora la verdadera función de la atención preescolar y parece enfatizar el desarrollo cognitivo (esto se retomará más adelante cuando comentemos lo relativo al currículum).

- 3 La educación preescolar general ha crecido más lentamente que la indígena y la comunitaria, lo cual parece indicar que el gobierno saliente realizó esfuerzos para llegar a regiones indígenas y a poblaciones apartadas. Sin embargo, la matrícula de educación preescolar general aún alcanzó 88% del total de la cobertura en el año 2000. Y no podemos derivar conclusiones de las mencionadas cifras sobre el nivel de cobertura de estos grupos porque carecemos de una estimación del total de población de niños y niñas indígenas o de comunidades aisladas, que nos permitirían hacer el cálculo correspondiente.
- 4 El porcentaje de matrícula en los centros preescolares privados se ha incrementado lentamente durante los dos últimos sexenios, pasando de 7.1% en 1988 a 9.4% en 2000. (Más arriba, en este mismo documento hemos sugerido que esta cifra significa una sobreestimación de la matrícula en tales centros.)

Cuadro 2. Porcentajes de matrícula preescolar por estado y por edad, 2000/2001

Entidad	% matrícula 3 años	% matrícula 4 años	% matrícula 5 años	% matrícula 4 y 5 años	Matrícula total 2000/2001
República Mexicana	15.4	58.8	82.6	70.8	3,456,096
Aguascalientes	11.7	61.1	92.5	76.9	37,009
Baja California	6.8	46.3	91.4	68.3	71,034
Baja California Sur	5.9	80.4	98.3	89.3	16,287
Campeche	25.0	76.1	79.8	78.0	29,956
Coahuila	15.6	57.9	93.2	75.6	83,548
Colima	18.2	71.5	94.7	83.1	20,426
Chiapas	50.3	64.7	68.5	66.6	191,725
Chihuahua	9.3	45.9	89.8	67.8	94,161
Distrito Federal	27.1	71.7	83.6	77.6	290,351
Durango	3.1	51.8	88.5	70.1	49,999
Guanajuato	24.4	68.9	95.4	82.2	208,836
Guerrero	28.9	73.5	89.2	81.4	142,012
Hidalgo	9.4	57.6	93.1	75.4	82,714
Jalisco	15.9	62.1	67.4	64.6	225,663
Estado de México	3.3	37.8	68.7	53.2	322,060
Michoacán	1.6	54.3	85.1	69.8	132,328
Morelos	4.6	49.4	89.7	69.6	49,044
Nayarit	7.4	72.7	85.7	79.2	34,782
Nuevo León	14.6	52.3	89.6	70.9	119,747
Oaxaca	16.2	65.2	78.3	71.8	136,773
Puebla	26.4	59.5	78.6	69.1	206,826
Querétaro	13.7	65.9	94.4	80.1	59,441
Quintana Roo	3.1	74.3	95.5	84.4	32,959
San Luis Potosí	26.2	65.1	91.7	78.4	103,699
Sinaloa	2.3	76.1	98.2	86.7	94,248
Sonora	2.2	46.5	99.6	73.0	70,088
Tabasco	42.5	73.3	82.7	78.0	86,268
Tamaulipas	2.6	53.2	93.1	73.1	82,812
Tlaxcala	3.4	52.1	89.1	70.6	33,466
Veracruz	6.6	59.6	80.5	70.1	227,946
Yucatán	7.0	82.5	77.3	79.9	63,161
Zacatecas	30.0	59.0	82.6	70.9	57,727

Fuente: Página web de la Secretaría de Educación Pública. (www.sep.gob.mx)

El Cuadro 2 muestra las proporciones de matrícula por entidad federativa y por edad, utilizando el estimado de las estadísticas de inscripción del año escolar 2000-2001. En este cuadro podemos ver que existen variaciones considerables entre los diversos Estados de la República. Por ejemplo, observando tan sólo la matrícula para 5 años, advertimos la diferencia entre Sonora, con prácticamente 100% y Jalisco, con 67%. Para las edades conjuntas de 4 y 5 años, el rango varía de 89% en Baja California Sur a 53% en el Estado de México. Para los niños y niñas de tres años, la diferencia es todavía mayor, y va de 1.6% en Michoacán a 50.3% en Chiapas.

Las cifras de cobertura indican que los Estados abordan de modo muy diferente el cómo enfrentar y sustentar la educación preescolar. Comparando Chiapas con Quintana Roo, por ejemplo, observamos que mientras las cifras de Chiapas muestran que 50% del total de niñas y niños de tres años de edad están matriculados y la proporción para los de 5 es de sólo 69%, en Quintana Roo únicamente está matriculado 3% del total de los niños y las niñas de tres años. En cambio, 96% del total de niños y niñas de 5 años sí lo están. Las razones de estas diferencias tan grandes no están en absoluto claras.

Si los anteriores cálculos sobre el crecimiento de la matrícula en preescolar durante los dos últimos periodos de gobierno se comparan con el habido bajo gobiernos anteriores (ver Cuadro 3), queda claro que dicho crecimiento ha sido considerablemente más lento ahora. En forma muy particular, éste sería el caso para el incremento en las proporciones de la matrícula en niños y niñas de 5 años. Se debe, en parte, a que a medida que el porcentaje de matrícula aumenta, hay mucho menos espacio para crecer y porque es bastante más difícil incorporar al sistema a los niños y niñas de la población excluida. Entre 1975 y 1985 se observó un crecimiento acelerado.

Cuadro 3. Tasas de crecimiento de la educación preescolar desde 1970, por sexenio

Sexenio	Promedio de crecimiento anual	Tasa máxima de crecimiento en un año	Crecimiento total en el sexenio
1970/1 - 1975/6	7%	7.8% (75-76)	34%
1976/7 - 1981/2	21%	28.4% (80-81)	126% ⁷
1982/3 - 1987/8	9%	13.0% (83-84)	55%
1988/9 - 1993/4	2%	4.2% (92-93)	12%
1994/5 - 2000/	2%	3.5% (96-97)	12%

Notas:
Myers, R. Con M.A. Delgado y L. Guido. "Educación Preescolar en México: Un Análisis de Políticas Sociales." Un documento de discusión preparado para CONAFE, la Secretaría de Educación Pública y el Banco Mundial, México, D.F., Agosto de 1995. Mimeo.

applied to early childhood education and care, by governments and by society as a whole, how would one go about judging whether governments and families are making their best effort to invest? What standards might be applied to judge the effort? Is there some "optimum" level of investment?

44. Among the indicators that have been suggested to show how well a country is doing with respect to its commitment to ECEC are the following:

- a) **Percent of GDP.** Frequently, comparisons are made across countries using the percentage of Gross Domestic Product accounted for by expenditures in a particular category. The indicator provides a rough idea of the importance being given to that area relative to all expenditures. For instance, the OECD provides figures for educational expenditures as a percentage of Gross Domestic Product. The calculation breaks out direct public expenditures on educational institutions, public subsidies to households and other private entities (scholarships, need-based aid, guaranteed or subsidized student loans, education-related tax breaks), and private payments to educational institutions. According to this calculation, in 1994 Sweden spent 7.8% of its GDP on education, the U.S. 6.6%, France, 6.4%; Mexico 5.6%, the Netherlands 5.4%, and Turkey 3.5%. But, as suggested above, calculations for investment in ECEC are more difficult to come by and the basis for calculating such expenditures has not been agreed upon.
- b) **Percent of total public expenditure.** Another way to judge, concentrating on the effort being made by governments, is to ask what portion of total public expenditures are assigned to ECEC. This may give somewhat different results from the GDP comparison because the contribution of public expenditures to GDP differs a great deal from place to place. According to OECD figures for public expenditure on education as a percentage of total public expenditures (1994), Sweden spent 11.0% (70% of GDP is public), the U.S. 13.6% (36% is public), Mexico 26.0% (18%), the Netherlands, 9.4% (56%), and Turkey 14.7% (23%). From these figures, we see that Mexico is apparently making a relatively large commitment of its public budget to education. This contrasts with the conclusion that would be drawn for Mexico if the focus is on a comparison to GDP.
- c) **Percent of social expenditure.** Narrowing the comparison further, it would be possible to present figures for the relative amount of all social expenditures that are devoted to a particular component of social spending such as ECEC. Here, if social spending is generally low, the amount of a particular category may seem to be high, but actually be inadequate to the task.
- d) **Percent of sector budgets allocated to young children.** To judge how well different parts of a government are attending to ECEC, figures are sometimes calculated for the relative amount of the particular sector budgets being used to finance programs for children under the age of 6. This particular indicator can be powerful when combined with information about program coverage within that sector. For instance, a recent calculation for Jamaica suggested that children in early education programs accounted for about 20 percent of all children enrolled in the public education system, the amount of the education budget being spent for these programs amounted to only 2 percent.
- e) **Spending per child.** According to OECD, the expenditure per student (in US dollars converted using Purchasing Power Parity) on public and private institutions for early childhood education is: Sweden, \$2,750, the U.S., (no data), Mexico, \$1,190; The Netherlands, \$2,840; and Turkey, \$160. These calculations may or may not include

expenditures for early education that occurs in childcare centers. Earlier, we cited data from OECD's Lifelong learning report suggesting that Swedish spending amounted to double that of the United States.

- f) **Percentage of family income spent for ECEC.** Another way of approaching the question is to broaden our view beyond governments to include, or even to focus on, the percentage of family income that is devoted to ECEC. In the United States, for instance, it is estimated that middle-class families earning \$36,000 per year spend 12 percent of household income on child care whereas families earning only \$15,000 per year spend 25 percent (Congressional Record). This indicator responds to concerns about the degree of social equity in a society.

45. Whatever indicator is used from among the above, the lurking question behind the indicator is always, "With respect to what **standard** do we judge whether or not a country is doing well? How much of GDP or the public budget or social expenditures or education "should" be spent for ECCE? Is more always better or does some ideal level exist after which the return to additional spending begins to drop, as standard economic principles suggest should be the case? Should the leaders in investment be taken as the standard bearers? Should the financing levels of Sweden or France, for instance, be taken as the standard to match because they spend at high levels? Or are they "overspending"? When is a family spending the share of its income it "should" to assure the maximum development of its children?

46. In one response to this last question, policy reports have appeared in the United States and in Europe recommending limits on the amount of parental contributions for publicly-funded services that fall in the range of 10 to 15%.⁹ Sweden already places limits on the amount parents are supposed to contribute. The United States and Mexico do not.

47. Two other standards have sometimes been set that try to go beyond simple description along a continuum of what is spent by a country or government and/or by families. The first is to look at expenditures in relation to a regression line in which spending is regressed against GDP. Deviation from the regression line would suggest whether countries are doing more or less than they "should", given the level of resources available to them. By this method, a country would be "overspending" if it was above the line and not up to standard if it fell below. This would be a useful exercise if a definition of what constitutes ECEC could be agreed upon and if comparable data could be obtained, conditions that may be difficult to satisfy.

48. Another way to try and determine the optimal value of investment in ECEC for a country is to calculate cost-benefit ratios or rates of return to the various ECEC investments made by a country. If the return is high, relative to other investments, then the country is under-investing. To apply this standard, data must be available to calculate both costs and potential benefits, expressed in monetary terms. Because of the severe problems involved in defining clearly and measuring the presumed benefits of ECEC, few such exercises have been carried out and those that have been done represent as much art as they do science. Nevertheless, several efforts to make such calculations suggest that the rates of return can be very high indeed. The results of the High/Scope Perry Preschool study in the United States suggest that the return to an investment in high quality early education is 7 times the cost (Schweinhart, 1993). In such studies we run up against the difficulty not only of defining clearly the costs, but also the even more difficult task of specifying (and monetizing) benefits. And, if the benefits are defined only in terms of immediate or long term benefits to children, they may be grossly underestimated. For instance, a recent

9. Personal communication from Michelle Neuman, June 4, 1998.

study in the Philippines has shown important potential returns to investment in ECEC resulting primarily from the increases in productivity from increases in women working outside the home (Alonso 1997).

49. Taking yet another tack, it might be argued that as long as a country has major deficits in the access to services or in the condition of children, it is not doing an adequate job and should probably assign more resources to the task. Access to programs and the condition of children might be measured by such indicators as:

- a) The percentage of different age groups participating in ECEC programs.
- b) The percent of existing services judged to be of quality.
- c) The percentage of children growing up at risk of delayed development because their families are below the poverty line.
- d) The percent of children showing developmental delay at various ages.
- e) Infant or child mortality levels.
- f) The percent of children with various levels of malnutrition.

50. By several of these standards, the United States as well as Mexico would be judged as wanting; Sweden would fare well. Indeed, the effects of income transfer policies of Sweden suggest that such policies seem to be effective in redistributing income vertically as well as horizontally, helping to bring about reductions in child poverty with benefits that are diversified and generous. Kammerman (1996)

51. Finally, another set of standards might be applied that do not depend on average figures, but which go behind the averages to see what a country is doing with respect to the various income and social groups within its borders. How is what is being spent distributed among the various groups in relation to their income, for instance? What does the condition of children look like for the different groups? One way of going about this has been to compare families in the upper fifth of the income distribution with those in the lower fifth. For this comparison, household survey data would be required.

3. Where do resources come from?

52. Resources for early childhood education and care can come from governments, private enterprise, social organizations, and/or parents. But where do the resources managed by each of these groups come from?

A. Governments: national, state, municipal, and combinations.

53. **General Revenues.** Governments obtain their funds by taxing, by selling rights and licenses, by charging fees, by running government-owned businesses and sometimes through other activities such as lotteries. Both the levels of revenue generated and the relative amounts obtained from these different sources of revenue differ a great deal from country to country. For instance, the power of a sales tax will depend to an important degree on the purchasing power of people in a country as well as upon the social and political willingness of people to accept certain levels of taxation. Sweden has a general sales tax of 25%, Mexico has a 15% tax, and the United States has no general sales tax (at the national level but states

and municipalities often do collect such a tax), preferring to tax particular items. Differences also exist with respect to income and corporate taxes. Again, Sweden has been able politically to legislate high income and corporate taxes, relative to Mexico or the United States. Despite recent adjustments that moderated the marginal rates of taxation at the upper end of the income scale, Sweden continues to generate a relatively large proportion of its revenues from taxes. The revenues of the Mexican government, on the other hand, depend to a great extent on the sale of oil (37.5% of the budget in 1997), making it vulnerable to price changes on international markets.

54. Most of the revenues received by governments are pooled in a general revenue fund and then allocated among the many possible uses, one of which may be for ECEC, through some sort of bargaining process. A very broad spectrum of ECEC options exists for distributing these general revenues. They may be used to set up government-run services, to subsidize private services or to pay parents, either to stay home and care for their children (as is done in Sweden for the first year of life) or to enable them to purchase services.

55. Distribution mechanisms may carry restrictions. For instance, until recently, it was not possible in Sweden, for family daycare arrangements to obtain federal funds; now that is possible if standards are met. On the other hand, the fact that each family in Sweden receives an unrestricted child allowance would allow those funds to be spent for any kind of care. In the United States, restrictions vary from State to State, but the current tendency is to try and tie financing to use in licensed programs, whether that financing goes to parents (e.g., through voucher schemes that restrict choice to licensed arrangements), or to private enterprise (as tax deductions related to a company's support for child care), or directly to providers. In Mexico, very little government support is provided to parents to support private providers, but what is provided is essentially limited to authorized providers.

56. Funds may be collected and distributed at a federal level, collected nationally and then distributed to state and local governments according to some formula, or collected and used directly by state and/or local governments. State and local governments have a major responsibility for administering ECEC programs in Sweden, Mexico and the United States. In all three countries, state and local authorities have some revenue generating capacity, but this is very limited in Mexico as compared to the United States and Sweden. In all three countries, the central government makes block grants to states and local authorities, but the extent to which these must be used for ECEC varies considerably. In the United States, a specific Child Care and Development Block grant (which combines most childcare programs under a Child Care and Development Fund) provides funds to states. However, states may also use funds from, for instance, a Community Development Block Grant to finance certain aspects of ECEC programs. Sweden recently shifted from a system of providing specific child care block grants to local authorities to a system of including child care within a broader social welfare block grant. This has meant that child care has to compete at the local level with other welfare programs for the use of funds coming from the center. (Moss, 1996)

57. **Earmarked revenues.** Occasionally, government revenues are obtained from a particular source and are earmarked for ECEC, making a direct link between the origin of the funds and their use. This may seem to give an advantage to ECEC because funds do not disappear into a general pool which has to be bargained for. But earmarking can work either for or against obtaining resources for ECED because the existence of earmarked funds is undoubtedly taken into account as the bargaining process for allocating the general fund occurs. It can be an excuse for not allocating general funds to ECEC. The following are examples of earmarked funds for ECEC¹⁰:

10. The examples from the United States are taken from Mitchell and Stoney (1997).

- The states of Georgia and Florida in the United States have public education lotteries, and a part of these revenues is used to finance early education.
- Revenues from a government-run pawn shop in Mexico are earmarked for private institutions providing welfare assistance, among which is the provision of ECEC.
- Massachusetts earmarks revenue from sales of special automobile license plates for children's programs.
- A special levy has been made on property in Seattle, Washington to fund family and education programs.
- Revenues from a special sales tax in Aspen, Colorado are earmarked for affordable housing and childcare.
- When individuals pay their personal income tax in Colorado, they can stipulate that they would like that tax or some part of it to be used for ECEC.
- Fees have been charged to set up private child care or education businesses that are then used to support training of caregivers.

58. **Foregone revenue.** Governments can also decide to forego tax revenues and use this device as a transfer mechanism. This can be done so as to benefit families with children in a general way (for example a tax deduction related to housing) or can be done in a way that is tied more directly to children (e.g., a tax deduction or credit for each child). This strategy is different from a strategy such as the provision of a child allowance because an allowance involves collecting and distributing funds (which carries a cost) whereas tax forgiveness does not. Foregoing taxes can also be used to provide incentives to private enterprises to invest in ECEC.

B. Private Enterprise

59. In this category of resource providers, we consider two very different kinds of firms: those that are organized to provide ECEC services as a for-profit venture, and those that are in another line of business unrelated to ECEC but that use their earnings to provide child services or funds for child care.

ECEC as a private, for-profit enterprise

60. Proprietary childcare includes both family daycare and care/education in centers organized outside homes. When such childcare services are organized for profit, the main source of funding is not the entrepreneur but is the parents who use and pay for the service. If the users are subsidized by government funds specifically labeled for childcare use, then the financing really comes from the government. Private providers may also benefit from direct government subsidies.

61. However, the ECEC entrepreneur may also contribute in the sense that she/he takes a financial risk. Loans may be involved.

62. Although one would normally assume that childcare entrepreneurs would pay a fair wage and that financing does not (or should not) occur through foregone earnings of childcare workers in centers,

this may not be the case. Indeed, a common observation and complaint in the United States is that child care workers are underpaid,¹¹ contributing to turnover; the low pay also suggests that the workers are actually contributing some part of their time to ECEC while they do work.

63. There seems to be a modest trend toward “privatizing” childcare and early education in the three countries studied. In the United States, in addition to the large number of family day care arrangements and to the many relatively small private centers that exist, major childcare companies such as Kindercare which list their stock on the stock exchange have appeared during the last decade or more. Kindercare does not receive government subsidies but is run strictly as a private business enterprise. In some settings, private centers are also eligible for support when establishing or up-grading a center. In Sweden, putting children in a private center has only been an option since the 1990s, but in this case, payment is made to the predominantly family day arrangements by the government. Behind this move seems to be a response to parental desires for additional childcare models and options that do not correspond with the limited number of standard models provided in government programs. In Mexico, almost all of the expansion of childcare places within the social security system during 1998 and beyond are scheduled to occur through contracting private operators to establish “community” child care programs.¹² These arrangements are estimated to cost the government about 70% of what government centers would cost because of savings on personnel costs (in community centers it is not necessary to adhere to the union pay scale and benefits and the government avoids the need to invest in facilities which are provided by the entrepreneur).

64. Privatizing allows a more diverse and direct response to variations in childcare and early education needs of parents. Because it is the parents who are making the decisions and, in the main, using their resources to pay, the process of privatizing induces a shift in financing from governments (even if the government provides some subsidy) to parents as sources of financing, even more than a shift in financing from governments to the private sector as implied by the label.

65. When resources are provided by private entrepreneurs responding to parental demand, the government can lose some control over standards, raising a question about the quality of services. Behind this question is, once again, the question of whether or not parents have the knowledge and energy to monitor and demand quality in the centers. If they do not, the “profit motive” can lead providers to cut corners in a way that lowers the quality of the service. There is, then, an important monitoring and standard-setting role for governments even as a process of privatization occurs.

ECEC and the business community

66. Important contributions to ECEC can be, and sometimes are, made by business enterprises that are not established specifically to operate an ECEC service. In Sweden and Mexico, the main contribution of these businesses occurs through mandated contributions to social security, part of which is used directly

11. In a recent presentation, Senator Christopher Dodd noted that, “Your car (in a parking lot) is more likely to have someone with a better salary watching over it than your child.” (As reported in *The News*, Sunday, May 17, 1998)

12. As might be expected, unions are protesting against the policy.

to benefit children. This amounts to an earmarked payroll tax. Social security does not include childcare benefits in the United States.

67. Private sector contributions may also be made in the following ways:

- Payment of general taxes on profits, a portion of which are used by government
- Mandated contributions to an assurance scheme linked to ECEC (e.g., Temporary Disability Insurance payments).
- On-site provision of services for which there is no government subsidy (may be mandated for firms over a certain size or with a certain number of female employees).
- Provision of direct subsidies to employees for use in childcare, as a company benefit.
- Paid leave programs in which services are foregone (mandated through either social security or work laws).
- In-kind donations of goods or services to ECEC programs run by others.
- Participation in Dependent Care Assistant Plans (a program option set up in the United States)

68. Businesses may pass on to consumers the costs of financing ECEC programs by raising prices. To the extent this is so, it may be the consumer who is financing ECEC rather than business.

C Social Organizations

69. In this category are non-profit non-governmental organizations such as philanthropies, churches, and various community organizations that take it upon themselves to run ECEC programs.¹³ In these cases the resources generated for ECEC may come from:

- Earnings from established portfolios of investments of philanthropies.
- Donations of facilities and materials (for instance, a church donates space that is idle during the week for operation of a day care program)
- Time of organization members. This time may be donated by individuals or may be paid for by a non-profit organization.

70. In the United States, programs run by churches and community groups are widespread. A study reported in 1995 (US Cost, Quality and Child Outcomes Study) found that donations – including goods, space, volunteer hours, and foregone wages of worker – account for more than one-fourth the full cost of

13. In some classifications of financing sources, social organizations are incorporated within the private (as distinguished from the public) sector. This may be because the actual amounts contributed are relatively small. It seems appropriate, however to sort also on whether or not a profit motive is involved. Separate policies are directed toward providing incentives to profit and non-profit organizations to obtain funds for social purposes.

care. For instance, resources for ECEC have been provided through public solicitation of funds managed through the United Way. Although philanthropy has provide resources for ECEC (Ford Foundation, for instance has helped some cities set up local funds to support day care), this has not been a major line of activity within the philanthropic community. When foundation funds have been provided, they have tended to be used for research or small experimental programs, or, in the case of smaller family foundations, have concentrated on children with various kinds of special needs.

71. In Mexico, a range of non-governmental organizations are also involved in child care and early education, but the extent of their contributions to ECEC by the social sector is not known. Philanthropy in Mexico is not well developed, but the same comments made for the United States would hold for Mexico. When funds are provided, the tendency is to link then to special needs (e.g., Down syndrome children or children with cerebral palsy or a handicap).

72. Because the government has taken it upon itself to provide ECEC services on a relatively large scale, programs run by social or community organizations appear to be less frequently found in Sweden than in the United States or Mexico. This raises a question: "To what extent does the provision of public services undercut voluntary contributions and the principle of public service by citizen's groups?"

D. Parents

73. The resources provided by parents for ECEC may come from a choice to use their own earnings to pay for services or they may be "in kind" resources in the form of the goods and time they devote to childcare and education in the home. As indicated earlier, time may be one of the most important, but uncounted, contributions to ECEC.

74. Governments can help to support parents as they contribute to ECEC through strategies that help to raise the general level of income, through the kinds of tax incentives linked to childcare that were mentioned above, and by legislating work leave policies. A number of these options are presented in tables attached as an appendix to this document.

75. Earlier it was suggested that parents continue to be the most important source of ECEC resources within the larger picture of ECEC financing. Despite industrialization, urbanization, the entry of women into the paid labor force, changes in the structure and functioning of families, the spread of schooling, and the growth of childcare alternatives programs, it is probably fair to say that the main resources provided for ECEC in most if not all countries continue to be those provided by families participating in the direct care of their children. In most cases, the bulk of the family contribution consists of the time that family members --mostly mothers, but also grandmothers, siblings, and fathers -- devote to all aspects of bringing up children. This resource is not purchased and because it is not formally valued in the market place it remains outside standard national accounting systems. Other resources provided in the home by families, including shelter, food, clothing, and materials to provide stimulation may or may not be purchased, so they may or may not enter calculations of what is being spent to provide ECEC.

E. International organizations

76. In this case, resources tapped for ECEC come from outside a country, and may come from:

- foreign governmental revenues provided through bi-lateral international aid programs or through multi-lateral organizations such as the World Bank or UNICEF;
- the earnings of international businesses;
- the portfolios of international foundations;
- from private donations.

77. For Sweden and the United States, this category is not important in terms of receiving resources, but both serve as “donor” countries. Mexico does receive resources from outside for ECEC. In volume, the greatest source of resources among these is the World Bank which, however, provides resources primarily on a loan basis. The fact that they are loans means that, over the long haul, the resources come from the government budgets of the country that takes out the loan.

78. The above listing has not included explicitly another source of resources for ECEC that deserves to be mentioned but does not fit nicely into the categories chosen. The mass media have an important role to play in ECEC. The media can and do provide programs for young children that can be creative and stimulating or can be stultifying and even harmful. One often hears reference to the growing role of the television as a baby sitter. At the same time, the media can educate and create awareness in parents and in the broader population. In some cases, the media resources can be classified as private enterprise; in others they are government-run.

79. The foregoing says something about where resources come from and a bit about how they are distributed. In Appendix 1, three tables are provided, one each for Sweden, the United States and Mexico, in which information about where funds come from is put together with strategies for transferring or distributing the resources. Four main categories of mechanisms have been used in setting out the tables: 1) transfers to families that are directly linked to children, 2) transfers to families that are more general but which should benefit children by increasing family disposable income; and 3) services provided that benefit children; and 4) incentives offered to attract private or social resources to ECEC. In the future, additional categories and sub-categories may be added.

80. From the tables, differences and some similarities appear across the three countries. For instance:

- Sweden stands alone in its universal provision of child allowances. In the Mexican case, such a policy would run counter to the current desire to reduce fertility. In the United States, the universal provision of child allowances runs counter to the more targeted approach taken to ECEC.
- Tax incentives are more widely applied in the United States than in Sweden or Mexico
- The United States and Mexico lag Sweden in the provision of health benefits.
- The United States lags Mexico and Sweden in the provision of parental leave.
- Social security and welfare programs in Mexico and Sweden explicitly include child care, thereby mandating an employer contribution, but this is not done in the United States. Thus,

private enterprise (businesses that are not set up to offer an ECEC service) plays a more important role in ECEC in Sweden and Mexico than in the United States.

- Targeting of resources on the poor is practiced more in Mexico and the United States than in Sweden.
- Only Mexico uses international funding to support ECEC programs.

4. How is ECEC financing divided among various groups in society?

81. This topic has been anticipated in parts of previous sections of this paper.

82. At a general level it is probably appropriate to make the following statements about the sharing of financial and resource responsibility for ECEC:

- i. Parents and families continue to provide the main resources for ECEC.
- ii. The share of government involvement is growing.
- iii. The contribution of private businesses to ECEC remains relatively small and most of that contribution is mandated. Incentives provided to businesses to invest have not been particularly effective.
- iv. There is a growing tendency to "privatize" ECEC, but this tendency is not very advanced.
- v. There is, presently, a greater tendency for governments to look for partnerships in the provision of ECEC services.

83. What more can be said about the sharing of ECEC financing in each country?

84. **Mexico.** Resources for ECEC in Mexico continue to come primarily from the home without passing through the government. The government provides relatively few resources to support early education and care outside the home, particularly for children below the age of 5, depending instead primarily on the unpaid labor of family caregivers. Although half-day public pre-schools provide access to approximately 90% of the population of children age 5, coverage declines rapidly with age to no more than 10% for children age 3. Full-day quality childcare is available to less than 5% of the population of children under age 4. The government does not provide child allowances or tax benefits or benefits to the unemployed nor support childcare efforts tied to training or to seeking employment. It has recently given priority to parental education programs for families with children under 4 years of age for which international funding has been obtained on a loan basis. The government does provide resources by contributing a portion to social security and by providing ECEC services to its own workers.

85. In general, the government share in providing resources for ECEC appears to be small, relative to that of families, but it is difficult to prove this point because of a lack of good figures about what families spend for ECEC. Household survey data do provide some figures for family expenditures on education, but these are not broken out by the age of the child.

86. As one way of shedding light on the family contribution to ECEC, assume that only one-half the Mexican women between the ages of 20 and 40 care for a child under the age of 6 at home. If one were to

value the time of these caregivers at the minimum wage, the resulting figure would be about 65 billion pesos per year. That figure, which does not take into account the sizeable monetary expenditures incurred by families in bringing up their children, would be more than 10 times the approximately 6 billion pesos (about evenly divided between education and childcare) that the government is currently budgeting for ECEC.

87. This estimate of foregone earnings associated with care in the home is illustrative and provocative, but is probably not very well grounded economically because there are few paid market alternatives for poorly educated Mexican women who, if they can find work, will work for less than minimum wage and in the informal sector, perhaps even combining work and childcare. As educational levels continue to advance in the country, the level of foregone earnings will increase, probably helping to push more women into the labor force and placing additional pressure on the government to take a more forceful role in providing ECEC services. The estimating exercise would make sense if the principle were accepted that women have a right to work outside the home (as is done in Sweden) or have a right to choose and, choosing to stay home should be compensated (as is done to some degree in Sweden). Neither of these values is established in Mexico.

88. Businesses in Mexico are mandated to contribute to social security, and in so doing contribute toward health insurance, maternal leave benefits and child care. The child care portion of this contribution is relatively small. Very few businesses in Mexico organize child care centers for their employees.

89. An unknown portion of ECEC services are being provided in some form of family day care or by private entrepreneurs, often local housewives or social workers who decide to go into business for themselves. A program of family day care that was begun under the previous regime, funded by UNICEF and a voluntary organization of the wives of public officials, was not continued during the present period which began in 1994. How many informal day care centers exist is not known. Official statistics suggest that about 10% of formal preschool services are private. However, there exist as well, an unknown number of ECEC services that are not registered and operate totally outside the system, sometimes run by private entrepreneurs and sometimes the result of community organization. A recent case study in a marginal area of Mexico City (Myers and de San Jorge, in process) found that in a particular community of about 25,000, 30% of the children in ECEC programs were in non-governmental institutions. Of these 17% were in unregistered centers and only 13% in registered centers. In this same population, 60% of the children in ECEC centers were age 5 and most of the rest were age 4, with almost no center-based care for children under age 4. These figures suggest that: 1) the government is playing a significant role in providing resources for the early education of children age 5; 2) the role of private entrepreneurs and the community is underestimated and 3) the care and education of children under 4 resides almost exclusively with families.

90. Philanthropy in Mexico is not highly developed. As suggested earlier, when contributions are made they are usually for young children with special needs.

91. Finally, in Mexico, access to international funding plays a role in ECEC that is not present in either the United States or Sweden.

92. **United States.** If one accepts the estimates of Stoney and Greenberg reported earlier, families in the United States are providing about 60% of all resources spent on ECEC. This estimate does not, however, take into account unpaid time of caregivers. In the United States case, this time should probably be valued at more than a minimum wage because the level of education is generally higher than that in

Mexico. No attempt will be made here to estimate that contribution. Kagan and Cohen tell us that government funding covers only one quarter of early childhood costs and that parents pay the rest.

93. The thrust of ECEC policy and the financing arrangements that support it in the United States continues to be toward placing the greatest resource responsibility on families. Although important attempts are being made to involve the private business sector more directly in providing resources, by pointing to productivity gains that might be expected when parents are confident their children receive good care, as well as by providing tax incentives, the role of employers in providing resources is still minor.

94. **Sweden.** The government takes a much greater responsibility for ECEC than in Mexico or the United States. This is true for the first year of life during which a liberal policy of family subsidies is provided that allows a parent (or parents) to stay at home, but with resources provided through social security. It is also true for subsequent years with extensive coverage provided in full-day, year-long childcare centers. The financing of these center is shared from by the central government and local governments with some minor contributions also from parents. Family day care has grown in recent years, but subsidized by the government.

Concluding Comments

95. At the outset of this paper, a number of “prior questions” were set out, answers to which it was suggested would influence the level and types of financing of ECEC. Social policies and preferences about the populations to be served and about the location, organization, timing, and content of ECEC certainly have implications for financing. However, we must recognize that the reverse is also true, that financing policies and mechanisms and limitations will have important influences on ECEC, perhaps influencing actual policy and implementation more than we care to admit.

For example:

- i. the lower the level of available national resources, the lower the access to programs outside the home, the greater the reliance on care in the home and the greater the tendency to target programs, seek “cheap” models of ECEC (that may also be of lower quality), and emphasize education of parents rather than provide services (as seems to be the case at present in Mexico).
- ii. The lower the level of resources available in families to pay for child care, the greater the tendency to care for children at home or to make compromises with quality when looking for a solution to child care needs.
- iii. A liberal family (or maternal) leave policy helps assure care by parents (or mothers) in the home during the first months of life.
- iv. The use of vouchers and tax exemptions and child allowances can open up choice (between home and outside care and sometimes of the type of care sought), whereas financing government-run services will limit choice.
- v. Funding mechanisms (block grants or voucher programs, or DAPs, or for instance) that require parents to use licensed centers, while intended to foster quality, may reduce the overall supply of child care options and preclude choice of family day care options

functioning outside the system. This may exclude lower income families from care, in situations of low public offerings, because family day care is more likely to charge lower fees that poor families can afford.

- vi. Thus, funding mechanisms may affect equity in access through mandating standards, but also by targeting and by placing income-related conditions on income transfers provided through allowances or exemptions. These effects on equity can be either positive or negative depending on how progressive the measures are.

96. Can one extract general conclusions from this overview? Any such effort must be prefaced by a warning: caution must be exercised both when making comparisons across countries with respect to their possibilities for generating and using finances directed toward young children and their families and when trying to generalize. Nevertheless, the following represents a preliminary attempt to present general impressions (if not conclusions) obtained in the course of writing this paper, some of which go beyond the information actually presented in the text.

- i. The costs of putting together an effective program of quality ECEC can be high, testing political will, and requiring substantial budget commitments. The governments of the United States and Mexico seem not to have arrived at the level of political will required to provide these higher budget commitments. Nevertheless, the evidence suggests that levels of investment in ECEC are growing and do have an economic as well as social payoff.
- ii. In a sense, all attempts to increase resources available for ECEC programs require a reallocation of resources because any resources that are found have (or could have) alternative uses. Thus, decisions about the level of financing to be provided for ECEC are influenced as much or more by political or personal values as they are by resource limitations. Thus, an important part of generating resources is the creation of political and personal will which helps to define what is "affordable."
- iii. Child-conditioned income transfer policies seem to be effective in redistributing income vertically as well as horizontally, improving equity and helping to bring about reductions in child poverty when the benefits are diversified and generous. (Kammerman 1996).
- iv. Systems of financing ECEC seem to be coming closer to each other. This is evident in attempts to combine universal and targeted approaches to distributing resources as both welfare state and market-oriented approaches seem to be moderating their ideological bases. It is also evident in general trends toward:
 - decentralized responsibility and community financing (sometimes instituted without a clear notion of the potential or real effects of the strategy and without any attempt to assure that the programs empower rather than exploit communities and that these are not just an excuse to extract funds from the community without involving it in planning, operation and evaluation).
 - privatization of services and the search for greater involvement of the private sector in ECEC. Although role of the private sector in financing ECEC programs is still small in most places, the search for additional ways of getting the private sector involved is

leading to some useful and interesting new modes of financing as well as to insight into what kinds of incentives can be applied to involve businesses.

- a tendency to recognize and develop "partnerships", sharing the responsibility for financing of ECEC programs rather than expecting one source to cover all or even to be always the major partner.

One wonders whether these tendencies reflect effects of globalization.

- v. The survival, development and education of young children seems still to be largely dependent on the resources provided by parents, despite government programs which seem to be on the increase. In this light, there is a need to know more than we do about the actual expenditures of families for ECEC and to look more closely at the real effects of ECEC programs on helping parents (especially women) move into the labor force, obtain better paying jobs. Conversely, we need to know more about the effectiveness of programs using resources to promote better care in the home. We also need estimate of the foregone earnings of parents or other family members if we are to achieve a more accurate estimate of their total contribution to care.
- vi. Successful processes for seeking additional financing for ECEC programs are often embedded in larger (or other) social concerns such as educational reform to prepare children better for school, welfare reform, demands for child care as a work benefit, judicial reform intended to reduce crime, and the human rights and women's rights movements. (Mitchell and Stoney)
- vii. The level of resources made available for ECEC is not directly related to quality. More and more resources do not necessarily result in a program of quality. On the other hand, it is difficult to have a program of quality without a firm and substantial financial base. Many factors can interfere to prevent the translation of additional resources into effective use and improved results.
- viii. Despite a number of interesting efforts to create integrated programs of ECEC (through the creation of new public entities or of coordinating councils at national or sub-national levels, progress toward coordinated systems of action and oversight has been slight. This remains a challenge almost everywhere. This has implications for the efficiency of use of resources because failure to coordinate efforts may mean that synergisms related to the process of child development are not taken advantage of and that there is also unnecessary overlap and confusion leading to higher administrative costs and poorer choices by users.

97. From the foregoing, a number of issues emerge that will continue to worry academics and policymakers in the coming years. These include:

- The balance between government and private or civic responsibility for ECEC.
- The search for monetary resources vs. support promoting in-kind contributions of goods and time.
- The feasibility of discovering new resources for ECEC vs. attempts to reallocate existing budgets.

- The conditions under which it is most appropriate to direct resources to parents as contrasted with direct provision for children.
- The appropriate balance between universal and targeted programming.
- The wisdom of using subsidies vs. reliance on tax incentive schemes.
- The balance between choice and obligation.
- How to maintain quality in large scale programs.
- The search for an answer to "How much is enough?"

6. Es obvio que a pesar de que el gasto en el sector educativo ha variado muchísimo durante el periodo, el de preescolar se ha incrementado constantemente, tanto en términos absolutos como en el porcentaje que del total del presupuesto para la educación se destina a preescolar. En general, se puede afirmar que el aumento en los gastos para educación preescolar ha sido al menos tan rápido, si no es que más, que el habido en el de la educación en su conjunto.

Las tasas de aumento o disminución en lo erogado, son muy diferentes para los distintos modelos de preescolar. Entre 1984 y 1992, los gastos destinados a la modalidad indígena no se incrementaron en términos reales, mientras que los asignados a preescolar general y cursos comunitarios del CONAFE aumentaron más de 40%.

La porción del presupuesto educativo disponible para los programas de atención al cuidado y desarrollo de la primera infancia, incluyendo el preescolar, no es alta pero sí razonable si la comparamos con otros países. Por esta razón y considerando la situación económica actual, es probable que las proyecciones para educación preescolar deban ser, en el mejor de los casos, de un incremento modesto tanto en los fondos federales como en los estatales.

El principal problema consiste en hallar formas más eficaces y efectivas de utilizar el financiamiento disponible, aún cuando se persigan incrementos moderados. Esto significa conceder mayor atención a los llamados “modelos alternativos” y a la búsqueda de nuevos esquemas de administración de la educación temprana y de recaudación de fondos en los que el gobierno colabore con los sectores social y privado para ampliar y mejorar la educación inicial (ver sugerencias más abajo).

7. La separación de la función educacional de los programas preescolares que proporcionan las instancias que trabajan sólo medio día, de la función de cuidado (que se maneja por separado en un pequeño número de CENDI que son relativamente caros) no responde a las necesidades que tienen las familias de ambos servicios, especialmente en las áreas urbanas con un nivel alto de empleo en el sector informal donde las trabajadoras no pueden acceder a un CENDI.

En programas de atención a la primera infancia no se debe separar la función educativa de la función de cuidado diario. Es necesario encontrar nuevas formas para incluir aspectos educativos en los programas de cuidado infantil no formal, operados por las comunidades y añadir la dimensión del cuidado infantil al preescolar, como se procura hacer en los programas preescolares urbanos de la modalidad “mixta”.

8. En la gran mayoría de los casos, la educación temprana en México se ha desarrollado dentro de las normas preescolares formales, en centros subsidiados por el Gobierno Federal o los estados. A pesar de ello, la experiencia ha venido acumulándose y complementándose con una gran variedad de modelos no formales dirigidos en especial a las áreas rurales,

indígenas y grupos urbanos marginados. Algunos de esos modelos se han intentado dentro de las estructuras gubernamentales y otros fuera, en establecimientos privados o del ámbito popular.

El gobierno debería esforzarse mucho más para apoyar, aprender y cuando así se requiera, extender estas experiencias innovadoras, sin excluir aquéllas que tienen bases populares y comunitarias. Para lograrlo, será necesario replantear la normatividad.

9. En general, el currículo y la metodología en que se sustentan las actividades de la educación preescolar coinciden con aquello que los principios científicos consideran positivo para la práctica educativa y la atención al desarrollo infantil. Los problemas de calidad se presentan más en su aplicación que en el currículo per se.

Con el objetivo de que las y los maestros se desempeñen mejor en el aula, se precisan esfuerzos para apoyar su creatividad y flexibilidad, a través de la supervisión y de una renovación constante de su capacitación in situ.

10. Las disparidades entre los programas de formación dentro del sistema preescolar son muy marcadas y van desde una preparación académica universitaria (que por lo general se orienta al empleo dentro de las instancias preescolares privadas) hasta cursos introductorios de dos semanas impartidos a maestras y maestros contratados para trabajar en el ámbito del desarrollo comunitario, pero que no cuentan ni con capacitación ni con experiencia dentro del área.

Es preciso encontrar nuevas formas para fortalecer la capacitación tanto de maestras y maestros como de asistentes educativos que no cursaron la nueva licenciatura en educación preescolar. De igual manera, es urgente impulsar la capacitación in situ. Insistimos en la necesidad de poner más empeño en la incorporación del personal de centros no registrados a los cursos de capacitación de la SEP u otras organizaciones. Esta capacitación deberá incluir el componente del desarrollo comunitario. Además, hay que buscar nuevas formas para certificar la experiencia adquirida en la educación no formal.

11. La supervisión de los programas preescolares es deficiente.

Se requerirá de un mayor esfuerzo para fortalecer y mejorar los sistemas de supervisión, de manera tal que las y los supervisores no sólo visiten con determinada frecuencia los centros bajo su responsabilidad, sino que asuman la función de capacitadores en el lugar de trabajo y no solamente la de inspectores. Como complemento a lo anterior, debe concederse más atención a la posibilidad de que el director o directora del centro y las y los maestros con mayor experiencia asuman el papel de capacitadores y supervisores ya sea dentro de sus mismos centros o en el local de su base distrital.

indígenas y grupos urbanos marginados. Algunos de esos modelos se han intentado dentro de las estructuras gubernamentales y otros fuera, en establecimientos privados o del ámbito popular.

El gobierno debería esforzarse mucho más para apoyar, aprender y cuando así se requiera, extender estas experiencias innovadoras, sin excluir aquéllas que tienen bases populares y comunitarias. Para lograrlo, será necesario replantear la normatividad.

9. En general, el currículo y la metodología en que se sustentan las actividades de la educación preescolar coinciden con aquello que los principios científicos consideran positivo para la práctica educativa y la atención al desarrollo infantil. Los problemas de calidad se presentan más en su aplicación que en el currículo per se.

Con el objetivo de que las y los maestros se desempeñen mejor en el aula, se precisan esfuerzos para apoyar su creatividad y flexibilidad, a través de la supervisión y de una renovación constante de su capacitación in situ.

10. Las disparidades entre los programas de formación dentro del sistema preescolar son muy marcadas y van desde una preparación académica universitaria (que por lo general se orienta al empleo dentro de las instancias preescolares privadas) hasta cursos introductorios de dos semanas impartidos a maestras y maestros contratados para trabajar en el ámbito del desarrollo comunitario, pero que no cuentan ni con capacitación ni con experiencia dentro del área.

Es preciso encontrar nuevas formas para fortalecer la capacitación tanto de maestras y maestros como de asistentes educativos que no cursaron la nueva licenciatura en educación preescolar. De igual manera, es urgente impulsar la capacitación in situ. Insistimos en la necesidad de poner más empeño en la incorporación del personal de centros no registrados a los cursos de capacitación de la SEP u otras organizaciones. Esta capacitación deberá incluir el componente del desarrollo comunitario. Además, hay que buscar nuevas formas para certificar la experiencia adquirida en la educación no formal.

11. La supervisión de los programas preescolares es deficiente.

Se requerirá de un mayor esfuerzo para fortalecer y mejorar los sistemas de supervisión, de manera tal que las y los supervisores no sólo visiten con determinada frecuencia los centros bajo su responsabilidad, sino que asuman la función de capacitadores en el lugar de trabajo y no solamente la de inspectores. Como complemento a lo anterior, debe concederse más atención a la posibilidad de que el director o directora del centro y las y los maestros con mayor experiencia asuman el papel de capacitadores y supervisores ya sea dentro de sus mismos centros o en el local de su base distrital.

12. A nivel preescolar, el sistema de educación indígena, a pesar de su buena organización y dinamismo, parece orientarse directamente a activar o apresurar el cambio a la cultura y aprendizaje en español, más que a promover la educación bicultural y bilingüe.

Si la educación bicultural y bilingüe es realmente una meta, habrá que consolidar esfuerzos para promover la enseñanza de las lenguas autóctonas en preescolar. Acorde con esto, una meta paralela a la de la alfabetización en español debería ser mantener (o incrementar) el número de personas alfabetizadas en su lengua materna.

13. La normatividad vigente respecto a la proporción de niñas y niños por maestro, impide un mejor aprovechamiento en términos cualitativos; la proporción es demasiado alta, pero reducirla significa elevar el costo unitario.

Los esfuerzos para mejorar la calidad mediante la reducción de la proporción de alumnas y alumnos por maestro requieren de la búsqueda de acuerdos para incorporar personal no profesional a los equipos de trabajo. (Más adelante se ofrecen algunas sugerencias).

14. En numerosas comunidades rurales y particularmente en las indígenas, el nivel de participación en la educación preescolar es muy significativo. Sin embargo, hasta ahora esa participación se ha restringido básicamente a aspectos de mantenimiento y mejoras materiales del espacio físico.

Este esfuerzo para apoyar las labores educativas debe reconocerse y no sólo explotarse, así como extenderse a actividades relacionadas más directamente con la atención a niñas y niños dentro del aula.

15. No se han realizado evaluaciones de la calidad de las diferentes ofertas de educación preescolar, lo cual limita nuestro conocimiento de sus efectos en la infancia. No existe información que describa sistemáticamente el grado de preparación de niñas y niños al ingresar a preescolar.

Es necesario mejorar el sistema de evaluación y monitoreo de los programas, así como elaborar un “perfil del niño y la niña” en el momento de su ingreso a la escuela. Tal perfil incluiría la validación de instrumentos para medir la preparación infantil para iniciar su escolaridad.

Algunas ideas de consideración para llevarse a la práctica

Durante el proceso de revisión de los programas preescolares, han ido apareciendo varias sugerencias y aproximaciones innovadoras que merecen ser consideradas con mayor amplitud en el futuro. En los siguientes párrafos se describen brevemente algunas de ellas.

El sistema preescolar

1. Si se pretende acabar con el divorcio existente entre cuidado infantil y educación preescolar y alcanzar una mejor coordinación entre los programas educativos, nutricionales y de salud, podría crearse un comité nacional que incluya entre sus miembros a instancias gubernamentales y no gubernamentales, cuya tarea consistiría en la vigilancia de los programas de cuidado a la primera infancia, desarrollo y educación.

2. Se debe reactivar el sistema de capacitación que se adoptó a finales de los setenta y principios de los ochenta, que combinaba sesiones periódicas de entrenamiento formal (antes de entrar en el aula y después en sesiones formales cuya frecuencia era con varios meses de separación). Conviene recordar que dentro de este sistema se contemplaba el empleo remunerado. La capacitación debería tomar en cuenta la experiencia individual como punta de partido para la capacitación. Así los resultados de la capacitación deben ser aplicables de inmediato en el aula y ejercitarse en los salones de clase.

3. Deberá encontrarse la forma de certificar a maestras y maestros que han recibido capacitación y/o que han adquirido una experiencia considerable pero que, no obstante, permanecen al margen del sistema oficial. Esta iniciativa podría incluir el reconocimiento de algunas maestras y maestros que no cuentan con certificado de secundaria y que, trabajando dentro de organismos no gubernamentales, han alcanzado un alto grado de eficiencia comprobable en el desempeño de sus labores. Este reconocimiento deberá delegarse al Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER).

4. Las pruebas para fortalecer y reorganizar el sistema de supervisión, deberán llevarse a cabo y evaluarse de forma tal que los supervisores sean elegidos por sus aptitudes técnicas en el área preescolar y que posean la capacidad de proporcionar entrenamiento en el trabajo a cierto número de maestras y maestros. En los casos de áreas rurales en que los preescolares han ido reduciéndose en número y los directores se encuentran sin trabajo, será preciso volver a emplearlos como supervisores técnicos.

5. Podría promoverse el programa "De Niño a Niño". En este programa, niñas y niños del último grado de primaria o que cursan secundaria apoyarían a los maestros de los preescolares cercanos. Dicho apoyo podría formar parte del currículum y serviría como una especie de servicio social para algunas alumnas y alumnos.

6. Se necesitan estudios sobre:

- El impacto en niñas y niños y el costo de los diferentes modelos de programas
- La permanencia del impacto de la educación preescolar, al menos en la primaria.

En zonas rurales e indígenas

1. En algunas regiones, podría experimentarse con la combinación en un ciclo del último año de preescolar con el primero y segundo de primaria, para lo cual sería necesario contar con un maestro o maestra especial que diera seguimiento a un grupo seleccionado de alumnas y alumnos a lo largo de este ciclo de tres años. CONAFE ya está ensayando algo en este sentido.

2. Crear, con miembros de la comunidad, un núcleo de asistentes preescolares. Esa labor podría hacerse dentro del marco de las normas de servicio que rigen a muchas comunidades indígenas o bien, podría organizarse sobre una base diferente, en la cual las y los asistentes recibieran una pequeña remuneración. En cualquiera de los casos, dichos asistentes tendrían la oportunidad de mejorar sus habilidades e incluso, en un momento dado, ingresar al sistema como maestras o maestros. Poner en práctica lo anterior implica un esfuerzo conjunto con las universidades locales, a través de sus programas de extensión universitaria. En numerosas comunidades, hasta sería posible pasar de simple miembro del comité preescolar a integrante del cuerpo docente y no mantener la costumbre actual que restringe las funciones de las y los integrantes del comité solamente a ayudar en el mantenimiento del local y a reunir fondos.

3. Intentar o experimentar más ampliamente con el uso de las lenguas indígenas en los preescolares que así lo permitan. En ciertas comunidades, tal experimentación deberá involucrar la vinculación de la enseñanza en lengua indígena en centros preescolares y la de los tres primeros años de primaria, por lo menos, con la del español como segunda lengua, pero con la instrucción básica, incluyendo el inicio del proceso de lecto-escritura, en el idioma materno. (El programa PAEPI parece prometer algo al respecto).

4. Experimentar también con los programas preescolares indígenas que trabajan más en relación con la diaria rutina de las niñas y los niños dentro de su contexto cultural y que se desarrollan más fuera del aula que dentro de ésta.

5. En lugar de incluir a niñas y niños de tres años en los preescolares, sería más conveniente agruparlos en una casa de algún miembro capacitado de la comunidad. O, en caso de que hubiera disponibilidad de un salón, éste debería utilizarse como espacio de juego, bajo el cuidado de algún miembro residente de la localidad, permitiéndoles compartir con niñas y niños mayores en ciertos momentos; pero en esencia, manteniéndolos en un espacio independiente de cuidado infantil con elementos de educación preescolar.

6. En algunas comunidades, donde las carreteras están en buen estado y los asentamientos aunque dispersos no se ubican muy lejos de aquéllas, el gobierno podría probar el suministro de transporte de ida y regreso, tanto para preescolares como para primarias, (en vez de llevar servicios preescolares a localidades apartadas). Su costo se amortizaría durante varios años y se repartiría entre los preescolares y las primarias. Podría mantenerse el número

de escuelas primarias y preescolares de las poblaciones mayores (pero aún pequeñas), pues con este mecanismo se justificaría la concentración de maestras y maestros y presumiblemente habría un incremento en la calidad del servicio.

7. Conceder mayor atención y dotar de mejores viviendas a las maestras y los maestros de preescolar que trabajan en comunidades aisladas.

En zonas urbanas

1. En áreas previamente seleccionadas, experimentar con el traslado de la operación de los CENDI a las localidades que atienden.

2. Crear un fondo social para apoyar a los preescolares y centros de cuidado diario operados por ONG y grupos comunitarios en colonias marginadas, en colaboración con el gobierno y el sector privado. A pesar de que dicho fondo debería orientarse hacia las demandas de cada centro, podría darse un énfasis especial a dotar de supervisión y capacitación a los equipos docentes de los preescolares populares. También podría ligarse con la obtención de créditos y otros esquemas de financiamiento, para apoyar a los centros a reunir su propio capital social y continuar sosteniéndose. Este mecanismo combinaría fondos provenientes del gobierno y de los sectores privado y social, a fin de fortalecer los programas educativos y de cuidado infantil que hayan surgido y sean de buena calidad y a los que les es imposible sostenerse totalmente porque la población que atienden no puede pagar por ese servicio en el grado en que se requiere. Esto representaría un modelo activo de corresponsabilidad.

3. Extender más el modelo "mixto" de educación preescolar urbana, que proporciona atención y cuidado durante todo el día.

4. Elaborar un inventario y hacer un estudio acerca de los centros preescolares privados, a fin de conocer el alcance de su cobertura, su potencial y los problemas que enfrentan.

- Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). *Memoria de la Gestión, 1995-2000*. México, D. F., 2000.
- Edwards, J. y X. Liang. "Mexico's Preschools: Coverage, Equity and Impact". Banco Mundial, México, agosto de 1997. Mimeo.
- Figueroa J, Luis David. "Costos Unitarios de los Servicios Educativos del CONAFE", CONAFE, México, D.F., 1994. Mimeo.
- Fuller, B y ME Lockheed. "Policy Choice and School Efficiency in Mexico", Discussion Paper, Educational and Training Series, Report No. EDT 78, Washington, D.C., Banco Mundial, 1987.
- García, B, M Pérez y MS Rentería. "Efectos a largo plazo en un currículum orientado cognoscitivamente", en J Filp y AM Cabello (editores), *Mejorando las Oportunidades Educativas de los Niños que Entren a la Escuela. Taller Regional sobre la transición del niño, de la familia a la escuela*. Santiago, Chile: UNICEF y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), 1992.
- Gershberg, A. I. "Fiscal Decentralization, Intergovernmental Relations, and Educational Finance: Welfare and Efficiency. Considerations in Educational Expenditures and Outcomes in Mexico", An Unpublished Ph D. Dissertation. Universidad de Pennsylvania, 1993.
- Gobierno de México, Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, México, D.F., 1995.
- 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 en Favor de la Infancia. *Cuarta Evaluación, Programa Nacional de Acción: Cumbre Mundial en Favor de la Infancia*. México, D.F., octubre de 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, MA Delgado y M Guido. "Pre-school Education in Mexico. A social Policy Analysis". Documento de Discusión preparado por CONAFE y el Banco Mundial. México, D.F., junio de 1995. Mimeo.
- Myers, R y X De San Jorge. "Estudio sobre la Oferta de Servicios y Educación Infantil en Colonias Marginadas de México, Distrito Federal", agosto de 1998. México, D.F. Mimeo.
- Myers, R. con A. Castorena y F. Márquez. "Estudio de Seguimiento de la Oferta de Servicios de Cuidado y Educación en Colonias de Bajos Ingresos de México, Distrito

- Federal", México, D.F. Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez, junio de 2000. Mimeo.
- Myers, R. "Repetición y Deserción Escolar. Estudios de casos 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.
- Palafox, J, CJ Prawda y E Vélez. "Primary School Quality in Mexico", *Comparative Educational Review*, Vol. 38, No. 2, 1994 pp. 167-180.
- Patronato Nacional de Promotores, "¿Qué es una Casa de Cuidado Diario?", México, D.F., 1990.
- Prawda, J. y G. Psacharapoulos, "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 de 1993.
- 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., septiembre de 1994.
- Secretaría de Educación Pública, Compendio Estadístico del Gasto Educativo, 1993", México, D.F., noviembre de 1993.
- SEP, Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, "Informe Técnico de Evaluación del Programa de Educación Preescolar 1992", México, D.F., julio de 1993.
- SEP, Dirección General de Educación Preescolar, "Evaluación de Proyectos Alternativos de Atención en la Educación Preescolar. Informe de Resultados", México, D.F., abril de 1993.
- SEP, Subsecretaría de Educación Básica y Normal, Dirección General de Educación Indígena, "Programa de Educación Preescolar para Zonas Indígenas", México, D.F., 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 y la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia", México, D.F., octubre de 1994.
- Tolbert, K. "Availability and Needs for Day-Care Services in Mexico City", The Population Council, México, D.F., 1990.

¿Es productiva la inversión en educación preescolar? Testimonios desde México.

Cuando se pregunta a padres y madres de familia y a maestras y maestros de preescolar y primaria, si consideran importante la educación preescolar, la respuesta es generalmente afirmativa. (Myers, 1993, Estudios de Caso en la Alta Mixteca). Sin embargo, las autoridades responsables de su planeación prefieren ver datos más “objetivos” sobre su impacto. En particular, se interesan en la respuesta a la pregunta: ¿La asistencia a preescolar tiene algún efecto en el aprovechamiento y buen desempeño en la primaria?

En México, como en otros países,¹⁹ las investigaciones demuestran que la inversión en educación preescolar produce un impacto positivo en el aprovechamiento y avance en la primaria. Esta conclusión se deriva de los estudios siguientes:

1. Fuller y Lockheed (1987) en su investigación sobre la eficiencia terminal, en la que se utilizaron datos y cifras al nivel de las entidades federativas, hallaron que la matrícula en preescolar en 1973 se relacionaba positivamente con la eficiencia terminal tanto en 1973 (análisis transversal), como en 1979 (análisis longitudinal) y que en el último de éstos se produjo aún cuando ya se había introducido el control para medir los porcentajes de eficiencia terminal en 1973. Los autores concluyeron que “Nuestro análisis de la eficacia con la que las políticas alternativas influyen en alumnas y alumnos, apunta hacia la importancia que tiene la educación preescolar en el incremento de los porcentajes de eficiencia terminal en primaria”.

2. En fecha más reciente, Prawda y Psacharapoulos (1993) analizaron las cifras de eficiencia terminal de primaria (también al nivel de las entidades federativas) en un modelo de regresión múltiple asumiendo que la participación en preescolar ayudaría a explicar los porcentajes de eficiencia terminal de primaria 7 años después. El análisis demuestra que: “Habiendo igualdad en otros aspectos, cada 10 puntos porcentuales de incremento en la cobertura de preescolar, se convierten en cerca de 4 puntos porcentuales en el aumento de la eficiencia terminal de la educación primaria.” Los autores concluyen que “invertir en la estimulación temprana, especialmente dirigida a niños y niñas menores de 6 años de áreas indígenas y urbanas pobres, parece ser plenamente rentable, desde el momento en que reduce las tasas de probabilidad de deserción y repetición” (p. 15). Además, el citado estudio lleva a la conclusión de que “la utilización de modelos efectivos en relación al costo, como los de preescolares no convencionales operados por organizaciones civiles, dirigidos a las etnias y poblaciones rurales, parecen haber tenido éxito al proporcionar servicios a una clientela más costosa, de un modo eficiente” (p. 15).

¹⁹ Hemos observado resultados prometedores en una evaluación reciente encargada por el CONAFE.

3. En un tipo de estudio diferente, Palafox, Prawda y Vélez (1994) analizaron los resultados de las pruebas del logro estandarizadas tanto de Español como de Matemáticas, y de una prueba de capacidad de razonamiento practicadas en 1991-92 a 352,000 alumnas y alumnos solicitantes de ingreso a secundaria en el Distrito Federal y en áreas metropolitanas de 14 estados. La experiencia con respecto a preescolar que tenían esas y esos adolescentes, con un promedio de asistencia a preescolar de 1.8 años. En un análisis de regresión, la educación preescolar se relacionó significativamente con el desempeño en la prueba de Español que se aplica a las y los estudiantes en el momento de ingresar a secundaria, aún controlando sus aptitudes con una prueba de capacidad de razonamiento. En Matemáticas, en cambio, no se encontró una relación similar. Sin embargo, cuando se tomó en cuenta el nivel de escolaridad de los padres y madres, sí apareció un impacto importante en hijas e hijos de padres y madres que no asistieron a la escuela: el aumento en la marginación del aprovechamiento atribuido a la participación en preescolar fue de 19 puntos, mientras que entre niñas y niños de padre y madre con primaria, secundaria o educación superior, fue sólo de 4.6, 8.0 y 1.0, respectivamente.

Los autores de esa investigación recomiendan que "el suministro de programas de estimulación temprana en las modalidades no formales de las organizaciones no gubernamentales, debe incrementarse dirigiéndolos hacia la población infantil de cuatro y cinco años que vive en comunidades pobres, la mayor parte en áreas rurales, así como a las escuelas primarias del sector público que no incluyen actividades de estimulación temprana y presentan niveles de bajo aprovechamiento en Español y Matemáticas" (p. 79).

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

4. A fin de evaluar el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), el Centro de Estudios Educativos²⁰ llevó a cabo un trabajo de campo a través de un muestreo realizado en escuelas primarias de cinco estados: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo y Morelos. En cada uno de ellos el muestreo se dividió entre escuelas urbanas, rurales, indígenas y las operadas por el CONAFE. El estudio posibilitó el análisis de la relación entre la participación en algún programa de educación preescolar con: 1) la repetición en primaria, 2) el grado de preparación para ingresar a la escuela y 3) el desempeño (en Español y Matemáticas) en el cuarto y quinto grados, tomando en cuenta factores como tipos de primarias, género y características sociales. Los resultados fueron variados. En resumen:

- El impacto sobre el grado de preparación para ingresar a la escuela fue mucho mayor en alumnas y alumnos de áreas urbanas procedentes de ambientes en cierto modo privilegiados y en niñas y niños de escuelas tanto rurales como urbanas. Este impacto fue mínimo en la población infantil indígena y de primarias del CONAFE, con excepción del impacto en las

²⁰ El autor desea agradecer al Centro de Estudios Educativos el haber accedido a proporcionarme un análisis especial de los datos obtenidos del estudio del PARE.

habilidades pre-lenguaje y de la escritura en niños indígenas con marcados antecedentes de pobreza.

- A nivel del cuarto grado, el impacto estuvo presente en el desempeño en Español en niñas con un status socio-económico alto y, tanto en Español como en Matemáticas, en niños y niñas con estatus socioeconómico medio. No se encontró ninguna relación entre la población rural ni entre la indígena.
- En el quinto grado, se repitieron los patrones de impacto en el desempeño del Español, tanto en niñas como en niños con antecedentes de nivel socioeconómico más alto. También apareció un impacto en este mismo aspecto del desempeño en Español, en niñas del CONAFE de los niveles sociales más bajos. No hubo relación con la población infantil de las primarias indígenas.

Los estudios parecen confirmar que la participación en preescolar puede tener consecuencias en el grado de preparación para ingresar a primaria, pero que también concurren otras variables que hacen muy difícil observar el impacto potencial en niños y niñas que asisten a escuelas primarias, ya sean éstas indígenas o del CONAFE. El impacto se dio en forma más consistente en el área de Español que en Matemáticas, y algo más frecuentemente en las niñas que en los niños. En parte, estos resultados pueden explicarse por las diferencias en el grado de preparación para la escuela (en términos relativos a su origen social, económico y cultural, tanto como en términos de calidad).

5. En un estudio de caso con población infantil en comunidades rurales de la Alta Mixteca de Oaxaca, se encontró que las niñas y los niños con experiencia en preescolar se encontraban en mejores condiciones de adaptarse a la primaria y mostraban tener menos probabilidades de repetir el primer grado. El resultado, no obstante, fue confuso debido quizá al hecho de que la mayor parte de esa población que cursó preescolar, procedía de los pueblos y no de áreas apartadas, pero aún se mantuvo alto cuando se realizaron análisis dentro de cada una de ambas categorías.

Tomados en su conjunto, los resultados de estas investigaciones nos indican que la participación en programas preescolares puede y a menudo lo hace, tener un impacto en el grado de preparación para entrar a la primaria, así como en el adelanto y mejor desempeño de alumnas y alumnos al cursarla. Sin embargo, no nos proporcionan una explicación detallada de dicho impacto o de su ausencia, relacionado con aspectos cualitativos, ya sea en el hogar o en la escuela primaria.

Apéndice 2**Estadísticas sobre la matrícula preescolar en 1999-2000 (al inicio del año)**

Categoría	Número de niños y niñas matriculados
1. Total	3,393,741
2. General	2,905,630
3. Indígena	288,257
4. Cursos comunitarios	111,343
5. Centros de desarrollo integral (CENDI)	88,511
6. Federal, total	323,887
7. Federal, general	192,079
8. Federal, comunitario (total)	111,343
9. Federal, cursos comunitarios, CONAFE	96,565
10. Federal, agrícola migrante, CONAFE	1,875
11. Federal, CONAFE infantil	3,623
12. Federal, CONAFE indígena	9,270
13. Federal, CENDI	20,465
14. Estatal y autónomo, total	2,751,340
15. Estatal y autónomo, general	2,435,558
16. Estatal y autónomo, indígena	288,257
17. Estatal y autónomo, CENDI	27,525
18. Particular, total	318,514
19. Particular, general	277,993
20. Particular, CENDI	40,521

Contempla reuniones periódicas con padres de familia para comentar sobre el desarrollo de sus hijos. En este proceso también se incluye el tema del medio ambiente de la localidad, al tiempo que se apoya a los padres para que se organicen con el fin de mejorar su entorno. El programa se concibe como una herramienta para fortalecer el tejido social y también como una ayuda al desarrollo de los niños.

Trabajando juntos. El principal objetivo de este programa es orientar y ayudar a los padres de familia en el proceso de desarrollo de sus hijos pequeños en lo referente a hábitos y habilidades que sean útiles para ellos al ingresar en la escuela primaria. Operado por la División de Educación a Distancia de la Universidad Autónoma de Nuevo León, el programa incluye tanto la educación a distancia propiamente dicha (con programas de radio cinco días de la semana sobre 110 temas), como reuniones con los padres, los sábados, cada 15 días. Se proporciona una guía tanto a las madres como a los niños. Se seleccionan algunas madres de la localidad para que sirvan de apoyo y ofrezcan tutoría a las demás. También cooperan en este programa estudiantes universitarios que deben cumplir su servicio social.



I. ¿El sistema preescolar responde bien a las necesidades de recursos humanos en México?

Al aceptar la idea de que dedicar recursos a la educación preescolar constituye una buena inversión en recursos humanos,¹¹ podemos preguntarnos entonces si tal inversión en México es suficiente. Si nos fijamos en el incremento en la matrícula en los últimos 25 años y en las cifras del presupuesto,¹² parecería que México ha hecho un esfuerzo para invertir en educación preescolar. Pero, ¿cómo está México en relación con otros países? Cuando comparamos nuestros niveles de matrícula preescolar con los de Argentina y Chile por ejemplo, observamos que son muy similares. Sin embargo, si tomamos como punto de comparación a países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la cual México ingresó en fecha reciente, nos percatamos del gran rezago que tenemos con respecto a ellos, ya que la matrícula de niñas y niños de cinco años es prácticamente universal y en algunos casos (por ejemplo Francia e Italia), la casi totalidad de la población infantil de 3 años asiste a un centro educativo o de cuidado infantil.

Uno de los mayores resultados de la inversión en programas dirigidos a niñas y niños preescolares tiene que ver con la importancia de liberar el tiempo de las madres y hermanas o hermanos mayores, lo que les permitiría asistir a cursos y/u obtener ingresos económicos. No obstante, las actuales estructuras se orientan más a proporcionar cuidado y educación en instituciones que laboran sólo medio día. En la mayoría de los casos, por lo tanto, las limitaciones de horario minimizan ese posible beneficio. Para las familias trabajadoras es difícil tener a sus hijas e hijos pequeños en un preescolar, pues deben enfrentar el problema de la falta de atención durante las horas en que no están en la escuela. Solamente dos modelos oficiales proporcionan cuidado durante todo el día: los CENDI y los incluidos en la modalidad "mixta". En conjunto, ambos atienden a una proporción muy pequeña de la población en edad preescolar. Más aún, los CENDI no dan servicio a las familias que trabajan en el sector informal.

¹¹Ver lo que evidencian los estudios realizados en México en el Apéndice I.

¹²Ver más adelante

Lo anterior nos lleva a pensar que la dicotomía programática existente entre los programas de cuidado y programas preescolares no responde bien a las necesidades de México en materia de recursos humanos. Para responder mejor se necesitan modificar los horarios de atención en un número considerable de programas, en particular en las áreas urbanas, de manera que los padres y las madres que trabajan puedan tener a sus hijas e hijos en preescolares que den servicio todo el día y no solamente por la mañana. Esto puede significar que habría que buscar una mayor participación de la comunidad, para estar en condiciones de proporcionar atención en ambas modalidades, aprovechando las ventajas que ofrecen algunas iniciativas ya existentes sin participación gubernamental. En este proceso sería importante hacer pruebas y determinar la demanda real de educación preescolar reformulada para dar atención también a cuidado diario (o viceversa).

2. Demanda, acceso, extensión y cobertura

La relación entre demanda, acceso, extensión y cobertura es compleja debido a los siguientes factores:

- No todas las familias con niñas y niños de tres a cinco años tienen necesidad de un preescolar para estimular, educar y socializar a sus hijas e hijos.
- No todas las familias cuyos niños y niñas pudieran beneficiarse con la educación preescolar adicional (como suplemento al aprendizaje y estimulación en el hogar), la demandan activamente o reconocen la necesidad de ella.
- No todos los niños y las niñas que en teoría tienen acceso a los programas preescolares lo tienen realmente, en gran parte por problemas de distancia.
- Una proporción no determinada de la población está siendo atendida en programas preescolares privados y excluida de las estadísticas de cobertura.

En el análisis realizado, queda claro que el acceso a los centros preescolares, de acuerdo con las cifras de matrícula, se ha incrementado y que se han hecho esfuerzos para allanar su inequitativa distribución entre los diferentes estados. Sin embargo, las actuales estimaciones de cobertura para niñas y niños de cuatro y cinco años indican que el acceso a los centros preescolares en áreas rurales y comunidades étnicas dispersas continúa muy limitado. Además, la investigación en el D.F. reveló que la utilización de los servicios preescolares entre la población de bajos recursos es menor que entre la de mejor situación económica (Myers, Castorena y Márquez, 2000).

Con la finalidad de proporcionar a las niñas y los niños indígenas y de áreas rurales acceso real a la educación preescolar, es necesario hacer un esfuerzo aún mayor y llevarles este servicio a sus propias comunidades, más que esperar que ellos acudan a los centros que teóricamente tienen a su disposición en poblaciones de mayor tamaño, pero que se ubican a grandes distancias de sus lugares de origen. Probablemente ello significaría aumentar el número de

programas no formales de CONAFE o preescolares de tipo "alternativo", los cuales, por ahora, conforman una porción muy pequeña del total de la educación preescolar. De hecho, CONAFE ha empezado ya a enfatizar la importancia de llegar a poblaciones con un mínimo de cinco niñas o niños.¹³

Desafortunadamente, desconocemos la efectividad de los programas indígenas y comunitarios en términos de su impacto en las niñas y los niños inscritos, por lo que deberán evaluarse a medida que se extiendan. De la misma manera, esa extensión tendrá que ir acompañada de demostraciones a los padres y madres de familia de que la asistencia a preescolar puede beneficiar a sus hijas e hijos, tanto para su ingreso a la escuela, como para la vida diaria. Es necesario, pues, "crear demanda", lo cual implica no sólo orientar la educación preescolar hacia la primaria, sino asegurar que los programas estén estrechamente relacionados con la vida y valores de las personas a las que intentan atender, tal como el discurso actual nos dice que debería ser.

Con la finalidad de dar respuesta a una buena parte de la demanda en las zonas rurales, será preciso combinar la educación preescolar y el cuidado infantil en un grado mucho mayor que en el pasado. Esto requiere modelos diferentes de los de los CENDI, así como también una mayor información real de la demanda de tales programas. La investigación de oferta y demanda en el D.F. indica que aún cuando la demanda es todavía relativamente baja, sí sobrepasa en forma significativa a la oferta.

A medida que el número de niñas y niños de entre cuatro y cinco años disminuye en algunos lugares, será necesario que la SEP revise sus criterios para abrir y mantener grupos de preescolares. Una opción puede ser incorporar progresivamente a más niñas y niños de tres años. Otra, sería modificar las normas correspondientes y reducir el número de alumnos que se requieren para abrir un preescolar, asumiendo que con ello mejoraría la calidad.

Tomando en consideración las intenciones del nuevo gobierno de hacer obligatorio y universal un año de preescolar como requisito para el ingreso a primaria, debe tenerse mucho cuidado en no sacrificar la calidad en aras de aumentar el acceso y la cobertura, de manera que los programas pudieran volverse ineficientes.

3. ¿ Tiene la educación preescolar una calidad adecuada?

Ha sido difícil obtener información que nos permita hacer juicios correctos acerca de la calidad de los preescolares. Existen muy pocas evaluaciones con la debida solidez.¹⁴ En este documento, sin embargo, es posible proporcionar algunos resultados sobre calidad, tomados de literatura muy limitada y basada, en gran parte, en la experiencia del autor y en sus observaciones informales en

¹³ Comunicación personal, María Elena Guerra, CONAFE.

¹⁴ De ahí la importancia del estudio que está realizando CONAFE (a través de un equipo dirigido por Benilde García), pues proporcionará el apoyo necesario para un mejor y más firme acercamiento a la cuestión de la calidad de la educación preescolar mexicana.

preescolares en funcionamiento en diferentes localidades. Estas observaciones tienen que ver con la proporción de alumnos por maestro, instalaciones, plan de estudios empleado, la metodología, los maestros y la capacitación, supervisión, aproximación a su ámbito cultural y resultados en cuanto al desarrollo infantil.

Relación maestro-alumnos. Como se indicó anteriormente, el promedio de alumnos por maestro en los programas oficiales se ha reducido en forma muy significativa. No obstante, la proporción de un maestro o maestra para 22 niñas y niños -que en muchos casos excede a 30 niños o más por maestro- no permite llevar a cabo un programa de calidad. Con el tiempo, será necesario hacer mayores reducciones en el número de alumnos que se presume que un maestro o maestra puede manejar, lo cual va en contra de las presiones para extender los servicios preescolares. Los centros privados y comunitarios, incluyendo los no registrados, llevan ventaja en este indicador de calidad con respecto a los oficiales.

Instalaciones. Un análisis de las erogaciones en educación escolar efectuado en 1995, indica que se han realizado esfuerzos considerables en cuanto a la provisión de instalaciones adecuadas, los cuales incluyeron la aplicación de una porción importante de dichos gastos a la construcción de nuevos centros. En los centros estudiados por nosotros encontramos instalaciones muy adecuadas. Con algunas excepciones, los preescolares públicos, en lo general, no presentaron deficiencias en cuanto a sus instalaciones. Un problema sí identificado en los centros visitados (Myers 1995) es la instalación y mantenimiento de servicios sanitarios adecuados en las áreas rurales.

Los centros no registrados a menudo se ubican en construcciones que no ofrecen los mínimos requerimientos de espacio y seguridad.

Plan de estudios, materiales y metodología. El plan de estudios actual se basa en la premisa de que alumnas y alumnos deben involucrarse activamente en la construcción de sus propios conocimientos, lo cual fomenta la calidad del aprendizaje, desde el punto de vista de la literatura educativa y el del desarrollo infantil. Entonces, si existe algún problema con el plan de estudios o la metodología, éste no radica en la orientación del plan de estudios per se, sino más bien en la manera de aplicarlo, así como en el apoyo que las y los maestros reciban para entender y realizar con eficiencia la tarea que de ellos se espera.

En una evaluación sobre cómo se aplica la educación preescolar, ordenada por la SEP en 1992 y que comenzó a realizarse en el ciclo 1992-93, se encontró que "un importante porcentaje de maestras y maestros aún asumen una actitud autoritaria, nulificando así el valor educacional de las propuestas que fija el programa de 1992, dificultando con ello el logro de los objetivos" (SEP, Dirección General de Educación Preescolar, julio de 1991). Adicionalmente, el estudio sugiere que había debilidad en la planeación, que a pesar de que la mayoría de los salones de clase estaban organizados por áreas, numerosos educadores y educadoras desconocían el propósito de tal organización y que muchos otros no utilizaban la técnica de los "frisos" en las paredes para guiar a

las niñas y los niños e involucrarlos de un modo más activo. Cerca de un tercio de las y los maestros encuestados acostumbraban preguntar a las niñas y los niños acerca de lo que deseaban hacer.

Lo que se desprende de esa evaluación y de observaciones realizadas en áreas rurales, parece indicar que la metodología y el plan de estudios se complementan, pero que su aplicación es un poco demasiado "automática". Por ejemplo, en un estudio de caso de preescolares rurales, encontramos que los métodos no se ajustaban a las diferencias por grupos de edad.

Durante el sexenio pasado, la SEP puso énfasis especial en la reestructuración total de la licenciatura en educación preescolar en las escuelas normales. Produjo además dos colecciones de materiales educativos y juegos, con sus correspondientes guías para maestro y alumno. A través de ambas reformas se intentó fortalecer el aspecto cognitivo de la educación preescolar.

Como se ha mencionado antes, las bases curriculares y metodológicas de los preescolares privados y comunitarios no registrados difieren enormemente. Incluso en algunos casos no se sigue ningún plan de estudios en especial.

Tanto en los centros oficiales como en los no oficiales, se observó, como un elemento que afecta su calidad, una cierta inconsistencia o debilidad en los métodos de evaluación. Las maestras y maestros no cuentan con las herramientas necesarias para detectar a niñas o niños con problemas de aprendizaje y la cobertura de los Centros de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar (CAPEPS), que son los centros especiales para diagnosticarlos, tienen una cobertura muy limitada. Más aún, la utilización de herramientas como base para ajustar las actividades e individualizar el plan de estudio, no parece ser una práctica común.

Capacitación y supervisión. La capacitación de los maestros y maestras de preescolar también varía en forma extrema ya que un número no determinado pero significativo carece de capacitación formal para trabajar con niñas y niños pequeños en un establecimiento preescolar. Algunos llegan a través de la educación primaria y se les asigna a preescolar. Otros, se seleccionan e ingresan a trabajar contando sólo con una orientación muy rudimentaria hacia el plan de estudios y la metodología, con la expectativa de que sus niveles de capacitación y desarrollo en el aula se incrementen con el tiempo o a través de cursos breves y ocasionales de revisión y actualización. Las y los instructores de los cursos comunitarios y de los modelos rurales alternativos participan en una capacitación durante dos meses antes de empezar a trabajar. Las y los licenciados en educación normal o en disciplinas universitarias, pasan por una preparación que dura varios años, con un entrenamiento práctico mínimo. No obstante y como arriba se indicó, en la actualidad están utilizando un plan de trabajo reformado.

Existe una tendencia a pensar que el nivel o duración de la capacitación formal significa o es equivalente a calidad en la enseñanza preescolar. Esta relación pudiera ser muy estrecha, pero hasta ahora, las investigaciones no nos muestran en qué medida y bajo qué circunstancias se da dicha relación. En efecto, un estudio del aprovechamiento infantil en varios tipos de preescolares en México, indica que las diferencias fueron mínimas entre modelos diferentes y maestros

con antecedentes de escolaridad también distintos. La pregunta aquí es si la extensión de los programas no formales a las zonas rurales e indígenas (maestros con menor nivel y duración de capacitación formal), es por definición, la extensión de programas de calidad inferior, contribuyendo a reforzar las diferencias entre ricos y pobres, más que a moderarlas. El argumento en contra consiste en afirmar que la calidad no sólo puede mantenerse a buen nivel, sino aún mejorarse con estas maestras y maestros relativamente poco capacitados porque cuentan con apoyo continuo y supervisión, así como con menos niñas y niños con quienes interactuar.

Algunas de las evidencias en que se soporta la segunda posición, provienen de observaciones en preescolares populares urbanos atendidos por mujeres que carecen de título y/o reconocimiento alguno como educadoras, pero que han recibido una capacitación informal y tienen mucha experiencia en el manejo de métodos curriculares no oficiales. Como un ejemplo, mencionaremos el preescolar comunitario de la colonia Cerro del Judío, que utiliza muy eficientemente una metodología Montessori modificada. De hecho, preescolares de Nezahualcóyotl y Tepito utilizan una metodología basada en el trabajo de Piaget pero elaborada de acuerdo con las necesidades locales. Viendo estos casos, es muy claro que las y los maestros no titulados, pero capacitados fuera del sistema, pueden proporcionar resultados de una calidad similar a la de educadores con capacitación formal, que trabajan con el plan de estudios oficial. Lo anterior es un buen indicador de que el sector público debería estudiar la forma de evaluar y certificar estos talentos naturales.

En la educación preescolar parece haber un lazo muy frágil entre capacitación o entrenamiento en el trabajo y el sistema de supervisión. El personal de supervisión por lo general está más preocupado por los asuntos de inspección o administrativos que por proporcionar capacitación en el aula o distribuir guías técnicas para las y los maestros de preescolar. Por lo general son personas con una sobrecarga de trabajo, ya sea porque tienen muchos planteles que visitar o, como en el caso de la educación indígena, porque deben supervisar varios niveles del sistema educativo. Es interesante destacar que los programas no formales que ofrece CONAFE, que comienzan con un breve y muy generalizado entrenamiento (o inducción), realizan mucho mejor labor de acompañamiento a sus maestras y maestros brindando capacitación constante para el trabajo en el aula a través de visitas y encuentros periódicos, que los programas del ámbito general o indígena. Sería mucho lo que los programas preescolares generales podrían aprender de las experiencias no formales.

Vínculos con la cultura local. Debido a que el modelo de educación preescolar vigente es del tipo clase media urbana y debido también a que en los programas el mayor impulso parece darse a la socialización dentro de la cultura y la lengua española, ha quedado demostrada la dificultad para los centros preescolares, aún para aquellos que trabajan en el ámbito de la educación indígena, de llevar a cabo las adaptaciones necesarias a fin de ubicarse dentro de sus culturas locales y tomarlas como su tema central. Esto resulta obvio en la virtual ausencia de la utilización de lenguas autóctonas en los centros preescolares de áreas indígenas. También es evidente que las figuras de Walt

Disney tienen una gran presencia en los planteles preescolares, en la decoración de sus salones de clase y aún en los materiales con que trabajan durante el día.

Más adelante trataremos por separado el tema de idioma.

4. Costos y financiamiento

Costos

La información disponible acerca de cuánto cuestan las diferentes clases de programas preescolares es escasa; sin embargo, algunas investigaciones pueden darnos pistas al respecto.

A. Un estudio realizado por Prawda y Psacharopolous (1991), proporciona una serie de estimados de los costos unitarios gubernamentales para educación preescolar, que abarca el periodo de 1978 a 1990. El estudio de referencia muestra una marcada y constante disminución en el costo unitario en términos reales, de manera que los programas costaban, en 1990, 50% menos que en 1978.¹⁵ A pesar de que sería lógico pensar que los costos unitarios cayeron en todo el periodo debido a la expansión propiciada por el sistema a fin de aprovechar las "economías de escala", no parece ser el caso. Más bien la reducción se relaciona, en su parte medular, con las disminuciones a los sueldos del magisterio (también en términos reales, tomando en cuenta la inflación), lo que explica por qué pudo darse un crecimiento en la educación preescolar en tiempos de austeridad. Consideramos que sería conveniente retomar esos datos y ver lo que hay detrás de ellos en la actualidad. Podría suceder, por ejemplo, que la relativa reducción en los costos unitarios por la relación que guarda con los sueldos del magisterio, haya afectado la calidad de la educación preescolar. ¿Se han incrementado los costos unitarios y los sueldos desde 1990? ¿Qué implicaciones ha tenido lo anterior? ¿En tiempos de mejoría económica es realmente más difícil extender la educación preescolar porque el magisterio demanda mayores salarios? Las posibilidades de continuar con la expansión dependerán de la forma en que el gobierno negocie con el sindicato de los trabajadores de la educación.

B. Un análisis de los costos unitarios de las diferentes modalidades (Myers, 1995) que utilizó datos proporcionados por la SEP dio a conocer los costos unitarios de tres diferentes modalidades de preescolares entre 1983 y 1991: preescolar general, preescolares indígenas y cursos comunitarios. Ese estudio indica que los costos unitarios para la educación preescolar general han permanecido más o menos sin cambios durante el periodo analizado y que no disminuyeron con la expansión. Los costos unitarios del programa de educación indígena y de los preescolares comunitarios del CONAFE varían mucho entre sí. En general, los del CONAFE aparentan ser más elevados que los programas general e indígena, pero durante 1987 y 1988, no se dio esa

¹⁵ En el Compendio de Costos de la Educación de 1993 aparece otra serie de costos unitarios que cubre el periodo de 1980 a 1991 y se calculó con base en los precios vigentes en 1980. A pesar de que esta última difiere un poco de la de Prawda y Psacharopolous, los rangos de magnitud son aproximadamente los mismos y la tendencia general de los costos unitarios durante todo el periodo es similar, lo cual demuestra claramente su caída en ese lapso.

situación. La razón por la cual los costos unitarios del CONAFE cayeron tan drásticamente durante esos dos años y después crecieron de nuevo tan rápido, es algo que no está claro. Tampoco tiene sentido pensar que los costos unitarios del CONAFE sean más elevados que los de preescolar general o indígena, dada la enorme disparidad que existe entre las remuneraciones que se pagan a los agentes educativos en los diferentes modelos. Con el objetivo de interpretar esas cifras correctamente, es necesario un análisis más detallado acerca de cómo se prorratan los costos que no atañen de un modo directo a la educación preescolar que imparte CONAFE.

C. En un estudio sobre costos unitarios de los programas preescolares de CONAFE (Figueroa, 1994) se utilizaron dos métodos de cálculo.¹⁶ Este trabajo demostró que aproximadamente 50% del total de los costos recaía sobre la prestación del servicio y que el remanente se repartía, casi en igual proporción, entre los gastos administrativos y de capacitación. La investigación reviste utilidad porque nos muestra que CONAFE gasta una buena parte de su presupuesto en capacitación continua. En sus estimaciones, no tomó en consideración los costos que absorbe la comunidad como son: el local, hospedaje y alimentación a los instructores.

D. En "Costos Unitarios: Estudio de caso en dos preescolares rurales", Myers (1995) calculó los costos individuales en preescolares (uno que formaba parte del sistema de educación preescolar general y el otro del de la indígena) sobre la base de la información proporcionada por maestras y maestros, padres y madres de familia y miembros de la comunidad. Se incluyeron los costos aportados por estos últimos. Los resultados mostraron que en ambos casos la comunidad aportaba 33% y 16% respectivamente, del total de sus costos. Más todavía, la diferencia en el costo unitario entre ambos se relacionaba directamente con la carga salarial de cada uno.

La escasa información anterior es más confusa que reveladora, si nuestro propósito es saber qué programa tiene un costo mayor o menor. Esto sugiere que no podemos dar respuestas ciertas a las preguntas acerca de qué tipo de preescolar es menos o más costoso y de por qué puede haber variaciones considerables en este rubro, pues eso depende de las particulares circunstancias de cada escuela. Sugiere además que a pesar de que el modelo no formal representado por CONAFE en las estadísticas oficiales, aparenta ser más caro que los preescolares generales, su costo no es mucho más o menos elevado que el de la educación preescolar formal, de acuerdo con las estimaciones del mencionado programa alternativo.

El verdadero problema que implica hacer tales comparaciones radica, sin embargo, en que desconocemos cuáles son los beneficios relativos que produce

¹⁶ La primera y sencilla versión se basó sólo en los gastos de CONAFE durante el año fiscal de 1993; en la segunda y más detallada, se añadieron en forma conjunta los gastos del segundo semestre de 1993 y del primero de 1994 y se incluyeron también las aportaciones de los gobiernos de los estados, de SEDESOL y las de fondos patrimoniales. El estudio de CONAFE se enfocó en los costos de operación de los centros preescolares y no abarcó los costos de ese organismo dirigidos a la promoción y al financiamiento de la educación a futuro, o sea aquellos de los participantes en el programa, ni tampoco los costos de los materiales para el desarrollo. (En esta diferencia conceptual pueden recaer las discrepancias entre la visión que se tiene de que los preescolares de CONAFE son más costosos que los generales, o a la inversa). En ambas versiones metodológicas, los costos administrativos se prorrataron con la educación preescolar —con referencia a la cantidad relativa de niñas y niños que asisten a preescolares o escuelas primarias operadas por CONAFE).

el CONAFE, contraponiéndolo a los programas de educación general o indígena y también ignoramos la forma en que dichos beneficios varían de acuerdo con las localidades en que se encuentran.

Todo esto indica que hay una gran necesidad de estudios sistemáticos de costo-efectividad de las diferentes modalidades y tipos de preescolar, algo que, hasta donde sabemos, todavía no se ha hecho.

Financiamiento

Considerando las cifras de matrícula, podemos asumir con cierta seguridad que: 1) la mayor parte del apoyo económico para la educación inicial procede del Gobierno Federal y 2) dentro del ámbito gubernamental, la principal fuente de financiamiento para educación preescolar es el presupuesto asignado a la educación.

La siguiente información procede de un análisis del periodo comprendido entre 1982 y 1992, que debe actualizarse. En ese entonces, el porcentaje aportado por la SEP (nivel federal), para la totalidad del gasto destinado a todos los niveles de educación, era de alrededor de 70% (61% en 1990 a 71.5% en 1982). Los gobiernos estatales contribuyeron con entre 10% (1988) y 17% (1990). Por su parte, las aportaciones de otras secretarías fueron de entre 8% (1985) y 14% (1990).¹⁷ No fue posible determinar si estos porcentajes (para la educación en general) se mantienen dentro del nivel de educación preescolar, pero lo que sí es seguro es que la mayor parte de la educación preescolar, lo mismo que el sistema educativo en general, se financian desde la federación. A partir de la descentralización de 1992, las cifras muestran un dramático traslado del gasto hacia las administraciones estatales; no obstante, la fuente básica de financiamiento no cambió mucho.

Se requieren estudios adicionales para determinar el peso del apoyo gubernamental a las instancias de educación preescolar que funcionan fuera del sector oficial y a las iniciativas de las ONG que están emergiendo en los sectores privado y social. Es muy poco lo que sabemos acerca de las aportaciones del sector privado a la educación inicial y preescolar.

Anualmente, se asigna al sector educativo un porcentaje del presupuesto federal total. Esta asignación ha variado en forma substancial de un año a otro, tanto como han sido las diferencias entre los montos autorizados y los egresos actuales. En el Cuadro 7, que nos proporciona información sobre el total de egresos del área educativa de 1982 a 1992 (en precios vigentes de 1982), observamos que el porcentaje asignado a la educación ha variado de 3.4% (en 1987) a 11.9% (en 1992). El porcentaje presupuestal para 1993 se fijó en 15%. Los porcentajes dentro de los egresos actuales se redujeron un poco y van de 5.6% (en 1978) a 10.7% (en 1991).

Los estados reciben fondos del Gobierno Federal y deben negociar anualmente su transferencia. Ello significa, como se indicó con anterioridad, que el financiamiento de la educación, incluyendo la preescolar, se controla básicamente desde el centro. La ventaja que presenta este control centralizado es que permite una redistribución de fondos entre las entidades federativas, de manera que las más

¹⁷ Esta información ha sido obtenida de: SEP, DGPPP, Dirección de Análisis y Sistemas de Información "Compendio Estadístico del Gasto Educativo, 1993" México D.F. Nov. 1993. Cuadro 2.1.

pobres perciban, proporcionalmente, mayores recursos para educación. Como quedó demostrado más arriba, cuando presentamos las disparidades entre los porcentajes de crecimiento de la matrícula, esta redistribución ha venido dándose desde hace más de 20 años, en algunos casos en forma muy abrupta.

El gasto en educación preescolar en relación con el total del gasto en educación

Podría suponerse que las variaciones en lo erogado en educación preescolar deben estar relacionadas con las habidas en la asignación para la educación en general y con el presupuesto de egresos. Esto no necesariamente es así y lo muestra el Cuadro 7, que contiene datos tomados del Compendio Estadístico del Gasto Educativo. Utilizando este conjunto de cifras, los gastos en educación preescolar se elevaron en 80% de 1982 a 1992, mientras que los de la educación en general sólo en 12% y los de la SEP en únicamente 10%.

Si los desglosamos por sexenio, observamos que durante el periodo de Miguel de la Madrid, los gastos educativos en general disminuyeron 31%, en tanto que los de educación preescolar subieron ligeramente (3%). Fue ésa una época de gran crecimiento en la matrícula de preescolar, como lo hemos visto en los datos correspondientes (44%). Esto se dio casi sin aumentos en el gasto

Cuadro 7. Gastos educativos y cambios efectuados 1982, 1992, en pesos vigentes en 1982 (000,000)

	Total Educación	Cambios	Total SEP Federal	Cambios	Gral. Fed. Preescolar	Cambios	Preescolar total SEP
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	0.2	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
Cambios	1982-92	11.7		9.6		80.2	
	1982-87	-30.8		-30.8		2.9	
	1988-92	54.0		54.0		70.4	

Fuente: Secretaría de Educación Pública, DGPPP, Dirección de Análisis y Sistemas de Información. "Compendio Estadístico de Gasto Educativo, 1993." México, D.F., noviembre, 1993, Cuadros 2.3 (columnas 1 y 2), 2.5 (3 y 4) y 2.17 (5 y 6). Las cifras reportadas son con base en los precios vigentes en 1982.

real y fue posible porque los salarios del magisterio sufrieron una disminución significativa durante ese periodo.¹⁸ En el sexenio de Salinas (hacia 1992/3) el aumento en el gasto para la educación en general fue de 55% y el del gasto para preescolar de 70%. El crecimiento en el gasto de preescolar todavía sobrepasó al de la educación en general pero, en contraste, el aumento en la matrícula se incrementó muy poco durante ese periodo.

Se debe tener cierta cautela al interpretar las cifras del Cuadro 7, que presenta información numérica sobre lo erogado en los preescolares generales a nivel federal. El gasto reportado en la columna 5 del cuadro no incluye la educación indígena ni las modalidades de los CENDI basadas en la comunidad, ni los costos de inversión en construcciones, como tampoco un prorrateo de los costos administrativos del total de la educación en general.

El gobierno mexicano ha tomado un papel protagónico en el manejo y financiamiento de los preescolares. Probablemente así es como debía ser; si el énfasis en la privatización de la educación preescolar fuera mayor, las diferencias sociales podrían incrementarse y no moderarse a través del sistema preescolar. Esa política jugaría en contra de las intenciones expresadas tanto en los planes de desarrollo como en las proyecciones del gobierno actual. Al mismo tiempo, parece factible que el gobierno busque diferentes formas de asociarse con el sector privado y la sociedad civil. Esta política no puede llevarse a cabo simplemente con pedirles a las comunidades, empresarios y ciudadanos que se incorporen a las iniciativas gubernamentales en una gran alianza. También debe contarse con la voluntad del gobierno para reconocer y apoyar iniciativas que promueven el bienestar de las niñas y los niños pequeños en cuanto a educación, aun si los métodos o modelos específicos utilizados no corresponden a los establecidos por el gobierno. Para el gobierno, ésta podría ser una manera muy importante de incrementar tanto la matrícula como la calidad, con una inversión muy moderada y sin tener que ampliar mayormente sus estructuras burocráticas.

En los estudios de caso en preescolares rurales (Myers, 1995), se entiende claramente que tanto los padres y madres como las comunidades ya están contribuyendo a cubrir los costos de la educación preescolar en un monto considerable, aún en asentamientos relativamente pobres. Las expectativas de obtener mayor apoyo económico de las familias y comunidades que ya soportan cargas de ese tipo -y que de por sí tienen muy pocas posibilidades de elevar sus propios ingresos- como respuesta al llamado a la corresponsabilidad, deben ser, cuando mucho, moderadas. Sin embargo, creemos posible que si se reorientan los actuales métodos de apoyo comunitario de manera constructiva y culturalmente apropiada, habría beneficios reales sin cargas extras para la comunidad. En la sección final de este documento se ofrecen una o dos sugerencias en este sentido.

5. Impacto de los factores no-educativos

El estado nutricional y de salud, las distancias y la migración, pueden tener un efecto negativo muy pronunciado en la asistencia y en la capacidad de

¹⁸Ver Prawda y Psacharapoulos, Cuadro 2, p. 7.

aprovechamiento de la experiencia preescolar. Es importante, por lo tanto, que la SEP tome en consideración los factores sociales y económicos (no solamente los metodológicos y curriculares) si desea mejorar los resultados de la educación preescolar. A pesar de que el sector educativo no puede (ni debe) ser responsable de implementar una política general para promover una reducción en la pobreza, ni tampoco de proporcionar a la infancia la atención a la salud de manera paralela a la del sector correspondiente, sí podría intentar coordinarse para cumplir con lo establecido por el Plan Nacional para el trabajo del sector social. Puede atender, por ejemplo, asuntos tan sencillos como las reparaciones de los servicios sanitarios. Puede también ayudar a las y los maestros en la detección de problemas de nutrición y salud, así como a crear mecanismos oficiales que apoyen los esfuerzos locales para el suministro de servicios en forma conjunta.

6. Idioma

En los documentos de la SEP y en los Planes Nacionales se hace constante referencia a la importancia de respetar y mantener la identidad cultural, hasta como una forma de integrar a todos los mexicanos a una cultura nacional. El tema del idioma debe estar muy presente durante los esfuerzos programáticos de los próximos seis años si es verdad que se va a conceder mayor atención a las etnias que en el pasado reciente. En estos momentos, las normas para la educación indígena que establecen la enseñanza en su lengua materna a niñas y niños indígenas son observadas en algunos lugares y en otros no. Parece ser que la práctica más común entre las y los maestros consiste en utilizar coyunturalmente palabras en lengua indígena o en algunas ocasiones dirigirse a niñas y niños monolingües en su idioma, pero la enseñanza general la imparten en español. Esto es una burla al discurso vigente. En las escuelas primarias a las que posteriormente ingresan, es mucho más frecuente el incumplimiento de la norma que contempla la enseñanza en lengua indígena durante los tres primeros años, que su aplicación estricta. Es un hecho que el corazón de las culturas indígenas -sus lenguas- están desapareciendo a un ritmo sin precedentes.

La solución a este problema no puede circunscribirse al ámbito de la educación preescolar indígena, sino que tiene que incluir acciones firmes y obligatorias en el nivel de primaria. Además, no debe imponerse desde arriba, sino provenir de las mismas comunidades. Al tiempo que se discuten las alternativas con algunas de ellas en especial, es conveniente considerar el cambio que se está dando en los porcentajes de eficiencia terminal en la primaria. Hace quince años, era común que los alumnos abandonaran el estudio antes de completar cuatro años de escolaridad. Esto significa que los padres y madres indígenas que deseaban que sus hijas e hijos aprendieran español -presionaban al sistema educativo para ver si se podía aprender este idioma durante los primeros años de la primaria- en contra de las políticas de enseñanza bilingüe. Irónicamente, mientras se incrementa la tasa de eficiencia terminal de la primaria y es cada vez mayor el porcentaje de niños que terminan los seis grados, la necesidad de aprender español durante los tres primeros años ya no es tan grande. Es hasta ahora que están dándose las condiciones que permitirán a las políticas del Estado sobre bilingüismo, funcionar de manera que se fortalezca el aprovechamiento en ambas lenguas.



1. Estudios realizados en México y en otros lugares, indican que el impulso al desarrollo infantil durante los años preescolares a través de programas institucionales, puede impactar favorablemente e influir de forma positiva en el avance y rendimiento de niñas y niños en la escuela primaria.

Por las evidencias con que contamos, continuar y aumentar la inversión en las diferentes modalidades de educación preescolar está más que justificado.

2. La cobertura de preescolar se expandió en forma muy rápida más o menos entre 1975 y 1985, pero desde entonces sus cambios han sido mucho más lentos, lo cual ha sucedido a pesar del incremento en los fondos destinados a la educación en general y a la preescolar en particular. La cobertura para niñas y niños de cinco años se estima en aproximadamente en 83% (o 90% si se incluye a quienes ingresaron tempranamente a la primaria) mientras que para las edades de tres y cuatro años está en 58% y 15%, respectivamente. No obstante que el nivel de cobertura para la población infantil de cinco años se ubica casi a la par con países como Argentina y Chile, aún permanece rezagado en relación con la de países afiliados a la OCDE, de la cual México forma parte.

Lo anterior nos indica que aún sería necesario realizar grandes esfuerzos para alcanzar la meta de 100% en la cobertura para 5 años. El hecho de que existan niñas y niños de esa edad que actualmente no asisten a ningún tipo de preescolar, complica y hace más difícil alcanzar esa meta. Si se trata de recobrar el impulso que la educación preescolar tuvo en otro tiempo y de alcanzar la cobertura propuesta, será necesario desde luego montar una nueva iniciativa. Y no podrá darse como una excusa para no conceder atención a los aspectos cualitativos el alcanzar esta meta cuantitativa y legal, ni la creciente presión para volver obligatorio un año de preescolar e incorporarlo al sistema educativo formal. Además, no deberá subestimarse la dificultad de lograr estos objetivos en los ámbitos rural e indígena.

3. La cobertura de preescolar presenta rezagos para las edades de tres y cuatro años. La mayor parte de las niñas y los niños que asisten a preescolar lo hacen durante sólo un año. La cobertura del primer año de los tres de preescolar permanece aún relativamente baja. No obstante, esto no significa que automáticamente deba hacerse un mayor esfuerzo para proveer de educación escolar a la población infantil de tres años, pues de hecho:

Podría hacerse una mejor aproximación a la educación de estas niñas y niños: 1) dentro de un contexto más de cuidado infantil que educativo, enfatizando la atención a niñas y niños “en riesgo” y cuyas familias precisan de cuidados alternativos para sus hijas e hijos durante todo el día; y 2) dentro del contexto de la educación para padres y madres, que se maneja como “educación inicial”.

4. El modelo de preescolar que predomina, así como su normatividad, se han orientado históricamente a las necesidades de las familias de clase media urbana en áreas de alta concentración poblacional. No obstante haberse hecho algunos ajustes, las actuales normas continúan a favor de la clase urbana. A pesar de los esfuerzos realizados a fin de reducir la brecha entre las coberturas rural y urbana, la población indígena y campesina todavía tiene acceso muy limitado y los preescolares prestan un servicio de inferior calidad que el que reciben las niñas y los niños de la ciudad. Aún más, con todo y que se han creado nuevos programas para hijas e hijos de trabajadores migrantes, siguen siendo insuficientes comparados con la demanda.

Si la cobertura ha de incrementarse, será preciso un esfuerzo constante y renovado de la normatividad vigente que haga posible la incorporación a preescolar de como 1) niñas y niños indígenas, con programas adecuados a su cultura; 2) niños y niñas que viven en localidades rurales pequeñas y dispersas; 3) la infancia marginada de las grandes ciudades; y 4) las hijas e hijos de trabajadores migrantes.

5. Los potenciales efectos de la asistencia y participación en los programas preescolares (y en la primaria) que se manifiestan en un mejor aprovechamiento y adelanto, que a veces se sobreestiman, son más bien moderados debido en gran medida a factores externos. Las principales fuerzas que afectan los resultados de la educación preescolar están vinculados con la pobreza: mala salud, desnutrición y desplazamiento a grandes distancias para trabajar.

Es importante, por lo tanto, que el acercamiento a los programas preescolares sea a través de un marco integral, que incluya atención a la salud y nutrición tanto como a la educación y que tome en cuenta las diferentes condiciones que afectan a las familias de una comunidad. Esto es válido tanto para preescolar como primaria y requiere coordinación con instancias que no pertenecen al sector educativo.