

## **Educación Preescolar: ¿Dónde Estamos? ¿Cuáles son los Desafíos?**

Robert G. Myers<sup>1</sup>

Con este trabajo pretendemos fomentar la discusión y el debate sobre la educación preescolar a partir de una revisión de las políticas y los programas dirigidos a este nivel en el último sexenio. Después de describir brevemente los cambios en el contexto y el clima que ha caracterizado a la educación preescolar en los últimos cinco años, informo sobre la situación actual e identifico un conjunto de desafíos para su futuro inmediato y a mediano plazo.<sup>2</sup>

### **1 El Contexto**

Con la llegada del gobierno en 2000, nuevas iniciativas educativas, no necesariamente coordinadas, empezaron a tomar forma con el propósito de mejorar el aprendizaje y desarrollo de niños y niñas en la primera infancia. En parte, las acciones respondieron a un reconocimiento creciente a nivel internacional de la importancia de los primeros años de vida,<sup>3</sup> algo que se hizo evidente en varios acuerdos internacionales firmados por el Gobierno de México.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Doctor en Economía de la Educación. Consultor internacional, Socio de Hacia una Cultura Democrática, A.C.

El autor agradece la colaboración de María Eugenia Linares en la redacción de este documento.

<sup>2</sup> En el espacio limitado de esta presentación decidí concentrarme en la educación preescolar y no entrar en el terreno importante y menos trabajado de la educación inicial. La educación inicial afecta no solamente a los niños y las niñas sino a las madres (y padres) que trabajan y necesitan ayuda para el cuidado y aprendizaje de sus hijos pequeños.

En la exposición uso y actualizo descripciones y análisis ofrecidos en un documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), hasta ahora no publicado en México, titulado "México Country Review Note", producto del trabajo de un equipo seleccionado por la OCDE para llevar a cabo una revisión de políticas y programas de educación temprana y de cuidado de niños(as) en sus primeros años. El estudio comenzó a fines de 2003 y siguió durante los primeros meses de 2004. El equipo estuvo integrado por Ofelia Reveco, de Chile Irene Balaguer de España, John Bennett de OCDE y el autor de este artículo. No obstante, la responsabilidad de las interpretaciones y lo aquí escrito es totalmente mía.

<sup>3</sup> Evidencias científicas procedentes de fisiología, nutrición, psicología y otros campos que indican que los años de la primera infancia son fundamentales para la formación de la inteligencia, la personalidad y la conducta social. Las investigaciones muestran que existen, a largo plazo, efectos asociados con los programas de educación preescolar que hace altamente rentable la inversión en tales programas (Karoly 1996, Young 2002). Tanto la sociedad como las familias y los niños son beneficiarios de estos programas.

<sup>4</sup> Incluyen: la Convención sobre los Derechos del Niño (1990); declaraciones de las Conferencias Mundiales de Educación para Todos (Jomtien 1990 y Dakar 2000), de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (septiembre, 1990), y de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas para la Infancia (mayo, 2002). Cada una de estas incluye un proceso de seguimiento para ver el progreso del país hacia el cumplimiento de sus compromisos. Por ejemplo en el año 2000, dentro del Marco de Acción acordado en Dakar, México, junto con los demás participantes se

En parte, el incremento en actividad parece haber sido provocada por el deseo del nuevo gobierno de hacer algo congruente con el énfasis en justicia social, equidad y calidad ofrecido por su Programa Nacional de Educación 2001-2006, reconociendo que la injusticia e inequidad educativa empiezan antes de la entrada en la escuela primaria. En ocasiones, el ímpetu parece estar relacionado con agendas políticas personales y sindicales.

Las iniciativas más conocidas y discutidas en el área de educación preescolar durante el sexenio son: 1) La Ley de Obligatoriedad (aprobada por la Legislatura LVIII en Diciembre de 2001 y publicado en el Diario Oficial en Noviembre de 2002); 2) La Renovación Curricular (puesto en marcha en 2002 y, después de dos años de discusión y ajustes, publicado en 2004 como el *Programa de Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar*); y 3) el Programa Escuelas de Calidad (PEC, que incluyó educación preescolar a partir del ciclo escolar 2003-2004). Además, se puede mencionar, entre otros, el Proyecto Intersectorial de Indicadores de Bienestar en La Primera Infancia (que incluyó la construcción y aplicación de una escala de calidad en centros preescolares), ajustes en el programa de educación preescolar impartido por Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) y cambios en la formación y capacitación de maestras. Estas iniciativas han producido varios estudios, diagnósticos, investigaciones y evaluaciones<sup>5</sup> cuyos resultados, por un lado, ayudaron a sustentar las iniciativas, y por el otro nos ofrecen información sobre los avances y desafíos para este nivel educativo.

## **2 El Estado Actual de Educación Preescolar**

### *A. Obligatoriedad*

La nueva Ley hace obligatoria no solamente la provisión de servicios de parte del gobierno, sino también hace responsables a los padres de familia de “hacer que sus hijos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación preescolar.” Según la Ley, el tercer grado de preescolar (para niños de 5 años de edad) debe ser obligatorio (es decir, todos los niños de 5 años deben estar matriculados) a partir del año pasado (el ciclo 2004-2005); el segundo grado debe ser incorporado a partir del ciclo 2005-2006; el primer grado (para niños de 3 años) en el ciclo 2008-2009. También especificó que los maestros de preescolares deben tener una preparación profesional al nivel de licenciatura.

---

comprometió a “extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.”

<sup>5</sup> Por ejemplo, la Renovación Preescolar hizo un diagnóstico y está dando seguimiento a su programa, PEC cuenta con una evaluación externa del programa preescolar en 30 entidades federativas; el Proyecto Intersectorial proporcionó el marco para la creación e investigaciones en campo de la calidad de dos muestras de preescolares.

La Ley ha tenido y sigue teniendo grandes repercusiones:

- La Secretaría de Educación Pública (SEP), a fuerzas, fue obligada a dar más atención a la educación preescolar. La Ley dio nuevo sentido a la renovación curricular. Hizo necesario repensar y reestructurar la formación de maestros.
- Creó grandes retos logísticos y financieros para incorporar en el sistema una cantidad grande de niños en un tiempo corto.
- Mostró la dificultad de hacer consistente el discurso de equidad y calidad.
- Propició nuevos esfuerzos de certificación de maestros con base en su experiencia y empujó al gobierno a reconsiderar su política en cuanto a programas implementados por organizaciones privadas y sociales.
- Quitó atención a la educación inicial y creó confusión entre este nivel y el de preescolar.

#### *B. Matrícula*

De las estadísticas presentadas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), no todas de las cuales se pueden presentar aquí, se puede constatar que:

- La matrícula en preescolar para el ciclo escolar 2004/05 fue de 4,086,828 niños y niñas. Según cálculos basados en proyecciones de población hechos por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), esto representa 65 % de los niños entre 3 y 5 años de edad en México. Para niños de 5 años, el porcentaje matriculado es calculado en 93.1 %<sup>6</sup>; para 4 años, 76.2 % y para 3 años 25.6 %. (Vea Tabla 1) Una implicación de las cifras es que quedan todavía más de 2 millones de niños y niñas fuera del sistema, que según la Ley de Obligatoriedad deberán estar en él a partir del ciclo 2008-2009.
- El crecimiento de la matrícula en el nivel preescolar fue 19.4% durante los primeros 4 ciclos del sexenio (entre 2000-2001 y 2004-2005), pero en el último año escolar fue de 9.2%, debido a la presión ejercida por la Ley de Obligatoriedad (Tabla 1). Es difícil sostener un crecimiento tan rápido,

---

<sup>6</sup> Esta cifra es engañosa; no toma en cuenta los 225,510 niños de 5 años de edad en primaria. Si incluimos estos niños, bajo la premisa que todos tuvieron por lo menos un año de educación preescolar, el porcentaje de niños 3 a 5 años de edad con alguna educación preescolar sube a 69.5% y los niños de 5 años de edad con educación preescolar sube a 103.7%, cifra que implica que hay más niños de 5 años con educación preescolar que en la población. Una posibilidad es que las proyecciones de la población que hizo CONAPO son bajas; otra es que la matrícula está inflada.

especialmente cuando el presupuesto no crece en una manera proporcional. El crecimiento en el último ciclo es más alto para niños de 4 y 5 años que para niños de 3 años.

**Tabla 1. Matrícula, inicio de ciclo y cambios 2000-01 a 2004-05**

	Matrícula, Inicio del ciclo				Cambio 2200/2001 a 2004/2005	Cambio 2003/2004 a 2004/2005
	2000-2001	2002-2003	2003-2004	2004-2005		
<b>Matrícula total</b>	3,423,608	3,635,903	3,742,633	4,086,828	19.4%*	9.2%
<b>% matriculado, 3 a 5 años</b>	50.1	55.5	58.6	65.9	15.8%	7.3%
<b>5 años</b>	79.3	81.4	85.8	93.1	13.8%	7.3%
<b>4 años</b>	54.8	63.2	66.4	76.2	21.4%	9.8%
<b>3 años</b>	15.3	20.6	22.1	25.6	10.3%	3.5%

Fuente: INEE 2005; Estadísticas de la SEP en la página web: [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

- No hay una diferencia significativa en los porcentajes de niños y niñas matriculados.
- Existe una disparidad amplia entre entidades federativas en el porcentaje de niños(as) de 3 a 5 años de edad matriculados (de 50.2% en Baja California a 87.9% en Tabasco). Las disparidades no muestran una estrecha relación con la pobreza: por ejemplo, sustancialmente arriba del promedio nacional de 65.9% están las entidades de Guerrero (73.8%), Oaxaca (70.2%), y Chiapas (78.7%) mientras el promedio para Nuevo León (65.4%) es casi equivalente al promedio nacional. Las disparidades parecen más relacionadas con diferencias en políticas en el nivel estatal.<sup>7</sup>
- La matrícula en escuelas privadas es relativamente baja: en 2004-2005 fue 10.6% del total. Este porcentaje ha crecido lentamente en los últimos años, desde 10.0% en 2000/2001. En el Distrito Federal, el porcentaje de niños en escuelas privadas es arriba de 20% mientras en Chiapas y Oaxaca, por ejemplo, es casi nulo.
- La gran mayoría de niños(as) están en preescolares generales (86.1%), con los demás divididos entre preescolares indígenas (8.4%), comunitarias (3.4%)

<sup>7</sup> Algunos estados se han concentrado en matricular niños de 5 años sin preocuparse mucho de los niños de tres; Nuevo León, por ejemplo, presenta estadísticas que muestran 105.2% de los niños de 5 años de edad matriculados pero solamente 21.5% de los niños de 3 años. Yucatán ha concentrado en las edades mayores de 4 y 5: reporta que 100% de sus niños de 4 y 5 están matriculados comparado con solamente 29% de los niños de 3. En Chiapas, por contraste, según las estadísticas oficiales, la matrícula para niños de 3 años de edad es relativamente muy alta (62.7%) a pesar de que no llegan a incluir todos los niños de 5 años cuya tasa de matrícula es solamente 87.7%. (INEE 2005)

y Centros de Desarrollo Integral (CENDIs) para niños(as) de madres trabajadoras (2.1%).

- La responsabilidad principal para la administración de educación preescolar está en el nivel de las entidades federativas (aproximadamente 80%).

### C. *Renovación Curricular.*

Un nuevo currículo ya está hecho y está en un fase de implementación, seguimiento y evaluación. El contenido de la reforma muestra un cambio hacia la teoría del constructivismo social asociada con Vygotsky. Al mismo tiempo define una amplia gama de “competencias” que se espera los niños adquieran durante sus años preescolares. Deja mucha libertad a las educadoras en cuanto a como lograr estas competencias. Es demasiado temprano saber el efecto real que la reforma va tener en el aula y en el aprendizaje de los niños.

### D. *Calidad y equidad*

El Programa Escuelas de Calidad ha incorporado a más de 2,500 preescolares desde el ciclo escolar 2003-2004. La estrategia del PEC consiste en apoyar las acciones que la comunidad educativa de cada centro decida para mejorar la calidad de su servicio educativo.<sup>8</sup> Este apoyo tiene cuatro elementos básicos: 1) una reorientación de la *gestión educativa*, 2) la capacitación y acompañamiento técnico-especializado para enriquecer el *proceso pedagógico*, 3) la apertura de espacios significativos para la *participación social* responsable y 4) la provisión de *recursos financieros* adicionales administrados directamente por el centro educativo. Una evaluación reciente del componente preescolar del PEC (ACUDE 2005) muestra que:

- Se pueden lograr avances significativos en la calidad de los centros participantes si existe un buen sistema de acompañamiento;
- El mejoramiento en términos de infraestructura, materiales y gestión es más evidente que en el proceso pedagógico.
- A pesar del mejoramiento en las escuelas PEC como grupo, no cierra la brecha en calidad entre las escuelas con mejores y peores niveles de calidad cuando entran a PEC. Aunque PEC preescolar cumple en la mayoría de los casos con su encargo de atender a niños en condiciones de marginalidad, muchas de las escuelas que participan en PEC, un programa voluntario, entran con un nivel de calidad arriba del promedio, hecho que, con el mejoramiento de las escuelas PEC, incrementa ligeramente inequidades en el sistema de educación preescolar.

---

<sup>8</sup> El hecho de que la evaluación es del primer año hace probable que unos efectos del programa no aparezcan porque requieren de más tiempo para apreciar los cambios.

## *E. El Magisterio*

La mayoría de las maestras tienen un título en educación preescolar y otras están en el proceso de titularse. Pese a eso, un número significativo de maestras no tienen un título o son tituladas para primaria o secundaria y reasignadas a preescolar, en parte porque la expansión rápida ha abierto nuevos puestos. Un sistema de certificación de experiencia está empezando a funcionar, sin embargo, pone en desventaja a educadoras comunitarias con excelentes prácticas porque no tienen una formación teórica y académica acreditable.

### **3 Desafíos y Sugerencias**

#### *A. La Ley de Obligatoriedad: matrícula, calidad y equidad*

Hacer la educación (en su forma escolarizada) obligatoria a partir de la edad de tres años es una política dudosa, empujada al extremo por intereses políticos y sindicales.<sup>9</sup> Aunque es claro que muchas familias no tienen condiciones muy favorables para cuidar y educar a sus hijos de tres años en la casa --porque tienen que trabajar<sup>10</sup> o por otras razones-- muchos si las tienen, quieren y pueden hacerlo muy bien; ofrecen seguridad, estimulación y afecto. La ventaja de matricular niños en escuelas a la edad de tres años (en vez de cuatro o cinco) no es tan clara, especialmente cuando las escuelas no son de buena calidad. Además, la presión por extender la matrícula ha llevado a retrocesos en el nivel de calidad. Por ejemplo, la presión de cumplir con lo programado por la ley ha resultado, en algunos lugares, en incrementos en el número de niños por maestra y en el número de escuelas por supervisora, haciendo más difícil la implementación de la reforma curricular.

La Ley propicia la idea que los niños no pueden entrar en la primaria sin haber pasado por la educación preescolar. Para no contraponer el derecho constitucional de los niños a una educación en primaria, fue necesario buscar un acuerdo entre Secretarios de Educación de las entidades federativas de no prohibir la entrada a la escuela primaria a los niños sin educación preescolar (a pesar de la supuesta obligatoriedad).

#### *Sugerencias:*

- Ajustar la Ley de Obligatoriedad para hacerlo a partir de los 4 años en vez de 3 años.
- Extender el tiempo propuesto para el cumplimiento.

---

<sup>9</sup> Parece que México es el único país en el mundo que hace obligatoria (para familias) a partir de los 3 años. Muy pocos países empiezan la obligatoriedad a la edad de 4 años. La expansión crea puestos de trabajo y espacios de poder.

<sup>10</sup> Si los padres trabajan, el modelo actual de educación preescolar no resuelve su problema de atención porque es de 3 o 4 horas.

- Fortalecer la atención a la calidad con mejoras en el sistema de acompañamiento en general vinculado a la capacitación y actualización pedagógica en el trabajo y con una reducción paulatina en el número de niños por adulto en el aula.<sup>11</sup>
- Incorporar en la definición de inequidad (y en los indicadores) la dimensión de calidad (se puede tener todos los niños matriculados pero tener más inequidad educativa que antes).

### *B. Renovación Curricular*

El nuevo currículo es un hecho. Fue creado como resultado de un proceso participativo. Ayuda a precisar qué tipo de niño se quiere como resultado de la educación preescolar. Pone más énfasis en “aprender a hacer” que en el pasado. Enfatiza la construcción social del conocimiento. Aunque es posible criticar algunos aspectos del contenido del currículo (por ejemplo, si algunas de las competencias indicadas para niños de 3 años están dentro de su alcance), es también posible pensar que se puede ajustar en los años que vienen; desde mi punto de vista, no creo que el contenido es el problema principal. Me parece que los desafíos más grandes para la reforma residen en 1) evitar la posibilidad de que el énfasis en competencias se convierta en un marco dominante de preparación para la escuela con una pérdida de la visión más amplia del desarrollo humano y 2) el reto de implementar la nueva propuesta en condiciones no siempre favorables; implica un esfuerzo extraordinario no solamente con las maestras actuales sino en una reorientación de la formación. Otro reto es construir un sistema nuevo de evaluación de los niños con base en el currículo.

#### *Sugerencias:*

- Llevar a cabo una evaluación sistemática de los resultados de la reforma. Para hacerlo bien es necesario crear un método para evaluar no solamente las prácticas de las maestras sino también las competencias de los niños y las niñas.
- Hacer ajustes necesarios en el mismo currículo basado en evaluaciones y en los programas de formación de maestras y continuar trabajando con las supervisoras y ATPs para cambiar su enfoque.
- Trabajar para reducir barreras estructurales al éxito del programa.

---

<sup>11</sup> Las estadísticas muestran un promedio de 22 niños por educador, cifra que esconde grandes variaciones en el sistema. En muchos Jardines de Niños en áreas urbanas, el número de niños por adulto llega ser 35 a 1 o más. Aunque existe debate sobre la norma, casi todos los países “desarrollados” funcionan con 15 a 1 o menos. Esto quiere decir que la tarea no es solamente incrementar la matrícula sino reducir el número de niños por adulto en el aula.

### *C. Programa Escuelas de Calidad*

El PEC tiene un número de efectos y virtudes que no se debe perder. Por ejemplo, la co-responsabilidad financiera ha ayudado a captar fondos estatales y municipales para la educación que, antes, fueron etiquetados para educación pero utilizados para otros propósitos. El esfuerzo de fortalecer los procesos de diagnóstico y planeación en los centros preescolares ha sido positivo, junto con el mejoramiento en el trabajo colegiado. Los avances modestos en el nivel y tipo de la participación de padres de familia deben ser reconocidos y fortalecidos.

Al mismo tiempo, la conceptualización del PEC como un programa enfocado en la gestión educativa y su énfasis en trabajo con escuelas urbanas y grandes (con múltiples aulas y una directora) ha limitado severamente su impacto potencial en la calidad educativa. Los centros preescolares que más necesitan atención para mejorar su calidad no participan, en tanto los cambios que se esperan en el proceso educativo, para hacerlo más conforme con lo que dice el currículo, son menores.

Los fondos proporcionados han sido utilizados en una proporción muy alta (90%) para el mejoramiento de la infraestructura y la compra de materiales, con pocos fondos dirigidos al mejoramiento de las maestras, al trabajo con padres y madres, o a enriquecer el proceso educativo.

Finalmente, PEC no ha podido cambiar dificultades estructurales y organizativas en el sistema que moderan su efecto potencial, tales como la capacidad de entregar fondos a tiempo o el número de niños por maestra.

#### *Sugerencias:*

- Dar prioridad en el futuro a escuelas que, por múltiples razones, tienen un nivel bajo de calidad, muchos de los cuales están en áreas rurales. Requiere diversificar estrategias y reglas de operación.
- Poner más énfasis en el mejoramiento del proceso pedagógico, en la conceptualización del programa, en los indicadores para evaluarlo, en las opciones ofrecidas como posibles para el uso de los fondos.
- Fortalecer el acompañamiento de escuelas en su planeación con un sistema de evaluación y retroalimentación basado en evidencias compartidas, discutidas para ajustar planes sobre la marcha.
- Integrar los esfuerzos de PEC con la reforma preescolar.

#### D. Otros desafíos

En el espacio breve de esta colaboración es posible solamente mencionar varias otras preocupaciones, sin desarrollarlas:

- La articulación entre educación inicial y preescolar.
- La coordinación entre varias instituciones responsables para educación preescolar (SEP, DIF, IMSS, ISSSTE) y entre líneas de programación dentro del mismo SEP.
- La creación de un sistema de indicadores para la educación preescolar que va más allá de la matrícula para incorporar indicadores de calidad y equidad relacionada a calidad.
- La incorporación de la educación inicial y el preescolar dentro del programa Oportunidades.
- Respuestas a la demanda para educación inicial y preescolar de familias en que la madre y padre trabaja o la madre es soltera y trabaja.

#### Referencias

Bracho, T. (2004) "Cuarto evaluación externa del PEC." Se puede encontrar en <http://www.sep.gob.mx>

Diario Oficial de la Federación, (12 de noviembre de 2002), Sección 1. "Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3º, en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 1 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Foro Mundial sobre la Educación para Todos (2000). "Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes." UNESCO: Paris.

Hacia una Cultura Democrática (ACUDE) (2005). "Informe de Resultados del Proyecto `Evaluación y Acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad- Nivel Preescolar, Ciclo escolar 2004-2005.'" Mimeo.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2005). *La Calidad de la Educación Básica en México. Informe Anual 2005*. México, D.F.: INEE.

Karoly et al. (1996). *Investing in Our Children: What we Know and Don't Know About the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*. Santa Mónica, California: The RAND Corporation.

Organization for Economic Co-operation and Development (2004). "Mexico Country Review Note: Early Childhood Education and Care" Paris: OECD, unpublished manuscript.

\_\_\_\_\_. (2001) *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD.

Secretaría de Educación Pública (SEP), Subsecretaría de Educación Básica. (2004). *Programa de Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar*. México. D.F.: SEP.

UNICEF. (2002). "Foro sobre Indicadores de Bienestar en la Primera Infancia en México Memoria." México, D.F. UNICEF.

Vygotsky, L. S. (1978): *El Desarrollo de los Procesos Psicológicos Superiores*. México: Grijalvo, 1988.

Young, M. (Ed.) (2002) *From Early Child Development to Human Development: Investing in Our Children's Future*. Washington D.C.: The World Bank.