

Educación Inicial y Preescolar en México: Un Panorama y Análisis de la Situación Actual

Un documento de discusión y orientación
preparado para la Fundación Lego

Hacia una Cultura Democrática, A.C.
(ACUDE)

Agosto de 2016

Índice

Introducción	4
Dos formas de ofrecer la educación en los primeros años de vida en la sociedad mexicana: la educación inicial y la educación preescolar	5
Los conceptos de primera infancia, educación inicial y educación preescolar dentro del contexto mexicano	5
Educación Inicial	8
La Evolución de Educación Inicial hasta 2012	9
Antes del 2000	9
Educación Inicial en centros extra-familiares	10
Educación Inicial para madres y padres de familia.....	11
Durante el periodo de la transición: 2000-2012	11
Educación Inicial en centros extra-familiares	11
Educación Inicial para madres y padres de familia.....	16
El Contexto y Panorama Actual de Educación Inicial	17
Educación Inicial en Centros Extra-familiares.....	17
La política actual que se expresa en el Plan Nacional	17
Estancamiento en la cobertura de EI en centros de atención.....	17
Las inequidades en los servicios y programas persisten	18
Creación de una instancia de coordinación de Servicios.....	19
Educación Inicial para Madres y Padres de familia.....	20
El Programa de Educación Inicial de CONAFE.....	20
Un nuevo papel para el sector salud	20
Educación Preescolar	21
La Evolución de Educación Preescolar	22
Antes de 2000	22
Durante el periodo de transición: 2000 a 2012	22
La obligatoriedad de la educación preescolar	23
Las Renovaciones Preescolares de 2004 y 2011	24
Reforma curricular de 2004.....	24
Reforma curricular de 2011.....	26
Programa de Escuelas de Calidad (PEC).....	27
El contexto y estado actual de la educación preescolar	28
Reformas sobre ingreso, permanencia y promoción de supervisores, directores y docentes de educación básica	29
La docencia como un trabajo que garantizaba una plaza vitalicia y que recompensaba la antigüedad	29
La docencia como una profesión basada en el mérito y de carácter no permanente	30
Protestas en contra de la reforma del sector educativo en distintos estados de la república mexicana	31
Escalamiento de la violencia en el estado de Oaxaca	32
Propuesta de reforma curricular 2016.....	32
Modelo educativo 2016.....	33
Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del modelo educativo 2016	34
Proceso de consulta del modelo educativo 2016.....	36
La desaparición de la educación preescolar en el modelo curricular 2016	36
Programa de Escuelas de Tiempo Completo	37
Horario ampliado en la educación preescolar	38

Dos calendarios escolares a partir del ciclo escolar 2016-2017	38
Propuesta de certificar la educación preescolar de las niñas y los niños que asisten a centros de educación inicial	39
Conclusiones	40
Educación Inicial.....	40
Reto 1: Establecer una política nacional sólida	40
Reto 2: Reducir inequidad en la cobertura y en la calidad de la atención al desarrollo y aprendizaje de los niños y las niñas durante sus primeros años.....	40
Reto 3: Aumentar el presupuesto designado para mejorar el desarrollo y aprendizaje de niñas y niños durante sus primeros años.....	41
Educación Inicial en Centros Extra-familiares	41
Reto1: Mejorar la coordinación entre servicios y programas diversos ubicados en diferentes instancias y niveles del gobierno.	41
Reto 2: Evitar que la EI se convierte en un proceso relacionado solamente a la preparación para la escuela	41
Reto 3: Incluir en el trabajo de centros extra/familiares un componente de educación inicial con madres y padres de familia.....	42
Educación Inicial con Madres y Padres de Familia.....	42
Reto 1: Cambiar el estilo de trabajar con padres; de uno en que se dice a ellos lo que se debe hacer, a uno de reflexión sobre sus propios prácticas de crianza.	42
Reto 2: Incrementar y Mejorar la comunicación entre promotoras y supervisores.....	42
Reto 3: Involucrar más a la municipalidad y la comunidad en general en el programa de CONAFE.	42
La educación preescolar	43
Un contexto de cambio sistémico.....	43
Reto de la educación preescolar: poner las bases del proceso de reforma educativa.....	43
Oportunidades y sugerencias para aprovecharlas.....	44
Temas importantes para incluir en la formación y capacitación de los docentes.....	44
Temas y desarrollo de capacidades profesionales para incluir en la formación y capacitación de los supervisores escolares, directores de escuelas y apoyos técnicos pedagógicos.....	44
Formación y capacitación en servicio innovadoras de los docentes y otros agentes educativos	45
Incorporar los puntos anteriores en las licenciaturas pertinentes en las escuelas normales y universidades públicas y privadas	46
Referencias	48

Introducción

Actualmente se comparte la idea de que los primeros años de la vida de las niñas y los niños tienen una singular relevancia para su bienestar y desarrollo. Por ello, en las últimas décadas, los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos en general han favorecido el desarrollo de proyectos y programas relacionados con la educación inicial y preescolar. En sus discursos, los gobiernos recientes de México y la sociedad mexicana reflejan esta idea; desde la década de 1970 existe un incremento significativo en la oferta de educación para los niños entre 0 y 6 años de edad y los datos sobre los servicios y programas sobre el cuidado, la atención y la educación en la infancia tiende a ser más sólida (Myers, Martínez, Delgado, Fernández y Martínez, 2013; INEE, 2013). Sin embargo, persiste un conjunto de problemas sistémicos tales como: la inequidad que viven las niñas y los niños que pertenecen a los grupos más vulnerables; la concentración de los servicios y programas en zonas urbanas; las limitaciones en la formación profesional de los cuidadores y los docentes; la falta de coordinación entre los sectores que atienden a la infancia; el escaso presupuesto público asignado y la ausencia de un enfoque integral de cuidado, atención y educación para las niñas y los niños menores de 6 años.

Dadas las circunstancias de la complejidad del sistema educativo de México, planteamos los siguientes objetivos para este documento:

- Describir una breve evolución y un panorama actual sobre los servicios de educación inicial y preescolar.
- Identificar algunos de sus principales retos.
- Ofrecer sugerencias para mejorar la calidad de tales servicios.

El panorama ofrecido se desarrolla principalmente dentro dos periodos; el primero transcurre del 2000 al 2012 al que se le ha denominado de “transición democrática”, periodo que ocupan los gobiernos federales distintos al Partido Revolucionario

Institucional (PRI)¹ y del 2012 al 2016, periodo actual en donde el PRI recupera la presidencia de la República. La importancia que se otorga al partido que asciende al poder ejecutivo federal, se debe a que el sistema político-económico de México es caracterizado como “presidencialista”², en donde las decisiones y los recursos financieros se toman y se distribuyen en las instancias del gobierno federal. Por otra parte, la situación presente del sistema educativo deriva de los cambios en las legislaciones constitucionales y federales que generan efectos importantes para el funcionamiento de la educación inicial y la educación preescolar.

Dos formas de ofrecer la educación en los primeros años de vida en la sociedad mexicana: la educación inicial y la educación preescolar

La educación en los primeros años de vida se ha convertido un tema recurrente en la agenda de los gobiernos federales y estatales de México, y la sociedad mexicana, en general, ha reconocido su importancia. La generación de servicios y programas dirigidos a la primera infancia comienza a crecer, especialmente, en la segunda mitad del siglo XX. Y se puede rastrear en el desarrollo histórico la existencia de dos formas de pensar y actuar, una responde a la educación inicial y la segunda a la educación preescolar. Ambas tienen un papel importante en distintos sectores del gobierno y de la sociedad mexicana y ambas cobran singular importancia a partir de 1970. Sin embargo, sus objetivos y sus retos se resuelven a través de formas distintivas de acción; por lo tanto, las políticas y los esfuerzos federales tienen acentos y matices marcados.

Una forma de clarificar las semejanzas y diferencias en la educación de los primeros años de vida consiste en revisar, dentro del contexto del sistema mexicano de educación, los términos de: primera infancia, la educación inicial y la educación preescolar.

Los conceptos de primera infancia, educación inicial y educación preescolar dentro del contexto mexicano

Primera Infancia. Para este trabajo, el término de *primera infancia* se referirá al periodo de tiempo que va del nacimiento (0 días de nacido) hasta el ingreso a la escuela primaria (6 años cumplidos que fijan las leyes nacionales). En este sentido, no se revisarán los

¹ El PRI ocupó la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos por 72 años de manera ininterrumpida, característica que denominó el conocido escritor Mario Vargas Llosa como “*la dictadura perfecta*” y que fue ilustrada de manera irreverente en la película “*La Ley de Herodes*” de Luis Estrada en 1999.

² Presidencialismo es un sistema de organización política en que el presidente de un país es también jefe del poder ejecutivo, es unipersonal, aunque se auxilia de instancias e instituciones para cumplir las funciones de administración pública y de gobernabilidad. A pesar de su cercanía a una dictadura, el presidencialismo descansa en elecciones democráticas y en un sistema de partidos políticos.

programas o instancias que ofrecen servicios durante en el periodo prenatal o en la educación primaria.

Educación Inicial (EI). En México, lo que se entiende como Educación Inicial incluye a una gran variedad de programas y servicios que se ofrecen en distintas instancias públicas, paraestatales, organismos públicos descentralizados, instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil³. Tiene dos principales vertientes: a) por una parte están los programas y servicios que se dirigen a los cuidadores (madres, padres u otras personas) para mejorar sus capacidades de crianza en casa, y b) los programas y servicios que se dirigen a las niñas y los niños y se ofrecen en centros de atención extra-familiares.

Con respecto a la vertiente de educación para madres y padres de familia, el rango de atención incluye el periodo prenatal y se extiende hasta los 3 años 11 meses. Sin embargo, hay familias con niñas y niños de 4 y 5 años que participan en un programa que describiremos más adelante. La vertiente de servicios de atención a niñas y niños, se refiere a la educación que reciben entre los 0 años y 2 años 11 meses; este rango responde a que, por ley, la educación preescolar es obligatoria a partir de los 3 años⁴. Sin embargo, como veremos más adelante, existen programas y servicios de educación inicial que también ofrecen servicios de educación (preescolar) para niños y niñas de 3, 4 y 5 años⁵. Estos servicios pueden ser públicos o privados.

Educación Preescolar. Educación Preescolar refiere a la educación formal de niñas y niños entre los 3 y 5 años. La educación preescolar se incluye dentro del sector educativo y sus servicios los centraliza la Secretaría de Educación Pública (SEP). Los servicios pueden ser públicos o privados. El sector público atiende a la mayoría de las niñas y los niños. El programa y plan de estudios de educación preescolar es de carácter nacional y universal. Dentro del sistema público tiene varias modalidades de servicio: general, de educación indígena y comunitaria. La educación preescolar es obligatoria y forma parte del sistema de educación básica.

Como se puede notar, a pesar de tener líneas comunes, la educación inicial y preescolar presentan características particulares y, como veremos más adelante, responden de

³ La Secretaría de Educación Pública (SEP) tiene la facultad de dar seguimiento al componente educativo de estos servicios y programas. Esta distinción es un ejemplo del carácter sectorizado de los gobiernos federales y estatales de México.

⁴ En otros países de América Latina la Educación Inicial (EI) se refiere a la educación que reciben niñas y niños desde el nacimiento hasta el ingreso a la educación primaria, es decir, incluye a la educación preescolar.

⁵ Como se puede observar, dentro del sistema de educación inicial existen varios problemas relacionados con sus rangos de edad; ya que las leyes actuales plantean que la educación preescolar es obligatoria a partir de los 3 años. Sin embargo, dentro de la educación inicial existen programas y servicios a partir de los 0 años hasta los 5.

manera diferente a los cambios que se plantean dentro de las leyes constitucionales y federales, y a las acciones de los gobiernos federales en turno.

Educación Inicial

La Evolución de Educación Inicial hasta 2012

Antes del 2000

El interés de los gobiernos en México en la educación inicial comienza en la década de 1970 cuando permea la idea de que el Estado debería tomar un papel activo para favorecer el desarrollo y el aprendizaje en los primeros años de vida. Anteriormente, se consideraba a la crianza como una responsabilidad de la familia y particularmente de las mujeres cuya principal actividad debería ser el cuidado de los hijos.

El cambio se relaciona con las transformaciones económicas, sociales y culturales que favorecieron la demanda de servicios y programas de atención, cuidado y desarrollo integral en la primera infancia. Entre ellas destacamos:

- La alta migración de las familias a las ciudades.
- Los cambios en la estructura familiar en zonas urbanas principalmente; con menos familias extendidas y más mujeres jefas de familia y mujeres solteras.
- El aumento del trabajo relacionado con el ofrecimiento de servicios.
- El incremento de la participación de mujeres en la fuerza de trabajo remunerado.
- Más oportunidades para las mujeres de continuar sus estudios escolares.
- La reducción en la tasa de fertilidad⁶.
- Los resultados de la investigación científica que muestra la relación de la primera infancia y el posterior desarrollo integral de las personas⁷.
- El desarrollo de movimientos sociales dirigidos a mejor atención a niñas y niños.

⁶ A partir de la década de 1970 los gobiernos federales mexicanos iniciaron programas muy amplios para promover a “la familia pequeña” y la utilización de métodos anticonceptivos.

⁷ La evidencia científica procedente de la fisiología, nutrición, psicología, neurología y otros campos, indica que los primeros años de vida son fundamentales para el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y la conducta social. La investigación en economía muestra que existen, a largo plazo, efectos asociados con los programas de educación preescolar que hacen altamente rentable la inversión en tales programas (Karoly 1996; Young 2002).

- La firma de los gobiernos federales del país de acuerdos internacionales relacionados con la primera infancia⁸.
- La disponibilidad de fondos internacionales para iniciar y evaluar nuevos programas.

Educación Inicial en centros extra-familiares

En las décadas de 1970 y 1980, los programas y servicios dirigidos a niñas y niños de 0 a 3 años tenían el énfasis en los aspectos de salud y nutrición. Tales programas se focalizaban en la supervivencia, privilegiando, por ejemplo, la inmunización de los niños, y el crecimiento; poniendo atención a la alimentación.

Por otra parte, las mujeres trabajadoras, especialmente aquellas que laboran en los gobiernos federales y las empresas, comienzan a obtener el beneficio laboral de contar con servicios de atención de sus hijas e hijos en centros extra-familiares. Es importante recordar que tal beneficio existía ya en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917⁹. Sin embargo, es hasta 1973 cuando tales centros comienzan a ser una realidad con la Ley del Seguro Social y el establecimiento de servicios de guarderías para las madres trabajadoras¹⁰. El enfoque utilizado en estos centros enfatizaba la salud y la nutrición, con poca atención al componente educativo, a pesar de que la SEP desde 1976 es la instancia encargada de coordinar y normar a la educación inicial.

La idea de contar con centros y programas de atención extra-familiar sufre un fuerte impacto durante las “décadas perdidas” debido a las crisis financieras de las décadas de 1980 y 1990; ya que el modelo incluye de manera integrada los servicios de salud, nutrición y atención psicológica. El aumento de la demanda por parte de las madres trabajadoras junto con los costos en tiempos de severas crisis financieras generaron que: a) los servicios se incrementaran muy lentamente; b) en 1997, el IMSS e ISSSTE crean nuevos centros llamados “subrogados”. Tales centros operan como centros privados pero

⁸ Por ejemplo, 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).

⁹ “Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles” (Artículo 123, sección X, inciso c).

¹⁰ Sin embargo, hubo algunas iniciativas anteriores para establecer guarderías dependientes de organismos estatales y paraestatales. (Gerhard Tuma, 2010).

son subsidiados y son supervisados por instancias gubernamentales. Sin embargo, estos centros tienen menos exigencias para su operación. También en la década de 1990, aparece el programa de centros comunitarios que opera el DIF.

En conclusión, al finalizar el siglo XX, la atención se focaliza a atender a las niñas y los niños de las madres asalariadas, especialmente aquellas que trabajan en el sector gubernamental y empresarial con un modelo que tiene énfasis en lo custodial y la salud. Y a pesar, de los discursos y los esfuerzos realizados, estos programas y servicios solamente atendían a menos del 4% de las niñas y los niños menores de 4 años en la población total y solo el 10% de las mujeres trabajadoras podían matricular a sus hijos en una “guardería” o Estancia infantil o Centro de Desarrollo Integral, a pesar de que la demanda producía largas listas de espera (Myers, 2003). Y al mismo tiempo, las niñas y los niños de las madres que trabajan en el sector informal o desempleadas no recibían estos beneficios.

Educación Inicial para madres y padres de familia

En 1980, la SEP inició un Programa No-Escolarizado de Educación Inicial dirigido al mejoramiento de las prácticas de crianza de madres y padres de familia, especialmente en áreas rurales de escasa población. Este programa se extendió a 15 estados federales y en la década de 1990, mediante un préstamo del Banco Mundial, permitió ampliarlo en todo el país. También su operación fue transferida al Consejo Nacional de Fomento Educativo que logró que su cobertura se incrementara notablemente.

Durante el periodo de la transición: 2000-2012

Este periodo se caracteriza por el cambio del poder en la presidencia del país. Esto generó el interés de desarrollar acciones congruentes con el Programa Nacional de Educación 2001-2006 que reconoce la existencia de injusticia e inequidad dentro del sector educativo (y) que (éstas) comienzan antes de entrar a la escuela. Por otra parte, se plantean como ejes de trabajo las ideas de justicia social, de equidad y de calidad.

Educación Inicial en centros extra-familiares

En esta sección¹¹ describimos cuatro iniciativas y un incidente trágico que tuvo un efecto importante para la educación inicial en este periodo: 1) el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras; 2) el Programa de Fortalecimiento a la

¹¹ Para una descripción de los programas de EI de IMSS, ISSSTE, SEDESOL y DIF y de su evolución hasta 2012, vea capítulo 5 de Myers y et.al., 2013.

Educación Temprana y el Desarrollo Infantil encabezado por la Dirección de Educación Inicial de la SEP para crear un modelo teórico y pedagógico de educación inicial para todo el sistema nacional; 3) la formación de un sistema nacional de guarderías y estancias infantiles (2007); 4) el incendio de la guardería ABC en Hermosillo, Sonora (2009) y; 5) la creación en 2011 de la Ley General de Prestación de Servicios de Cuidado, Aprendizaje y Desarrollo Integral Infantil.

Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

El programa se crea en 2007 dentro de SEDESOL como una promesa de campaña presidencial. Se plantea subsidiar de manera focalizada la oferta de cuidado infantil para hogares de bajos ingresos, cuyas madres (o padres solos) trabajan o requieren hacerlo y establece que las y los beneficiarios potenciales deben de carecer de acceso a otros sistemas de seguridad social públicos (como IMSS o ISSSTE) que proporcionen este servicio a sus afiliados. El programa opera a través de una red de estancias infantiles que prestan servicios de cuidado y atención a los hijos de las personas inscritas en el Programa. Cada una de las estancias está a cargo de una responsable capacitada y supervisada por el DIF nacional y la SEDESOL. Los centros operan con bajo presupuesto, lo cual permitió su expansión en un corto lapso de tiempo. El número de niños atendidos en el programa aumentó significativamente durante los dos primeros años; llegó a ser 244,387 en 2009. Después, en parte debido al incendio de la guardería ABC, el crecimiento ha sido lento, en el 2012 la matrícula fue de 294, 242. Sin embargo, es notable que para el 2012 había alcanzado la cobertura de los otros servicios existentes.

Al principio, el servicio de Estancias no pretendió ser integral: no incluyó educación ni cuidado de la salud para las niñas y los niños de las mujeres beneficiarias. Con el paso del tiempo se ha ido cambiando el modelo hacia uno dirigido a beneficiar tanto los niños como sus madres. Un acuerdo entre SEDESOL y DIF facilitó el cambio, con DIF ocupándose del desarrollo de los niños.

El Programa de Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil: la búsqueda de coordinación intersectorial

Una de las características del funcionamiento de los gobiernos federales y estatales del país es que son sectorizados; se divide en diversos componentes el financiamiento, las responsabilidades y las actividades.¹². Podemos apreciar una gran complejidad dentro

¹² El gobierno federal incluye 15 sectores diferentes: 1 gobernación; 2 hacienda y crédito público; 3 defensa nacional; 4 agricultura, ganadería y desarrollo social; 5 comunicaciones y transporte; 6 comercio y fomento industrial; 7 educación pública; 8 salud; 9 trabajo y previsión social; 10 reforma agraria; 11 medio ambiente, recursos naturales y pesca; 12 procuraduría general de la república; 13 energía; 14 desarrollo social; 15 turismo. Además se incluye al poder legislativo, a la presidencia, al poder judicial de la federación, a

del gobierno federal, sin incluir a los gobiernos estatales que pueden incluir otras instancias, y por supuesto, a la sociedad civil y el sector empresarial privado. Sumado a ello, se agregan los servicios que se ofrecen desde el sistema de educación privada, las fundaciones y las organizaciones de la sociedad civil. La sectorización y la existencia de múltiples instancias, tanto públicas como privadas, tiene como resultado una gran dispersión de esfuerzos y una notable ausencia de coordinación. La tabla 1 muestra un mapa de los servicios y programas dirigidos a niñas y niños.

TABLA 1.

Mapeo de Servicios y Programas de Salud, Nutrición y Desarrollo Infantil Temprano (DIT) para niños y niñas menores de seis años en México

Salud						
Salud y Nutrición*	Equidad/ Género y Salud Reproductiva Arranque Parejo en la Vida 0 a 2 años	Seguro Popular Embarazo Saludable 0 a 28 días	Seguro Popular Seguro Médico para una Nueva Generación 0 a 5 años	Prevención/ Promoción (CENSIA) Campañas de Vacunación 0 a 5 años	Prevención/ Promoción (CENSIA) Capacitación 0 a 5 años	Programa de Salud Indígena Familias
DIT**	Talleres de Estimulación temprana 0 a 2 años		Seguro Popular Estrategia de Desarrollo Infantil 0 a 5 años		Talleres de estimulación temprana 0 a 5 años	
Educación						
DIT	CONAFE Progr. De Ed. Inicial No-Escolarizado para padres 0 a 4 años	SEP-Educación Inicial PFETyDI 0 a 4 años	SEP-Educación Inicial CENDIs 45 días a 4 años 45 días a 6 años	Educación Indígena Prog. de Ed. Inicial y Básica para Pobl. Rural e Indígena 0 a 3 ; 3 a 6 años	Educación Básica/ Preescolar: General, Comunitaria, Indígena 3 a 6 años	
Desarrollo						
Nutrición	IMSS- Oportunidades Participación en SMNG 0 a 5 años	Oportunidades PAL 0 a 9 años	Programa Abasto Social de Leche (PASL) 0 a 12 años	Programa de Abasto Rural (DICONSA) Familias		
DIT	IMSS-Oport. TCAS Padres /madres de familia	Oportunidades Proyecto piloto con CONAFE Padres/madres			SEDESOL y DIF Programa de Estancias Infantiles 1 a 4 años	
IMSS						
Salud y Nutrición	Maternidad Menos de 43 días a 43 días de nacido	Maternidad Subsidios (información no disponible)	Seguridad social – Salud IMSS Prenatal a 5 años			
DIT	Guarderías Madres IMSS 43 días a 6 años	Guarderías Ordinarias 43 días a 4 años	Guarderías Vecinales Comunitarias 43 días a 4 años	Guarderías en Campo 43 días a 4 años	Guarderías Integradoras 43 días a 4 años	

relaciones exteriores, y a órganos autónomos tales como, la CNDH, el INE, y a entidades paraestatales no coordinadas sectorialmente, por ejemplo, el IMSS, el ISSSTE, la UNAM, entre otros.

ISSSTE						
Salud y Nutrición	Maternidad Menos de 60 días a 60 días de nacido	Maternidad Subsidios	Seguridad social – Salud ISSSTE Prenatal a 5 años			
DIT	Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil – Directos 60 días a 6 años	Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil – Indirectos 60 días a 6 años				
DIF						
Nutrición	Desayunos escolares 3 a 6 años					
DIT	Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil 45 días a 6 años	Centros de Asistencia Infantil Comunitarios 2 a 6 años				

Esta dispersión tiene por efecto:

- Es difícil obtener información pertinente sobre el desarrollo de tales servicios (Myers, Martínez, Delgado, Fernández y Martínez, 2013).
- No existe todavía un modelo educativo consensado.
- Es difícil montar una instancia de coordinación permanente.
- Las acciones de coordinación de la Dirección de Educación Inicial de la SEP son limitadas.
- Es difícil brindar atención a todos los niños, en particular a los grupos vulnerables, como indígenas, migrantes, o personas con alguna discapacidad; o bien con aptitudes sobresalientes (SEP, 2013).

En 2007, el gobierno federal pone en marcha el Programa de Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil para: a) articular a las instituciones que ofrecen educación inicial en las distintas modalidades proponiendo a la Subsecretaría de Educación Básica como eje articulador; y b) fortalecer el componente educativo con la creación de un modelo de atención general para todas las instituciones y modalidades.

El proyecto logró incorporar en el proceso a más de 20 instituciones que ofrecen servicios y programas de educación inicial. Una de las metas propuestas del programa fue la elaboración de un modelo para la EI. Sin embargo, el proceso consume tiempo y es hasta finales del 2013 que la SEP publicó y difundió el Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial (MAEI). La búsqueda de coordinación y consenso no

fue un proceso sencillo, ya que las instancias participantes tuvieron que reexaminar y cambiar sus propios modelos de servicio. La ventaja de ello fue que lograron ser enriquecidos por la propuesta. Sin embargo, la presentación MAEI fue anti-climática y el modelo todavía no es la base para articular los diferentes servicios.

CONEVAL (2015) evaluó el Programa de Fortalecimiento y los resultados no fueron alentadores. Algunos de los más relevantes son:

- El programa no define con claridad el problema que persigue atender.
- No cuenta con evaluaciones de impacto.
- No existe información sustantiva de cómo se utilizan en la entidades los recursos otorgados, el programa no hace seguimiento.
- El otorgamiento de los recursos del Programa depende de decisiones netamente políticas, no de consideraciones sustantivas respecto del cumplimiento del derecho a la educación.
- Los componentes y actividades se limitan a seguir el propósito en términos puramente administrativos.
- El programa carece de indicadores relevantes sobre su operación.

El Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles

En 2007 se creó el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles como una instancia de coordinación, a través de cual se dará seguimiento continuo a las acciones que tengan por objeto promover mecanismos interinstitucionales que permitan la ampliación de la cobertura a la demanda de los servicios de atención y cuidado infantil, acorde al marco de operación de cada programa. Este mecanismo empezó a crear un registro de centros con algunos datos básicos sobre cada centro, para el intercambio de información, pero solamente entre las organizaciones participantes y datos. Durante un breve tiempo, logró organizar cursos de formación para personal de centros. Esta experiencia sirvió como el precursor al Consejo que describiremos más adelante.

El incendio de la guardería ABC en Hermosillo, Sonora

En junio de 2009, ocurre un incendio en la guardería ABC en Hermosillo, Sonora. En el incendio fallecieron 49 niños y 106 resultaron heridos, todos entre los cinco meses y cinco

años de edad. La guardería funcionaba dentro del esquema de subrogación del IMSS. La investigación mostró no solo la existencia de graves deficiencias en la seguridad, sino también de prácticas altamente cuestionables relacionadas a la selección, operación y supervisión de centros subrogados. La tragedia generó un gran movimiento ciudadano para presionar a los legisladores para mejorar las condiciones de los centros, las estancias y las guarderías. Como efecto de ello:

- Las instancias realizaron inspecciones a la seguridad de sus centros y dieron de baja a aquellos con grandes deficiencias¹³.
- El gobierno obligó a formar comités de madres y padres de familia para fortalecer su participación y su vigilancia en los centros.
- El Congreso empezó a discutir una ley con la intención de fortalecer los servicios de atención, cuidado y desarrollo integral de la infancia.

La Ley General de Prestación de Servicios de Cuidado, Aprendizaje y Desarrollo Integral Infantil

Esta ley se promulga en 2011, en ella se establecen condiciones y sanciones relacionadas a la atención, cuidado y desarrollo integral infantil y propone la creación de un Consejo Nacional para determinar una política y programa nacional en la materia, coordinar esfuerzos, dar seguimiento y evaluar actividades en esta área, e, incluso hacer un esfuerzo de clarificar la normatividad de la EI. Esta ley, derivada de las presiones del movimiento ciudadano, pone mucho énfasis en la seguridad. El Consejo Nacional comienza a funcionar en el 2013.

Educación Inicial para madres y padres de familia

Durante la década de 1990, el sector salud creó el Centro Nacional de Salud para la Infancia y la Adolescencia (CENSIA). Este centro incorporó en su agenda un programa de educación dirigido a madres de familia para mejorar sus prácticas, principalmente respeto a salud y nutrición. En el 2002, se asignó a CENSIA la responsabilidad de elaborar un instrumento para evaluar el desarrollo de niños durante sus primeros años.

Entre el 2000 y el 2013, el Programa de Educación No Escolarizado de CONAFE llegó a una cobertura de casi un medio millón de niñas y niños menores de cuatro años de edad. **Se (Y)** desarrollo un currículo que define las competencias de las niñas y los niños que se

¹³ Esto tuvo como consecuencia que hubiera una reducción en la cobertura de los servicios de IMSS e ISSSTE y las estancias infantiles de SEDESOL.

espera sean fortalecidas al mejorar el cuidado que ofrecen las madres y padres de familia a sus hijas e hijos.

El Contexto y Panorama Actual de Educación Inicial

En esta sección describimos y discutimos el contexto y el estado actual de la Educación Inicial.

Educación Inicial en Centros Extra-familiares

La política actual que se expresa en el Plan Nacional

El Plan Nacional 2013-2018 incluye mención del “desarrollo integral temprano” en relación a su objetivo de promover un “México Incluyente. Esto hace que la ubicación de EI en el Plan es más en salud que en educación. También es más en relación a la capacitación de adultos para fomentar autocuidado de salud (vea sección abajo) que en relación a atención en centros. No hace mención explícita en el Plan de centros de atención, cuidado y desarrollo integral. Se presenta una línea de acción general titulada “Promover el desarrollo integral de los niños y niñas, particularmente de salud, alimentación y educación a través de la implementación de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil”. No hace mención de Educación Inicial como una estrategia para crear un México con Educación de Calidad. No hace mención de centros de atención como una estrategia para ayudar la inserción de mujeres en la fuerza de trabajo remunerado, ni en relación al objetivo de un México Prospero y productivo, ni en relación a la línea transversal de “genero”. Sus indicadores para dar seguimiento a la educación --la eficiencia terminal y los resultados de la prueba ENLACE- no ayudan a dar seguimiento a EI.

Estancamiento en la cobertura de EI en centros de atención

En la tabla 2 se puede apreciar que durante el sexenio actual no ha habido un aumento en cobertura en los tres servicios. Si fuera posible incluir la matrícula en Centros de Desarrollo Infantil de la SEP y de los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAICs) y Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADIs), los dos operados por DIF, así como centros en entidades descentralizados o semi-públicos (p.e., PEMEX, Secretaría de Defensa, Secretaría de Agricultura, UNAM, el IPN, Cámara de Diputados, entre otros), es probable que el total sea de más de 800,000 niñas y niños que representa

aproximadamente 10% de la población menores de 4 años de edad atendidos en centros extra-familiares subsidiados por el Estado.¹⁴

TABLA 2.

Matrícula en programas principales de atención, cuidado y desarrollo infantil, 2012-13 y 2015-16

Servicio	2012-2013	2015-2016*
SEDESOL/DIF-Estancias Infantiles	294,242	289,821
IMSS - Guarderías	203,511	203,694
ISSSTE - Estancias de DI	35,977	28,727
Total	533,730	522,242

Fuente: Anexos al Informe Presidencial 2015, pp. 168 y 122

*Las cifras para 2015-2016 son estimados. Según DIF (conversación personal 8/7/16). La matrícula para el ciclo 2015-2016 en las Estancias Infantiles es 303,000.

Las inequidades en los servicios y programas persisten

Persisten las enormes inequidades que se identificaron en 2012 (Myers, Delgado, et. al) entre las ofertas de servicios, programas y sus centros de atención extra-familiares. Estas son evidentes en: las reglas de operación, los presupuestos disponibles, las calificaciones del personal, y el tipo de atención ofrecida. Los centros “subrogados” y contratados (como las Estancias) están en desventaja frente a los centros operados directamente por la SEP, IMSS o ISSSTE. Y todavía es necesario contar con investigaciones en profundidad sobre la calidad de los servicios, en cuanto los ambientes enriquecidos, las relaciones de aprendizaje entre adultos y niños, el tiempo que se dedica a cada uno de las niñas y los niños, y especialmente sobre la dimensión educativa. Esta es una dimensión que merece más atención que ha tenido hasta el momento.

Por otra parte, las diferencias en la remuneración y beneficios personales del personal que atiende a las niñas y los niños en estos programas tienen un efecto en la estabilidad de los programas. Por ejemplo, el Programa de Estancias, entre 40 y 60% de los asistentes deja el programa durante el año. No solamente crea una falta de continuidad en las relaciones de cuidado con las niñas y niños sino requiere también fondos y personal para capacitar constantemente nuevas personas, desviando fondos que deben ser disponibles para mejorar otros aspectos del programa.

¹⁴ El estimado está basado en cifras de 2008 y 2009 bajo un supuesto que no han cambiado mucho en los últimos años. En 2009, DIF atendió 51,492 niñas y niños en CADIs y 88,751 en CAICs. (Consejo Nacional para la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018 (2014).

Creación de una instancia de coordinación de Servicios

Se ha creado el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Este Consejo es visto “una instancia normativa, de consulta y coordinación, a través de la cual se dará seguimiento continuo a las acciones que tengan por objeto promover mecanismos interinstitucionales que permitan establecer políticas públicas y estrategias de atención en la materia”. Este Consejo ha presentado el “Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil 2014-2018” (Consejo Nacional, 2014).

El programa ofrece: un Marco Normativo en La Ley General de Servicios y en la Convención sobre los Derechos del Niño; algunas estadísticas (no actualizadas); da reconocimiento a la importancia de educación inicial dirigida al desarrollo integral como componente clave en los centros; destaca la importancia de la participación de los padres de familia y de protección civil. Los objetivos son:

- Propiciar la creación de la Red Nacional de AACDII.
- Promover la ampliación de la cobertura en Centros de Atención.
- Favorecer la generalización de prácticas de salud, educativas y alimentarias de éxito.
- Favorecer el diseño de programas de capacitación, formación y profesionalización.
- Fomentar la aplicación de las TIC para impulsar acciones a favor de los CA.

Informes bimestrales reportan las actividades del Consejo. Existen grupos de trabajo sobre: 1) la revisión de la ley general; 2) capacitación y certificación de personal; 3) desarrollo de un programa integral de supervisión, acompañamiento, monitoreo y evaluación; 4) la elaboración de un modelo con elementos mínimos para la operación de un centro y 5) mecanismos de difusión, con atención especial a los derechos de los niños.

En 2015 organizó cursos de capacitación y llevo a cabo un diagnóstico de centros de atención (con énfasis en condiciones de Protección Civil y en el estado de los recursos humanos y materiales en los centros), con resultados publicados en el segundo informe bimestral. También han hecho avances hacia la compilación de un registro de centros.

Es difícil saber si las actividades del Consejo tienen algún efecto sobre el funcionamiento del sistema y hasta qué punto promueve una coordinación real entre centros fuera de las reuniones periódicas.

Independiente de las actividades del Consejo se puede constatar que hubo una simplificación importante en el sistema con una reorganización en que los CAICS y CADIs del DIF van a entrar en la Red de centros del programa de Estancias. Esto implica unificar el modelo de atención, la capacitación y la supervisión.

Educación Inicial para Madres y Padres de familia

El Programa de Educación Inicial de CONAFE.

La matrícula en este programa se ha mantenido más o menos constante durante estos años; en abril de 2016 alcanzó a 433,367 familias y 430,494 niños/as (CONAFE, 2016). Estas cifras tienen que ser matizadas porque una evaluación hecha por CIDE en 2014 mostró que la asistencia promedio de madres a las sesiones semanales es muy baja, en promedio asisten a 4 en un programa de 20 sesiones durante el ciclo anual, hecho que hace cuestionar la validez y utilidad de cifras globales sobre la matrícula. No debe ser sorprendente, entonces, que la misma evaluación encontró un efecto muy “modesto” en el desarrollo de los niños participantes. (CIDE, 2015).

Durante 2016 Educación Inicial fue designada como una Dirección General en CONAFE, ahora separada de los programas en la Dirección de Educación Comunitaria. Al mismo tiempo, los cambios de personal al nivel central y directivo dentro del sistema de EI hace difícil la continuidad de las acciones.

El presupuesto de CONAFE, y especialmente para Educación Inicial es bajo. Las promotoras son voluntarias y reciben una “gratuidad” de menos de un salario mínimo. Por eso la rotación es alta entre ellas. Así, el Programa de Educación Inicial necesita atención e impulso para dar resultados.

Un nuevo papel para el sector salud

Un problema para el campo de la educación inicial, tanto en México como en otros lugares, ha sido lograr consenso sobre como evaluar y dar seguimiento al “desarrollo integral” de las niñas y niños, declarado como objetivo de la provisión de los servicios y programas. Durante los últimos tres años, la Unidad Neurociencia y Desarrollo del Hospital Infantil de México ha trabajado, con el apoyo de Seguro Popular y el Programa de IMSS-Prospera, para desarrollar un instrumento de tamizaje y medición del desarrollo. Este instrumento ya ha sido probado en campo, ajustado y aplicado en varios

estados de la República. Se espera, **en** el futuro próximo, poder tener información para describir y dar seguimiento al desarrollo a lo largo del país.

Al mismo tiempo que esta iniciativa produce estadísticas útiles para la política y programas, tiene la intención de servir como base para intervenciones para mejorar directamente el bienestar de los niños y niñas. La tarea principal para esta ayuda ha sido identificar los niños con problemas severos de salud y desarrollo y ellos a la persona más indicada en el sistema de salud. Por ejemplo, el Hospital tiene un programa con CONAFE para capacitar promotoras en la aplicación de una cedula que sirve como primer tamizaje para los niños en su comunidad que asisten a sus sesiones.

El Hospital también ha trabajado un modelo de educación inicial para madres y padres de familia. El modelo pensado concentra en “estimulación temprana” y en actividades muy dirigidas. Esto contrasta con el modelo de trabajo de CONAFE con una perspectiva más integral de desarrollo y menos en la línea de dictar a las cuidadoras lo que se deben hacer.

Educación Preescolar

La Evolución de Educación Preescolar

Antes de 2000

La educación preescolar en México tiene una historia de más de 120 años de existencia. Las primeras escuelas para párvulos surgieron en Sans Luis Potosí (1881) y Veracruz (1884). En 1903 Justo Sierra había encomendado a Estefanía Castañeda y a Rosaura Zapata la organización de los Kindergarden. Las primeras escuelas de párvulos creadas ex profeso surgieron en 1904 en diversos estados de la república (Bazat, 2006). A pesar de este interés inicial, el desarrollo importante de la educación preescolar se presenta en la segunda mitad de la década de 1970 con la creación de la Dirección General de Educación Preescolar en 1976. Esta dirección tuvo como función la organización, operación y supervisión de este nivel educativo.

Entre 1976 y 1983 la matrícula creció 264%. La matrícula alcanzó a 3.4 millones de niñas y niños en el 2000, cerca del 50% de la población de niñas y niños entre los 3 y 5 años de edad. A pesar de ello, la matrícula se concentra en niñas y niños de 5 años, en zonas urbanas, y escuelas públicas. En el 2000, la cobertura era 79.3% para niños y niñas de (tenían) 5 años, el 54.8% para los de 4 años y 15.3% para 3 años. EY el 10% de la matrícula correspondía a escuelas privadas.

Durante este periodo, el sistema educativo y la sociedad mexicana contaba con muy poca información sobre el funcionamiento de la educación preescolar, en general, la información se concentraba en algunas estadísticas nacionales y estatales muy generales, por ejemplo, el número de escuelas, número de educadoras, matrícula, etc. Sin embargo, la recolección de estas estadísticas tenía(n) serias deficiencias e inconsistencias teniendo como resultado ser poco confiables. No existían mecanismos de evaluación de escuelas, ni de evaluación sobre el desarrollo de las niñas y los niños. La investigación sobre la educación preescolar se concentraba en universidades o centros de investigación de una forma fragmentada y dispersa. Las investigaciones o las evaluaciones que realizaba la propia SEP permanecían dentro de las instancias de la secretaría y no se hacían públicas.

Durante el periodo de transición: 2000 a 2012

Este periodo muestra una efervescencia dentro del sistema de educación preescolar que responde, en cierta medida, al cambio del partido político en la presidencia del país. En esta etapa aparecieron varias iniciativas importantes que mostraron efectos sustanciales en este sistema educativo, entre las más relevantes se encuentran: 1) la Ley de Obligatoriedad de la Educación Preescolar; 2) las renovaciones curriculares de 2004 y 2011; y 3) el Programa Escuelas de Calidad (PEC).

Una de las características más interesantes de esta etapa fue la realización de diversos diagnósticos, investigaciones y evaluaciones¹⁵ con el objetivo de revisar y apoyar tales iniciativas.

La obligatoriedad de la educación preescolar

Actualmente, la educación preescolar es obligatoria para todas las niñas y todos los niños a partir de los 3 años de edad. La Ley de Obligatoriedad de la Educación Preescolar fue aprobada en el año 2001 y en noviembre del 2002 se publica en el Diario Oficial de la Nación. Aunque esta ley, en general, es bien recibida y aceptada por parte de la sociedad mexicana, es posible argumentar que hacer obligatoria la educación básica a la edad de tres es una apuesta muy arriesgada¹⁶. La ley tuvo amplias repercusiones y generó importantes retos en el sistema escolar (Myers, 2006; Reimers, 2006):

- Los padres y tutores, de niñas y niños de tres años de edad, son responsables de llevarlos a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación preescolar. No consideró, por ejemplo, que las familias podrían creer poco apropiado enviar a las niñas y niños de 3 y 4 años, que era necesario contar con una infraestructura más amplia y de tener más plazas docentes en el sistema preescolar.
- Los gobiernos, federal y estatales, deben garantizar que se pueda cubrir la demanda de la educación preescolar y dar seguimiento a que los padres y tutores envíen a las niñas y los niños a las escuelas. Sin tener en cuenta, las presiones presupuestales y condiciones específicas de cada estado para cumplir con la ley.
- La ley obliga a evaluar y analizar los retos de infraestructura y financieros de la educación preescolar: revisar escuelas públicas y privadas, analizar costos de contar con nuevos docentes, especialmente, docentes de 1º y 2º, y analizar los procesos de apertura de preescolares privados.

¹⁵ Por ejemplo, el proyecto de Renovación Preescolar hizo un diagnóstico y generó un mecanismo de seguimiento (Moreno, 2006); un equipo de Hacia una Cultura Democrática, A.C. realiza la evaluación externa del PEC en el preescolar (Martínez, Myers, González y Flores, 2006); y la SEP integra un grupo de investigadores nacionales, de la Universidad de Harvard y de funcionarios para evaluar los programas de: Expansión y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar, el Programa Nacional de Lectura, Enciclomedia y el PEC (Reimers, 2006) .

¹⁶ Existen muy pocos países en dónde la educación obligatoria comienza a la edad de 3 años. Por lo tanto, no hay evidencias suficientes para argumentar su relevancia. La incorporación de las niñas y los niños de 3 años responde más a deliberaciones políticas que suman las buenas intenciones, el poder político del sindicato de maestros, las inherencias y pugnas de los partidos de oposición en este periodo que incluye al PRI.

- Estableció contar con una licenciatura en educación preescolar para poder acceder a un puesto. Esto implicó la necesidad de revisar planes y programas de formación de docentes y la creación de mecanismos de homologación y certificación a los docentes que ya estaban trabajando en las escuelas públicas y privadas.
- Aumentó la matrícula de la educación preescolar en escuelas públicas de manera significativa. No obstante, la matrícula de la educación privada aumenta 4% pasando del 10% al 14%.
- Generó un aumento en el porcentaje de aulas preescolares con más de 30 niñas y niños por docente, de 12% en 2001 a 18% en 2005. (Yoshikawa, et. al, 2007)
- Se crea un traslape entre la educación inicial y educación preescolar; ya que la educación inicial en México atiende de los 0 a los 4 años. Esta situación genera confusión y complicaciones administrativas y legislativas que no se han resuelto hasta este momento¹⁷.

Como se puede notar, la legislación ha dado un importante impulso a la educación preescolar que ahora forma parte de la educación básica, lo que ha generado una importante producción de evaluaciones y análisis sobre este nivel educativo, sin embargo, todavía existen problemas relacionados con la infraestructura, la formación de docentes y, especialmente, la mejora de la calidad de la educación preescolar.

Las Renovaciones Preescolares de 2004 y 2011

La educación preescolar en México se basa en la aplicación de un programa y de un plan de estudios de carácter nacional. Este programa y plan de estudios regula el funcionamiento de la educación preescolar en el sistema público y privado. Y desde hace dos décadas han estado viviendo en una serie de reformas curriculares con el objetivo de mejorar la calidad y la equidad.

Reforma curricular de 2004

En el año 2002 la Secretaría de Educación Pública (SEP) propone como meta: contar con una propuesta curricular para la educación preescolar. Para ello, se puso en marcha un Programa de Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar. En dicho programa, se plantearon como metas: a) ofrecer una experiencia educativa de calidad para todas las niñas y los niños; b) que tal experiencia les permitiera desarrollar

¹⁷ Vea la discusión en la sección sobre la educación inicial acerca de la propuesta de certificar la educación preescolar de las niñas y los niños que están dentro del sistema de educación inicial.

competencias afectivas, sociales y cognitivas; c) contribuir a la articulación de la educación preescolar con la educación primaria y secundaria (Moreno, 2006; SEP, 2004).

En esta propuesta curricular se plantea por primera vez, en la educación preescolar del país, adoptar un modelo basado en el desarrollo de competencias de niñas y niños. Este énfasis responde a la necesidad de favorecer el campo cognitivo (Moreno, 2006). De 2002 al 2004 la SEP realizó una serie de diagnósticos sobre el funcionamiento de los centros preescolares que incluyeron autoevaluaciones y análisis de la práctica docente, y de manera simultánea se elaboró el plan de estudios del programa tomando los resultados de los diagnósticos y equipos especialistas en diseño curricular y sobre educación preescolar.

La propuesta curricular se basa en un conjunto de principios pedagógicos para reflexionar sobre: a) las características infantiles y procesos de aprendizaje; b) la diversidad y la equidad; c) la intervención educativa, y se la organizó en 50 competencias que se agrupaban en 6 campos formativos. Una de sus cualidades más interesantes es que se planteó como de carácter abierto; es decir otorgaba a la educadora flexibilidad y la decisión para utilizar cualquier método que le permitiera cumplir con los principios pedagógicos y con el desarrollo de las competencias de niñas y niños. Sin embargo, este aspecto de apertura requiere de contar con educadoras con una plena comprensión de los objetivos del programa y, especialmente, de los programas basados en el desarrollo de las competencias de niñas y niños.

En el 2004 se pone en marcha la nueva propuesta curricular y se diseña el proceso de formación y capacitación de las educadoras en servicio. Es importante considerar que esta reforma curricular se realizó solo dentro del sistema de educación preescolar, sin formalizar un trabajo similar con las Escuelas Normales que ofrecían la Licenciatura de Educación Preescolar y que formaban a las estudiantes con un modelo diferente al modelo basado en competencias. Sumado a ello, el esquema de capacitación de las docentes fue: “la formación en cascada” estrategia que no alcanza a cumplir con las metas de una formación y capacitación para la reforma e innovación educativa (Fullan y Stiegelbauer, 1997). Los efectos de esta estrategia se observan en la fragmentación del conocimiento de las docentes y la ausencia de un proceso de acompañamiento para el cambio de la práctica docente (Martínez y Myers, 2008).

Por otra parte, esta propuesta al descansar en el concepto de competencias, requiere de una propuesta innovadora de evaluación de las mismas, y se plantearon varias propuestas tales como la utilización de listas de cotejo o la elaboración de un diario para registrar los avances de las niñas y los niños. Sin embargo, no se consolidó un mecanismo sencillo y potente para dar seguimiento al desarrollo de las competencias infantiles.

A pesar de los avances de la reforma curricular de 2004 se detectaron varios problemas importantes (Martínez y Myers, 2008):

- El proceso de capacitación de las educadoras no fue lo suficientemente robusto para cambiar la práctica de las docentes y transitar a un modelo basado en el desarrollo de competencias en niñas y niños.
- Las docentes ubicadas en centros alejados, o comunitarios, o de educación indígena tenían menos oportunidades de contar con los materiales, los documentos y la capacitación que las educadoras de centros de educación preescolar general.
- El número de competencias es excesivo considerando la jornada de tres horas y 200 días del calendario escolar.
- No ofreció un proceso claro de evaluación de las competencias de niñas y niños.

Reforma curricular de 2011

El proceso de reforma educativa continuó su avance y para el 2011 se presentó una nueva propuesta curricular para el nivel preescolar. Este nuevo Programa de Estudios refrenda el enfoque curricular de 2004: ser un programa abierto y flexible, centrado en los intereses y la construcción de los procesos de aprendizaje en los niños, y pretende tender un puente entre la vida y la escuela (SEP, 2011a). Tener un programa abierto significa que son las educadoras quienes deben consumir el diseño curricular “en situ” (Díaz Barriga, 2012), ya que son ellas quienes deben realizar una acción o adecuación curricular pertinente y relevante en el contexto de su comunidad de aprendizaje.

Los cambios más relevantes del nuevo programa responden a los aspectos de: 1) disminuir el número de competencias, aunque no de una manera significativa, ya que pasan de 50 a 42; 2) plantear un enfoque de evaluación de las competencias que se basa en “aprendizajes esperados”; 3) incorporar estándares curriculares; 4) construir un sistema estandarizado de aprendizajes único para toda la educación básica (SEP, 2011a).

En este modelo curricular, el diseño del programa propone un conjunto de competencias que van dirigidas a la formación para la vida y que se presupone contribuyen a la formación integral de una persona. Observamos que, en este sentido, bloques de competencias se plantean como competencias clave, básicas o transversales consideradas como esenciales para el desarrollo de una persona ya que una vez que se adquieren posibilitan el desarrollar nuevas competencias más complejas (Noguera, 2006; Perrenoud, 2010) y con cierto énfasis en las competencias de lenguaje y comunicación (Moreno, 2006).

Aunque este modelo mantiene las principales premisas del programa y plan de estudios de 2004, introduce algunas tensiones y contradicciones (Martínez, Myers, Delgado y Sosa, 2015), por ejemplo:

- Aunque el Programa y Plan de Estudios de educación preescolar 2011 se plantean como “abiertos” se construye un modelo híbrido que otorga énfasis a ciertos “aprendizajes esperados”; su carácter abierto disminuye al dar importancia a tales aprendizajes.
- Aunque se afirma que el programa y el plan son integrales, en realidad se acotan aspectos como el lenguaje oral, escrito y la aritmética que son los temas en los que se enfocan las pruebas estandarizadas nacionales que realiza el INEE y otras instancias internacionales como PISA. En este sentido, el currículo se orienta a la preparación para la escuela que para la vida.
- Se incorpora el aprendizaje del Inglés como actividad obligatoria, sin contar con docentes calificados para su enseñanza.

Por otra parte, no modificaron algunas de las dificultades planteadas por la reforma de 2004:

- La cristalización de las potencialidades del programa y plan de estudios continua descansando en la educadora que todavía no cuenta con las habilidades y capacidades de poner en marcha un programa basado en el desarrollo de las competencias de las niñas y los niños.
- El modelo de formación y capacitación de las educadoras no se modificó de manera significativa.
- No existe un modelo de acompañamiento para el cambio de la práctica docente en el nivel preescolar. La evaluación realizada por el INEE muestra que no han cambiado de manera sustantiva prácticas tradicionales en el preescolar y que no necesariamente favorecen la construcción de las competencias que marca el Programa y Plan de Estudios 2011 (INEE, 2010, 2013).

Programa de Escuelas de Calidad (PEC)

Uno de los programas más interesantes fue la propuesta del gobierno federal para mejorar el sistema escolar a través del Programa de Escuelas de Calidad. Este programa pone de manera explícita la necesidad de mejorar la calidad, más que ampliar la cobertura del sistema escolar. Otro elemento importante consistió en que el programa se focalizó en las zonas urbanas marginadas y posteriormente incluir escuelas en áreas rurales y de educación indígena que son los subsistemas escolares con mayores problemas. A su vez,

fue uno de los primeros programas realizados por la SEP que requería por reglas de operación poner en marcha un mecanismo de evaluación externa.

Para la educación preescolar, Hacia una Cultura Democrática, A.C. (ACUDE) fue la organización responsable de coordinar dicha evaluación externa. Los resultados obtenidos (Martínez, Myers, González y Flores 2006) mostraron que:

- El diseño del programa favorecía el entendimiento de que la mejora de la calidad consiste en mejorar la infraestructura escolar.
- También se concentraba en mejorar la gestión educativa sin un enfoque sistémico de cambio escolar.
- El programa no incluyó un componente específico para el cambio en la práctica docente.
- Es posible mejorar la calidad si se incluyen mecanismos específicos para favorecer la reflexión de los directores escolares y docentes para cambiar su práctica profesional. Este mecanismo fue desarrollado por el equipo técnico de ACUDE en colaboración con los equipos estatales de evaluación externa del programa¹⁸.

El contexto y estado actual de la educación preescolar

La educación preescolar experimenta actualmente un contexto de cambios profundos, complejos; estos cambios van desde nuevas legislaciones que se sustentan en los derechos de las niñas y los niños, una reestructuración administrativa y funcional del sector educativo en su conjunto, y un proceso de reforma curricular. Presentamos de manera breve los aspectos más relevantes de este contexto.

El gobierno federal, en coordinación con los legisladores, crearon las condiciones para impulsar un contexto de reformas amplias en el sector educativo. En el año 2013, se presentan cambios profundos en diferentes leyes de carácter federal, se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la materia educativa, principalmente el Artículo 3º Constitucional que incluye en su redacción los términos de que *la educación debe ser de calidad*, la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y se crea la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; ley que confiere al INEE autonomía en materia de evaluación del sistema

¹⁸ El modelo fue denominado: Modelo de acompañamiento basado en evidencias para la mejora de la calidad educativa.

nacional de educación. Estos cambios han generado diversos procesos de cambio y efectos en distintos niveles del sistema.

En su conjunto, todas estas leyes cambian las reglas para: 1) el ingreso al servicio docente en el sistema público; 2) la permanencia en el servicio docente; 3) y la promoción de docentes, directores y docentes en la educación básica.

Reformas sobre ingreso, permanencia y promoción de supervisores, directores y docentes de educación básica

En años recientes se ha puesto en marcha una serie de reformas legislativas, administrativas y de evaluación del sistema educativo nacional¹⁹. Las reformas impulsadas por el gobierno federal tratan de resolver algunas de las deficiencias del sector educativo mexicano que están claramente identificadas, y se expresan en los pobres resultados que alcanzan la mayor parte de los alumnos del país en pruebas estandarizadas, tanto nacionales como internacionales, y en el amplio reconocimiento de la ineficacia de los métodos de enseñanza que se aplican en la mayoría de las escuelas (Nieto de Pascual, 2009).

La docencia como un trabajo que garantizaba una plaza vitalicia y que recompensaba la antigüedad

El trabajo dentro de las escuelas públicas en México fue durante todo en la segunda del siglo XX muy atractiva debido a que los salarios son competitivos (impulsados por el Programa de Carrera magisterial que presentaremos más adelante), las prestaciones son buenas y las jornadas laborales son más cortas, pero sobre todo porque se tenía la posibilidad de ocupar posiciones que tienen un carácter vitalicio (definitividad).

Antes de la reforma legislativa y administrativa, los mecanismos de ingreso y promoción dentro del sistema escolar público se realizaban dentro de las comisiones mixtas SEP-SNTE, integradas por representantes de las dos instituciones. Estas comisiones eran las encargadas de tomar decisiones acerca de la creación de nuevas plazas, la promoción de profesores a puestos directivos o de supervisión, lo mismo que cambios de adscripción y procesos de evaluación docente, entre otros. Por otra parte, los estudiantes egresados de las Escuelas Normales Públicas tenían el derecho y la preferencia de acceder a una plaza dentro de las escuelas públicas; aspecto que generaba tensiones en varios estados federales del país en cada inicio de ciclo escolar. Uno de los principales problemas con estas comisiones era su carácter opaco y discrecional por parte de las autoridades educativas y el sindicato de maestros (SNTE) (Santibáñez, 2008), y que la toma de decisiones respondía más a un proceso político que un proceso técnico y de mérito

¹⁹ Para una descripción y discusión de estándares y la evaluación de maestros ver Barrera y Myers 2011.

académico; tal opacidad generaba que la distribución de las plazas disponibles, contribuyera a crear una red de corrupción relacionada con la compra-venta y herencia de plazas, entre otros (Nieto de Pascual, 2009).

La mejora del salario de los docentes se insertaba dentro del Programa de Carrera Magisterial creado en 1992. Este programa ponía en marcha un proceso de estímulos al desempeño de los docentes, basado en un mecanismo de promoción horizontal, que, sobre la base del mérito individual, permitía a los docentes mejorar sus ingresos, sin tener que ocupar puestos más altos en el escalafón. El sistema de evaluación se basaba en seis factores: i) la antigüedad; ii) el grado máximo de estudios; iii) la preparación profesional; iv) la actualización y capacitación; v) el desempeño profesional; y vi) el aprovechamiento escolar (considerando los resultados del examen que presentan los alumnos). Sin embargo, los esfuerzos invertidos en este programa no lograron mejorar la calidad del sistema educativo (Santibáñez, 2006).

La docencia como una profesión basada en el mérito y de carácter no permanente

En el presente, las reformas a las leyes federales establecen que la educación básica deberá de ser de calidad y con equidad. Algunas de las principales acciones para lograrlo son la creación del Servicio Profesional Docente y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; dentro de este sistema el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) evaluará a los docentes, directores y supervisores.

Uno de los cambios estructurales más importantes consiste en los cambios para el ingreso, la promoción y la permanencia de los docentes. En este sentido, se plantea el concurso de oposición como la única forma de poder ser docente, director o supervisor dentro del sistema escolar público. Y se afirma que se contarán con reglas claras y transparentes para realizar estos procesos. Los docentes, directores y supervisores deberán participar en los procesos de evaluación al menos cada 4 años. Los docentes que no obtengan buenos resultados deben tener la oportunidad de mejorar su desempeño con acompañamiento durante dos años. Pero si no mejora, deberán ser reubicados en otra plaza *no docente* u optar por el retiro voluntario (SEP, 2014a).

Las primeras evaluaciones de docentes, directores y supervisores se han realizado recientemente en el año 2015 por parte del INEE. Estas evaluaciones se realizan en la mayoría de los estados federales, salvo aquellos en donde todavía existen fuertes resistencias por parte de los docentes, más adelante se describe dicha situación. Los resultados son publicados por el instituto, junto con los resultados, se incluyen algunas estadísticas y análisis que realiza también el propio INEE.

Protestas en contra de la reforma del sector educativo en distintos estados de la república mexicana

Como todo cambio estructural, las reformas a las legislaciones y administrativas del sistema escolar han generado una fuerte oposición en algunos de las entidades federativas. Una de las estrategias que puso en marcha el gobierno federal para disminuir la posibilidad de generar una fuerte oposición del SNTE a las reformas del sector educativo fue la encarcelación de la lideresa Elba Esther Gordillo en el año 2013²⁰ dejando en sucesión al actual líder Juan Díaz de la Torre.

Los medios de comunicación ofrecen algunas descripciones del movimiento que se aglutina en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE); un movimiento crítico del magisterio que se inserta dentro del propio SNTE. A partir del mes abril del 2016, las protestas de la CNTE comenzaron a incrementar su intensidad, en los estados de Chiapas²¹, Oaxaca, Michoacán, Morelos y Zacatecas. Las protestas tienen como efectos principales:

- Cierre de escuelas e instancias educativas.
- Cierre de carreteras federales y estatales.
- Libre paso en casetas de cobro en las carreteras.
- Toma de edificios públicos.
- Cierre de negocios (bancos, centros comerciales, tiendas de autoservicio, entre otros).
- Enfrentamientos con policías federales y estatales.

La respuesta del gobierno federal ante las protestas fue de continuar con el discurso oficial, no realizar negociaciones e iniciar procesos administrativos para descontar salarios, cesar a los docentes que participan en tales protestas y encarcelar a líderes sindicales en Michoacán y Oaxaca. Mientras tanto, los gobiernos estatales parecen seguir las instrucciones del gobierno federal y han mantenido un perfil bajo en estos conflictos.

La respuesta gubernamental en lugar de apaciguar el conflicto invitó a realizar mayores protestas, y en estados que tradicionalmente siguen los preceptos del gobierno federal y

²⁰ El gobierno federal acusó a la lideresa de lavado de dinero y delincuencia organizada, actualmente se encuentra presa en el Reclusorio Femenil de Tepepan.

²¹ Estado en dónde surgió la CNTE como movimiento que se opone a la sumisión del sindicato de maestros al poder ejecutivo federal.

del SNTE han surgido conflictos importantes, por ejemplo, en los estados de Nuevo León, Baja California Sur y Yucatán.

Escalamiento de la violencia en el estado de Oaxaca

El conflicto fue escalando hasta que el 19 de junio de 2016 se produce un enfrentamiento, durante las protestas de los docentes, en donde mueren 11 personas en un operativo realizado por la policía federal y estatal en Nochixtlán, Oaxaca. La mayoría de los muertos fueron personas de la comunidad de Nochixtlán. Hasta el momento, no se sabe con certeza que ocurrió y quiénes son los responsables de tales actos²².

Uno de los efectos del trágico incidente fue que el gobierno abrió una serie de mesas de discusión con los miembros de la CNTE para discutir sobre la reforma del sistema educativo. Sin embargo, tales mesas se encuentran sin planteamientos claros para la resolución del conflicto. Hay varios posibles escenarios sobre la reforma del sector educativo, debido a los datos históricos (Martínez, Myers, Chi, González y Sánchez, 2014), uno de ellos es que se abrogue dicha reforma, otro posible es que se modifiquen las legislaciones actuales que afectan los privilegios de los docentes relacionados con su permanencia y promoción dentro del sistema escolar²³. Otra es que se modifica drásticamente la manera de hacer las evaluaciones que tanto académicos como los maestros califican como inadecuado y hasta injusto. (Instituto Belisario Domínguez 2016)

Propuesta de reforma curricular 2016

El proceso de reforma curricular se ha extendido hasta el 2016. Desde el 2013, el gobierno federal actual inició un la revisión del modelo educativo del sistema de educación básica. En el 2014, de febrero a marzo, la SEP realizó una serie de foros de consulta a nivel nacional para revisar el modelo educativo. Tal consulta tenía como fin:

“llevar a cabo los ajustes que se requieran para garantizar que éste responda a las aspiraciones y necesidades de los mexicanos.” (SEP, 2014)

En el sitio de la SEP se pueden revisar las relatorías de los foros. Sin embargo, no existen documentos sobre la utilización de tal consulta y la puesta en marcha de un proyecto más específico. No es hasta julio de 2016 que la secretaría plantea la generación de un nuevo

²² Las condiciones de incertidumbre son similares a la desaparición de 43 estudiantes normalistas en el estado de Guerrero, en el 2014. Todavía no se esclarece el destino de los estudiantes y quienes son los culpables.

²³ Integrantes de la CNTE han tenido diversas reuniones con legisladores de distintos partidos políticos para impulsar la abrogación o modificaciones de las leyes constitucionales y de la Ley General de Educación.

modelo educativo. Y los presenta en tres documentos base: “Los Fines de la Educación en el Siglo XXI”; “El Modelo Educativo 2016”; “Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016”. Estos documentos se pueden descargar del sitio del gobierno federal: <https://www.gob.mx/modeloeducativo2016>

Modelo educativo 2016

El modelo educativo 2016 propone cinco ejes:

- Escuela: Se plantea que el sistema educativo sea horizontal, en donde exista mayor autonomía a través de la participación de los alumnos, docentes y padres de familia.
- Planes de estudio: Los planes pondrán acento en los aprendizajes clave, especialmente, en el lenguaje, el pensamiento matemático, la formación cívica y ética.
- Docentes: Se compensará a los docentes por su desempeño en el aula y se fortalecerá la formación inicial en las Escuelas Normales y Universidades.
- Inclusión y equidad: El nuevo modelo remarca los términos de inclusión y equidad.
- Gobernanza del sistema educativo: Hace referencia a la participación de docentes, alumnos, padres de familia, y organizaciones de la sociedad civil.

Por su parte, la propuesta curricular plantea tres ejes:

- Enseñanza de aprendizajes clave: El proceso educativo se concentra en los aspectos de: el lenguaje y la comunicación, se hace énfasis en el aprendizaje de la lengua materna (incluyendo lenguas de pueblos originarios) y el inglés; el pensamiento matemático, la comprensión del mundo natural y social; y la formación cívica y ética.
- El desarrollo personal y social: En el modelo curricular se incluyen actividades artísticas, culturales y deportivas. Se propone poner atención al desarrollo de la inteligencia emocional y los valores para la convivencia.
- Autonomía curricular: Las escuelas podrán definir parte de los contenidos curriculares con base en contexto y necesidades de los estudiantes.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del modelo educativo 2016

Aunque todavía es muy pronto para hacer un análisis profundo del modelo educativo 2016, es posible realizar un ejercicio de FODA tomando en cuenta las reformas educativas realizadas en el 2004 y 2011.

TABLA 3.
FODA del modelo educativo 2016

<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Privilegia a la lengua materna, esto permite poner atención a las niñas y niños cuya lengua materna pertenece a los pueblos originarios. • Plantea autonomía curricular a los centros escolares. • Pretende articular la educación básica y la educación media superior. • Mantiene algunas propuestas de las reformas anteriores, por ejemplo, el mejoramiento de la calidad y el mejoramiento de la gestión escolar. 	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • El proceso de reforma es profundo, pero carece de alguna teoría sobre el cambio sistémico que sustente su puesta en marcha. • Carece de indicadores claros sobre el proceso de su puesta en marcha. • Depende de las competencias profesionales de los docentes que no han sido formados bajo los principios y los componentes pedagógicos de la propuesta curricular, por ejemplo, la autonomía escolar (problema actual de las reformas de 2004 y 2011). • No existe un plan de trabajo para transformar a las escuelas normales para cubrir las demandas profesionales del nuevo modelo. • No presenta un plan factible para capacitar al millón de docentes que trabajan en la educación básica. • Pone poca atención a la educación preescolar.
<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear una nueva imagen de la escuela de educación básica como más autónomas y profesionales. • Si se aprovecha la autonomía escolar se lograría crear nuevas condiciones para tener una educación acorde con el contexto social y cultural. • Crear una red de instituciones de educación superior para la formación de los docentes de buena calidad. 	<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derogación de leyes nacionales o federales que dan sustento a la reforma por la presión de la CNTE. • Aumento de la violencia en varios estados del país. Por ejemplo, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán. • Cambios en las legislaciones para regresar privilegios que las leyes actuales han eliminado (por ejemplo, la plaza vitalicia de los docentes).

<ul style="list-style-type: none"> • Experimentar con nuevas formas de capacitación en servicio. • Crear una infraestructura digital para la capacitación y formación del docente en servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de claridad de la relación entre el SNTE y el gobierno federal favorece las decisiones “cupulares”. • La reforma curricular puede resultar irrelevante si se utilizan los mecanismos tradicionales de capacitación de los docentes. (Por ejemplo, la formación “en cascada”). • En un contexto de fuertes restricciones presupuestales, la reforma puede de carecer de los recursos necesarios para su puesta en marcha. • Sin un plan de trabajo factible y ausencia de indicadores sobre su puesta en marcha, la reforma puede ser suspendida por la siguiente administración federal.
--	--

En este análisis se puede observar que la propuesta del modelo educativo 2016 presenta pocas innovaciones, ya que la importancia de la lengua materna y las lenguas originarias, y la noción de autonomía escolar son viejas demandas planteadas por investigadores y la sociedad mexicana. Es hasta el siglo XXI que el gobierno federal la plantea como innovación. La mayoría de los puntos que propone el modelo educativo 2016 son adaptaciones de las reformas realizadas desde el 2004.

Debido a que el modelo 2016 propone cambios complejos y se vincula con los cambios en aspectos laborales y administrativos, cambios en la formación de los docentes, procesos nuevos de evaluación, en realidad propone un cambio estructural de largo alcance que plantea los retos de la claridad, la complejidad, la calidad y factibilidad del proyecto (Fullan y Stiegelbauer, 1997). En este sentido, el cambio estructural plantea grandes retos por lo que es necesario contar con alguna teoría de cambio sistémico que permita ir sorteando los problemas de su puesta en marcha. La ausencia de esta teoría y de mecanismos claros para dar cuenta de su desarrollo son, quizá, sus principales debilidades de su puesta en marcha. Sumado a ello, tiene el mismo problema estructural que las reformas curriculares del 2004 y 2011: descansa en las competencias profesionales de los docentes. Tema que no ha sido resuelto previamente.

Como todo proceso amplio de cambio incluye la posibilidad de crear oportunidades de mejora y de resolver viejos problemas. En este caso, crear nuevas condiciones para una educación contextualizada y que respeta el carácter intercultural que tiene nuestro país. También es una oportunidad para pensar en formas distintas e innovadoras de capacitación en servicio de los docentes.

Sin embargo, el contexto actual presenta grandes retos a la reforma propuesta en aspectos relativos al financiamiento del proyecto, en cuestiones políticas; ya que existe una fuerte

resistencia a los cambios estructurales de la reforma dentro del gremio de los docentes, y el diseño institucional del gobierno mexicano permite que el poder ejecutivo federal tenga atribuciones suficientes para dar marcha atrás al proceso de reforma. Aunque la principal amenaza la constituye seguir los esquemas de las anteriores reformas que no han logrado alcanzar las metas propuestas.

Proceso de consulta del modelo educativo 2016

Antes de poner en marcha el modelo educativo 2016, el gobierno federal realizará una serie de consultas sobre los tres documentos base mencionados. Esta consulta inició el 20 de julio de 2016. Los docentes podrán revisar estos documentos en los consejos técnicos escolares del ciclo escolar 2016-2017. Los resultados de la revisión se utilizarán para revisar y mejorar el planteamiento del modelo e iniciar las acciones necesarias para preparar su puesta en marcha durante el ciclo escolar 2017-2018.

El gobierno federal plantea que el nuevo modelo educativo comience a operar en el ciclo escolar 2018-2019.

La desaparición de la educación preescolar en el modelo curricular 2016

En julio se presentó el modelo curricular 2016 para su análisis y revisión. Las primeras reacciones de los especialistas, de las notas en los medios y en las primeras consultas del modelo son de preocupación y disconformidad sobre la forma en cómo se aborda la educación preescolar en este documento. Los principales cuestionamientos se han concentrado en:

- No se clarifica si el modelo está basado en competencias. El documento utiliza términos como competencias, habilidades, capacidades, aprendizajes clave. Sin embargo, no establece con claridad qué tipo de currículo se plantea.
- El discurso y lenguaje que se plantea en el documento emana directamente de la educación primaria.
- Las expectativas y capacidades que se plantean para las niñas y los niños en el preescolar son simples, lo que representa un retroceso de la propuesta curricular con respecto a los modelos curriculares de 2004 y 2011.
- Los aprendizajes clave se concentran, en la educación preescolar, a la comunicación y lenguaje, y al pensamiento matemático lo que limita la idea de ofrecer una educación integral. Refuerza la tendencia de escolarizar el preescolar.

- Sigue proponiendo la enseñanza del inglés como obligatoria pero no se han resuelto las dificultades técnicas de tener docentes capacitados para trabajar en este nivel educativo.

Programa de Escuelas de Tiempo Completo

En el 2009, el gobierno federal pone en marcha el Programa de Escuelas de Tiempo Completo. Esta modalidad educativa establece jornadas de trabajo entre 6 y 8 horas, con la intención de aprovechar el tiempo disponible para el desarrollo académico (SEP, 2009).

Con el fin de apoyar el funcionamiento de la Escuela de Tiempo Completo se plantea que en estos planteles se disponga de materiales educativos adicionales pertinentes, también de recursos directos de apoyo a la gestión y a las acciones para la mejora de resultados de la escuela, que haya mecanismos de descarga administrativa, que cuente con esquemas renovados y eficaces de supervisión escolar y Consejos Técnicos Escolares estructurados y eficientes. Asimismo, se impulsará la renovación de los espacios físicos y el equipamiento del plantel, así como el establecimiento de normas y acuerdos institucionales que permitan proporcionar servicios de alimentación nutritiva en los casos que corresponda, por razones de equidad y justicia social, y en acuerdo con la autoridad educativa estatal.

Para el caso específico de la educación preescolar se expresa que: El Jardín de Niños de Tiempo Completo es una escuela pública del nivel preescolar que extiende su jornada de trabajo para ampliar las experiencias de aprendizaje de las niñas y los niños. Se propone enriquecer el desarrollo del Programa de estudio 2011. En este sentido, los planteles de preescolar, participantes en el programa, disponen de mayor tiempo para proponer a las niñas y los niños situaciones desafiantes que propicien su desarrollo cognitivo, social y afectivo, con la garantía de que constituyan experiencias agradables para ellos. Brindan un servicio educativo en los mismos 200 días lectivos que los demás planteles, pero con un horario más amplio: siete horas diarias (SEP, 2011b).

Las características de esta modalidad educativa son:

- Tienen una propuesta que se fundamenta en el Programa de Estudio 2011 para Preescolar.
- Incorpora seis líneas de trabajo: arte y cultura, vida saludable, aprendizaje de inglés, recreación y desarrollo físico, desarrollo de habilidades digitales, fortalecimiento de los aprendizajes.
- Utilizan al desafío, la novedad y el juego como elementos fundamentales en el desarrollo de actividades de aprendizaje.
- Establecen una estrecha articulación con otros programas.

- Favorecen la participación de padres y madres de familia.
- Requieren de la participación de distintas organizaciones, instituciones y dependencias.
- Promueven el trabajo colegiado de educadoras y directora para la planeación y la reflexión sobre la práctica.
- Abren un espacio para ofrecer alimentación saludable.

Horario ampliado en la educación preescolar

De manera general, la jornada de trabajo de los centros de educación preescolar pública era, hasta el presente ciclo escolar, de 3 horas. Los centros privados podían tener un horario más largo; en algunos de ellos se ofrecen actividades “extracurriculares” y el aprendizaje de algún idioma, como inglés, francés o alemán, por ejemplo. En los últimos años, con la reforma educativa la jornada, algunos de los centros preescolares públicos tienen un horario más amplio, y se piensa incrementar el tiempo de la jornada de trabajo a todo el sistema de educación preescolar.

La SEP establece que, a partir del ciclo escolar 2016-2017, los Jardines de Niños del sistema público aumentarán las horas de clase en todos los casos de 3 a 4 horas diarias para el calendario de 200 días y a 4.5 horas para el calendario de 185 días. Según se plantea, este cambio no solo mejorará significativamente la calidad y la equidad de la enseñanza -la evidencia internacional muestra que extender la educación temprana es crucial para un mejor desarrollo educativo en todos los niveles²⁴, sino que también representará un apoyo importante a las madres trabajadoras de México (SEP en su página electrónica²⁵).

Dos calendarios escolares a partir del ciclo escolar 2016-2017

También a partir del nuevo ciclo escolar, las escuelas podrán elegir entre dos calendarios escolares; uno de 200 días u otro de 185. Desde la perspectiva de la SEP, las que opten por el de 185 días podrán contar con jornadas más largas y mejor aprovechadas, más tiempo para la planeación y preparación, y más días de receso escolar (SEP en su página electrónica²⁶).

²⁴ <http://www.gob.mx/7prioridadessep/articulos/por-que-modificar-la-estructura-de-la-jornada-y-el-calendario-escolar>

²⁵ <http://www.gob.mx/sep/articulos/la-escuela-al-centro-19049>

²⁶ <http://www.gob.mx/sep/articulos/la-escuela-al-centro-19049>

Propuesta de certificar la educación preescolar de las niñas y los niños que asisten a centros de educación inicial

Recientemente, el titular del poder ejecutivo, ha presentado a diversos medios el interés de aumentar la matrícula de la educación preescolar y certificar la educación preescolar a las niñas y los niños entre 3 y 5 años de edad que actualmente están inscritos en los centros de educación inicial. Para ello, se plantea utilizar la infraestructura de los centros e implica trabajo colaborativo con las instancias que ofrecen la educación inicial como DIF, IMSS, ISSTE y SEDESOL. Sin embargo, hasta el momento, no existen documentos oficiales publicados, ni información en la página electrónica de la SEP sobre esta iniciativa. En conversaciones personales con funcionarios del Programa de Estancias Infantiles de SEDESOL se plantea que la intención es desarrollar un proyecto de capacitación a las asistentes de las estancias del programa para certificarlas como educadoras; un mecanismo que no sigue las legislaciones vigentes que rigen a la educación preescolar²⁷.

Finalmente, consideramos que es importante lograr que las niñas y los niños puedan acceder a la educación preescolar, sin embargo, es posible que esta estrategia pueda generar una serie de conflictos con los centros de educación inicial, ya que el enfoque y el propio Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial (MAEI) plantea una serie de elementos que son diferentes al Plan de Estudios de la Educación Preescolar 2011 y a la propuesta del modelo curricular 2016. El proceso de integrar a la educación inicial y el preescolar no sería muy sencillo, en parte por la diversidad de modelos de atención y educación que existen en la EI, y que en ella no existe un sistema federal, organizado y compartido como ocurre con preescolar.

²⁷ Es importante recordar que actualmente para ofrecer la educación preescolar es necesario contar con una licenciatura y el ingreso al sistema público se realiza por concurso de oposición.

Conclusiones

En esta sección se describen los principales retos y oportunidades que se presentan en el contexto actual para la educación inicial y la educación preescolar.

Educación Inicial

Para el sistema de educación inicial se describen los retos y las sugerencias generales del sistema y después se desarrollarán con respecto a servicios y programas específicos.

Reto 1: Establecer una política nacional sólida

Para enfrentar este logro se necesita:

- Voluntad política que no es evidente en este sexenio.
- Crear un grupo interdisciplinario e intersectorial de personas con distintas áreas de conocimiento y con el mandato de escribir un borrador de una política para ser debatido ampliamente antes de la entrada del nuevo gobierno en 2018. Esto puede ser organizado como una actividad del Consejo Nacional para la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil o independientemente de ello. La institución a cargo de esta iniciativa debe considerar no solamente EI en centros sino también EI por medio de trabajo con madres y padres de familia.

Reto 2: Reducir inequidad en la cobertura y en la calidad de la atención al desarrollo y aprendizaje de los niños y las niñas durante sus primeros años

- Esto requiere un reconocimiento que la inequidad no es solamente sobre el acceso a programas y servicios sino en la calidad de los servicios ofrecidos. Si se continúa extendiendo la atención con programas y servicios de baja calidad para los pobres y de relativa mejor calidad para los más afortunados, va incrementar la inequidad.
- Requiere una inversión desproporcionada a favor de programas dirigidas a familias en circunstancias difíciles y sus hijos/as, algo que no es el caso actualmente.
- Requiere un esfuerzo fuerte para capacitar y dar acompañamiento de cuidadoras y promotoras que trabajan en programas rurales o de alta

marginación. Este acompañamiento puede ser basado en observaciones periódicas de los supervisores utilizando criterios acordados.

- Requiere mantener en sus trabajos las personas que cuidan directamente las niñas y los niños en los centros. En parte esto implica reconsiderar y aumentar la remuneración a un nivel que dignifique su trabajo.

Reto 3: Aumentar el presupuesto designado para mejorar el desarrollo y aprendizaje de niñas y niños durante sus primeros años.

- Aunque la posibilidad de lograr tal aumento depende, en gran parte, en factores económicos y externos a EI, es crítico continuar los procesos de cabildeo que han ayudado cambiar el discurso y que ahora deben concentrar en cambiar prácticas. Implica más aporte para instituciones de la Sociedad Civil Organizada que fundamentan y participan en este cabildeo desde una perspectiva crítica pero constructiva.
- Se debe considerar impuestos nuevos etiquetados para gastar exclusivamente en programas de EI.

Educación Inicial en Centros Extra-familiares

Reto1: Mejorar la coordinación entre servicios y programas diversos ubicados en diferentes instancias y niveles del gobierno.

- Este esfuerzo ha sido concentrado hasta ahora en el centro, con mecanismos como el Programa de Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil y El Consejo Nacional para la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil; vale dar más atención a la coordinación en municipios. Sugerimos dar más atención al nivel de la municipalidad como espacio geográfico y político de lograr la coordinación de los diferentes servicios y programas, posiblemente con una persona designada localmente cuyo propósito principal sería coordinar iniciativas dirigidas a la primera infancia, incluso a EI.

Reto 2: Evitar que la EI se convierte en un proceso relacionado solamente a la preparación para la escuela

- Requiere más atención al juego como un componente central del currículo.

Reto 3: Incluir en el trabajo de centros extra/familiares un componente de educación inicial con madres y padres de familia

- La tendencia hasta ahora ha sido de mantener padres y madres al margen de los centros; entregan y recogen sus niños/as, a veces reciben una plática. Pero es raro que se organicen reuniones con madres y padres para reflexionar en conjunto sobre cómo mejorar prácticas de crianza, tanto en la casa como en los centros.

Educación Inicial con Madres y Padres de Familia

Reto 1: Cambiar el estilo de trabajar con padres; de uno en que se dice a ellos lo que se debe hacer, a uno de reflexión sobre sus propias prácticas de crianza.

- Requiere una capacitación de la cadena operativa del programa de CONAFE, así como la creación de un acervo de materiales y experiencias que las promotoras y supervisoras puedan utilizar para las conversaciones y reflexiones.

Reto 2: Incrementar y Mejorar la comunicación entre promotoras y supervisores.

- Una manera de hacer esto sería regalar promotoras celulares para utilizar mientras funcionen como promotoras y programar conversaciones por teléfono después de cada sesión además que en momentos de dudas o emergencias.
- Programar una reunión mensual entre la supervisora y las promotoras que forman parte del módulo bajo de su responsabilidad. En esta reunión se puede aprender no solamente de la supervisora sino de las experiencias de otras promotoras, así como identificar y trabajar temas identificados por las promotoras que quieren trabajar.

Reto 3: Involucrar más a la municipalidad y la comunidad en general en el programa de CONAFE

- Se espera que con más publicidad e involucramiento se puede convencer participantes a estar más constante con su asistencia a las sesiones semanales, así como contar con recursos adicionales de la comunidad para el programa.

La educación preescolar

Un contexto de cambio sistémico

La educación preescolar vive un momento de profundos cambios sistémicos. Por vez primera se crearon las condiciones para revisar las formas de organización, control, supervisión y evaluación del sistema escolar que databan de la década de 1950. Y es un proceso muy diferente a las reformas realizadas en la década de 1990 y en la primera década del siglo XXI que se concentraron en realizar modificaciones en las formas de gestión de los fondos del sector educativo y en promover cambios en el currículo. Sin embargo, este proceso de cambio profundo carece de una teoría sistémica sobre el cambio escolar a gran escala, esto tiene por efecto que no existan escenarios alternativos por donde transitar tales cambios, y por consiguiente, llevar a su posible estancamiento (Fullan y Stiegelbauer, 1997). En estos momentos, el movimiento de la CNTE acompañada por diversos actores de la sociedad civil, de investigadores y organizaciones políticas genera un ambiente complejo y tenso que ya ha causado muertes en el estado de Oaxaca. En este sentido, la educación presenta un solo reto, pero es formidable.

Reto de la educación preescolar: poner las bases del proceso de reforma educativa

El contexto actual se encuentra abierto al cambio, sin embargo, no hay atisbos claros de su evolución, ni señales claras de que las innovaciones en el sistema escolar puedan arraigar. Por ello, el reto es formidable ya que es necesario que se construyan bases sólidas para que el proceso de reforma avance. Ya tenemos antecedentes documentados que muestran que la mayor parte de las iniciativas de cambio del sistema educativo fracasan, y el fracaso se relaciona con la observación de que las iniciativas crecen un tiempo y después se estancan o persisten a bajo nivel; en otras palabras, no alcanzan todo su potencial y sufren una muerte prematura (Fullan y Stiegelbauer, 1997; Senge, 2000). Sin embargo, crean en un cierto periodo de tiempo un campo fértil para experimentar cambios y transformaciones antes de que los factores limitantes actúen y contribuyan al estancamiento o desaparición de la iniciativa de cambio. En este sentido, planteamos un conjunto de acciones para aprovechar las oportunidades que se abren en este contexto y que vale la pena explorar y experimentar dentro de la educación preescolar.

Las oportunidades y sugerencias que presentamos tienen un enfoque amplio y complejo con una visión a largo plazo, considerando al sistema de educación preescolar en su conjunto. Sin embargo, es posible experimentar algunas de ellas en un contexto más específico, como puede ser un estado federal, o un subsistema estatal, o en una red de centros educativos sean públicos o privados.

Oportunidades y sugerencias para aprovecharlas

Temas importantes para incluir en la formación y capacitación de los docentes

El proceso de reforma abre oportunidades para mejorar aspectos importantes dentro de la educación preescolar en la cuales deben participar las instancias públicas y las organizaciones de la sociedad civil y universidades públicas y privadas, principalmente en los temas de:

- La enseñanza de la lengua materna considerando la interculturalidad del país.
- La enseñanza del inglés.
- Los procesos interculturales en el aula regular; ya que una gran cantidad de escuelas del sistema regular reciben estudiantes que provienen de nuestros pueblos originarios.
- La noción de *ambientes enriquecidos* para favorecer el aprendizaje de niñas y niños que incluyen la utilización de materiales abiertos que favorecen el juego y la imaginación.
- Los derechos de las niñas y los niños y su relación práctica en el aula y en las instituciones educativas.
- La importancia y el rol del juego libre en el desarrollo de la mente, la creatividad y la imaginación.
- Teoría sobre el cambio escolar.

Temas y desarrollo de capacidades profesionales para incluir en la formación y capacitación de los supervisores escolares, directores de escuelas y apoyos técnicos pedagógicos

Por otra parte, la reforma requiere que se acompañe a los docentes y directores escolares en el proceso de cambio. Este acompañamiento cobra especial importancia en figuras como los supervisores escolares y los apoyos técnicos pedagógicos. El trabajo realizado por ACUDE (Martínez, Myers, Chi, González y Sánchez, 2014) identifica una serie de temas y de desarrollo de capacidades profesionales que deben ser incluidos en la formación y capacitación de los supervisores, directores y apoyos técnicos pedagógicos.

Algunos de los principales temas se relacionan con:

- Teorías sobre el cambio escolar y pensamiento sistémico.
- Procesos de evaluación diagnóstica de centros educativos (con un enfoque basado en los derechos de las niñas y los niños).
- Métodos de observación, entrevistas y elaboración de diarios de campo.
- Estrategias de comunicación con equipos de docentes y padres de familia.
- Liderazgo compartido, comunidades de líderes.

- Métodos participativos para construir una visión compartida, para elaborar planes de mejora, identificar problemas, etc.

Por otra parte, es necesario desarrollar una serie de capacidades y habilidades profesionales en los agentes educativos para mejorar los procesos que se realizan en los centros educativos. Sin el desarrollo de estas capacidades, la reforma no podrá mostrar resultados tangibles. Esta movilización de saberes técnicos y procedimientos se vinculan con:

- La construcción de indicadores y herramientas de evaluación de centros escolares (con un enfoque basado en los derechos de las niñas y los niños).
- Extraer información relevante sobre temas técnicos y metodológicos sobre evaluación de centros escolares.
- Utilizar herramientas de evaluación diagnóstica de centros escolares.
- Observar las actividades que se realizan en el centro y en las aulas.
- Entrevistar a diversos miembros de la comunidad escolar.
- Utilizar recursos variados para documentar la situación del centro escolar.
- Analizar e interpretar información cualitativa de diversas fuentes.
- Interpretar datos con base en estadística descriptiva.
- Sintetizar resultados de evaluaciones.
- Escribir informes.
- Comunicar a la comunidad escolar los resultados de las evaluaciones.
- Establecer acuerdos con la comunidad escolar para elaborar planes de mejora del centro.

Formación y capacitación en servicio innovadoras de los docentes y otros agentes educativos

Al mismo tiempo, es importante dar un giro radical al proceso de formación y capacitación. Las estrategias utilizadas en los últimos 30 años no han logrado que mejore la calidad educativa. Por ejemplo, la capacitación *en cascada*, una estrategia adoptada por el sistema escolar como respuesta a las crisis financieras de las décadas de 1980 y 1990 no tiene buenos resultados. Por otra parte, los cursos y los talleres obligatorios que se realizan cada año en el periodo vacacional de los estudiantes replican los mismos errores que la reforma educativa pretende erradicar: a) proponer temas descontextualizados; b) centrar su atención en la comprensión de contenidos y no en el desarrollo de habilidades y competencias profesionales; c) utilizando solo estrategias expositivas, más que la investigación de los docentes sobre su práctica; d) con poca utilización de las tecnologías de la información y comunicación; e) con énfasis en el trabajo individual que en el trabajo colaborativo y cooperativo. Por ello, las oportunidades se vinculan con:

- *La formación y capacitación debería partir del análisis de la práctica de los docentes, de ser posible "in situ".* Para ello, se requiere de proponer estrategias para documentar lo

que hacen, sus razones por las que las hace con el propósito de que pueda establecer una relación clara entre lo que hace y las innovaciones que propone la reforma educativa.

- *Usar las tecnologías de la información y comunicación* como herramienta para registrar y documentar las prácticas en la escuela.
- *Crear indicadores y herramientas para determinar el grado de avance de los procesos que plantea la reforma en cada escuela.* Es importante, considerar la escuela o centro educativo como la unidad de análisis. No el desempeño individual de los docentes o directores, ni promedios nacionales o estatales. Tales medidas no dan cuenta del cambio local que es necesario tener en los centros educativos. También estos indicadores y herramientas deben tener sentido y significado para todos los actores²⁸, en caso contrario, se realizaría una actividad burocrática que resta tiempo para la innovación y mejora. Por otra parte, es necesario elaborar indicadores específicos con relación a las innovaciones que plantea la reforma, tal es el caso, de las lenguas maternas (español o lenguas de pueblos originarios), y especialmente, sobre procesos educativos que favorecen el aprendizaje, e indicadores sobre el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños en los centros escolares.
- *Re-diseñar los Consejos Técnicos Escolares* con el objetivo de crear espacios específicos para analizar y revisar los cambios e innovaciones planteadas por la reforma educativa.

Incorporar los puntos anteriores en las licenciaturas pertinentes en las escuelas normales y universidades públicas y privadas

Las reformas curriculares previas (2004 y 2011) han estado desarticuladas del sistema de educación superior. Dentro de la SEP existe una brecha entre el subsistema de educación superior y el subsistema de educación básica. Las reformas en cada uno de los subsistemas se han realizado en momentos cronológicos distintos y sin una articulación clara. La propuesta del modelo curricular 2016 sigue la misma tendencia, la reforma curricular se realizará en el subsistema de educación básica, a pesar de que se ha mencionado que las escuelas normales serán “re-diseñadas” no se ha presentado un plan de trabajo sobre este proceso para analizar su factibilidad y su articulación con la reforma educativa. Sin embargo, para que la reforma pueda avanzar, será necesario incorporar a

²⁸ ACUDE ha desarrollado una serie de métodos participativos para la construcción de indicadores y herramientas de evaluación. Tales métodos ayudan a los agentes de cambio o responsables de una iniciativa de mejora de la calidad a tener un sentido y significado propio del cambio esperado. Estos métodos se han puesto en marcha con buenos resultados en proyectos a nivel nacional y estatal en diversos estados del país.

las instituciones formadoras de docentes en el proceso. Esto abre las oportunidades para incluir los temas expuestos anteriormente y tomar en cuenta las habilidades y competencias profesionales descritas que la reforma educativa estará demandando en los próximos años.

Referencias

- Barrera, I., Myers R. (2011). *Estándares y evaluación docente en México: el estado del debate*. Santiago, Chile: PREAL.
- Bazat, M. (2006): *Historia de la Educación durante el Porfiriato*. México: El Colegio de México.
- Cervantes, Socorro. (n.d.) "Historia de la educación preescolar en México." www.monografias.com/trabajos98/historia-educacion-preescolar
- Committee for Economic Development (CED) (2006): *The Economic Promise of Investing in High-Quality Preschool*. USA: CED.
- Consejo Nacional para la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. (2014) "Programa Nacional para la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018". https://www.google.com.mx/?gfe_rd=cr&ei=KHqaV7a7GYLD
- CONEVAL (2014): *La Pobreza en la Población Indígena de México. 2012*. México: CONEVAL.
- Díaz Barriga, F (2012): Reformas Curriculares y Cambio Sistémico: una Articulación Ausente pero Necesaria Para la Innovación. *UNIVERSIA*, 7(3).
- Fullan, M., Stiegelbauer, S. (1997):
- Gerhard, R. F.. (2010): "Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil" en: Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México, pp. 11-89. México: UNICEF.
- Heckman, J. (2011). The Economics of Inequality. The Value of Early Childhood Education. *American Educator*. Spring 2011. 31-35.
- Instituto Belisario Domínguez (2016). "Evaluación del desempeño docente: de lo comprometido a lo realizado." México, D.F. : Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.
- Martínez, Myers, González y Flores (2006) "Evaluación y Acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad - Nivel Preescolar 2003-2006" México, D.F., Hacia una Cultura Democrática, A.C. (ACUDE). Documento no-publicado.
- Martínez, J. F., Myers, R., Delgado, M., Sosa, E. (2015): *Marco de Referencia para la Evaluación de la Oferta Educativa en la Educación Preescolar desde el Enfoque de Derechos*. Documento interno, INEE.
- Martínez, J. F., Myers, R., Chi, B., González, A., Sánchez, R. (2014): *Acompañamiento a Escuelas de Educación Indígena en México*. México: ACUDE.

- Martínez, J. F., Myers, R. (2008): *Impacto de las Políticas Educativas en la Vida Cotidiana de los Centros de Educación Preescolar y su Estado Actual*. México: ACUDE.
- Moreno, E. (2006): El nuevo currículum de preescolar: una construcción colectiva. En: Azpetia, M. (comp.) (2006): *Currículum y competencias. Memoria del Primer Encuentro Internacional de Educación Preescolar*. México: Santillana.
- Myers, R; Martínez, A., Delgado, M.A; Fernández, J.L; Martínez, A. (2013) *Desarrollo Infantil Temprano en México: Diagnóstico y en Recomendaciones*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Protección Social y Salud.
- Myers, R. (2006): Educación Preescolar: ¿Dónde estamos? ¿Cuáles son los desafíos? En: Todd L. y Arredondo, V. (Coord.) (2006): *La Educación que México Necesita. Visión de Expertos*. México: Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica.
- Navarrete, F. (2008): *Los Pueblos Indígenas de México. Pueblos indígenas del México contemporáneo*. México: CDI.
- Nieto de Pascual, D. (2009): *Análisis de las Políticas para Maestros de Educación Básica en México*. Paris: OCDE.
- Noguera, J. (2006): La formación de competencias: rasgos diferenciales. Apuntes sobre el nuevo Programa de Educación Preescolar de México. En: Azpetia, M. (2006): *Currículum y Competencias. Memoria del Primer Encuentro Internacional de Educación Preescolar*. México: Santillana.
- INEE (2010): *La Educación Preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*. México: INEE.
- INEE (2013): *Prácticas Pedagógicas y Desarrollo Profesional Docente en Preescolar*. México: INEE.
- INEGI (2010): *Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa, 2010*. México: INEGI.
- Perrenoud, P. (2010): *Construir Competencias desde la Escuela*. México: J.C. Sáenz Editor.
- PNUD (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*. México: PNUD.
- PNUD (2014): *El Desarrollo Humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Puebla*. México: PNUD.
- Ramírez, R. y Torres, C. (2016) *“La evaluación del desempeño docente: de lo comprometido a lo realizado.”* México, D.F.: Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.
- Reimers, F. (2006): *Aprender Más y Mejor. Políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. México: SEP/CFE/ILCE/Harvard Graduate School of Education.

- Santibáñez,, et. al. (2006): *Haciendo camino. Análisis del sistema de evaluación y del impacto del programa de estímulos docentes Carrera Magisterial en México*. EUA: RAND Education.
- Santibáñez, L. (2008): Reforma educativa: el papel del SNTE. *Revista Mexicana de Investigación Eeducativa*, abril-junio 2008, Vol. 13, No. 37, pp. 419-443.
- Schweinhart, et al. (2005): *Lifetime Effects: The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40*. Ypsilanti, Michigan: High/Scope Press.
- SEDESOL (2011): *Reglas de Operación del Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*.
- SEP (2009): *Estrategias para el funcionamiento y organización de las Escuelas de Tiempo Completo en distintos niveles y tipos de servicio educativo*. México: SEP.
- SEP (2011a): *Programa de Educación Preescolar*. México: Subsecretaría de Educación Básica.
- SEP (2011b): *Propuestas didácticas para desarrollar las Líneas de Trabajo del Programa Escuelas de Tiempo Completo*. México: SEP.
- SEP (2013): *Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial*. México: SEP.
- SEP (2014a): *Reforma Constitucional en Materia Educativa*. México: SEP.
- SEP (2014b): *Convocatoria para los Foros de Consulta Nacional para la Revisión del Modelo Educativo*. México: SEP.
- Yoshikawa, H., et. al. (2007) *La educación durante la primera infancia en México: Expansión, Mejora de Calidad y Reforma Curricular*. Florencia: UNICEF / Centro de Investigaciones, Innocenti.