

**UNICEF**  
**Centro de Investigaciones Innocenti**

**Innocenti Working Paper**

**LA EDUCACIÓN DURANTE LA PRIMERA  
INFANCIA EN MÉXICO  
EXPANSIÓN, MEJORA DE LA CALIDAD, Y  
REFORMA CURRICULAR**

Hirokazu Yoshikawa, Kathleen McCartney,  
Robert Myers, Kristen L. Bub, Julieta Lugo-Gil,  
Maria A. Ramos y Felicia Knaul

**IWP-2007-03**

**Octubre 2007**

## **Innocenti Working Papers**

Los Innocenti Working Papers de UNICEF tienen como objetivo divulgar los resultados iniciales de la investigación llevada a cabo en el programa de trabajo del Centro que traten sobre aspectos sociales, económicos e institucionales de la aplicación de los derechos de los niños.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones recogidos en este documento pertenecen al/los autor/es y no reflejan, necesariamente, las políticas o puntos de vista de UNICEF.

Siempre que se haga debida mención de la fuente, así como de UNICEF, queda permitida la libre reproducción de extractos de esta publicación.

© 2007 United Nations Children's Fund (UNICEF)  
ISSN: 1014-7837

Este documento forma parte del material complementario del Innocenti Report Card N° 8 sobre los Servicios a la Primera Infancia en los Países Ricos.

*Los lectores que citen este artículo como referencia, deberán hacerlo de la siguiente manera:* Yoshikawa, Hirokazu, Kathleen McCartney, Robert Myers, Kristen L. Bub, Julieta Lugo-Gil, Maria A. Ramos y Felicia Knaul (2007). 'Early Childhood Education in México: Expansion, Quality Improvement and Curricular Reform.' *Innocenti Working Paper* No.2007-03. Florence, UNICEF Innocenti Research Centre.

## **El Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF**

El Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF en Florencia, Italia, fue fundado en 1988 para reforzar la capacidad investigadora del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y para apoyar sus actividades en defensa del niño en el mundo entero. El Centro (cuya denominación oficial es Centro Internacional para el Desarrollo Infantil) se encarga de proporcionar información y análisis para ayudar en la formulación de políticas y acciones de sensibilización en la defensa de los niños; actúa como enlace y catalizador para el intercambio de información y de reflexiones estratégicas sobre los problemas de los niños, y apoya el desarrollo de programas y la creación de los medios necesarios.

Los estudios de Innocenti presentan nuevos conocimientos y perspectivas sobre temas críticos que afectan a la infancia y proporcionan información sobre los actuales o futuros ámbitos de trabajo de UNICEF. Las publicaciones del Centro contribuyen al debate mundial sobre los temas relacionados con los derechos del niño y pueden contener distintas opiniones. Por esta razón, el Centro puede elaborar publicaciones que no reflejan, necesariamente, las políticas o los puntos de vista de UNICEF sobre algunas cuestiones.

El Centro colabora con la institución anfitriona que lo acoge en Florencia, el Istituto degli Innocenti, en determinados ámbitos de trabajo. El Centro recibe del Gobierno italiano y de UNICEF los fondos esenciales para su funcionamiento, mientras que para los proyectos específicos brindan ayuda económica también otros gobiernos, instituciones internacionales y asociaciones privadas, incluidos los Comités Nacionales de UNICEF, así como las oficinas de UNICEF para los estudios realizados en colaboración.

Para mayor información y para descargar o pedir ésta u otras publicaciones, rogamos visite la página Web de IRC: <http://www.unicef.org/irc>.

Toda correspondencia debe ir dirigida a:

UNICEF Innocenti Research Centre  
Piazza SS. Annunziata, 12  
50122 Florence, Italy  
Tel: (+39) 055 20 330  
Fax: (+39) 055 2033 220  
Email: [florence@unicef.org](mailto:florence@unicef.org)

# EDUCACIÓN PREESCOLAR EN MÉXICO: EXPANSIÓN, MEJORA DE LA CALIDAD Y REFORMA CURRICULAR

Hirokazu Yoshikawa<sup>1</sup>, Kathleen McCartney<sup>1</sup>, Robert Myers<sup>2</sup>,  
Kristen L. Bub<sup>1</sup>, Julieta Lugo-Gil<sup>3</sup>, Maria A. Ramos<sup>4</sup>, Felicia Knaul<sup>5</sup>

Con la ayuda de

Francisco X. Gaytan<sup>6</sup>, Carolina Buitrago<sup>1</sup>, Claudia Rincón<sup>4</sup>, Keren Abina-Sotomayor<sup>4</sup>, Pia Caronongan<sup>1</sup>, Amanda Leigh Roy<sup>4</sup> y Erin B. Godfrey<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Harvard Graduate School of Education, <hiro\_yoshikawa@harvard.edu> y

kathleen\_mccartney@harvard.edu>

<sup>2</sup> Hacia una Cultura Democrática, A.C.

<sup>3</sup> Mathematica Policy Research

<sup>4</sup> New York University, Department of Psychology, Graduate School of Arts and Sciences

<sup>5</sup> Secretaría de Educación Pública, Coordinadora General de Modernización

<sup>6</sup> New York University, Department of Applied Psychology, Steinhardt School of Education.

**Resumen:** Las investigaciones recogidas en cientos de estudios demuestran los beneficios que proporcionan la educación y los cuidados de calidad durante la primera infancia para el aprendizaje posterior del niño, su éxito escolar y su desarrollo social. Habiendo reconocido el valor de ofrecer oportunidades educativas al niño desde los primeros momentos de su vida, muchos países han extendido la educación y los cuidados a la primera infancia durante los últimos años. México constituye un caso interesante, en el que durante los últimos cinco años se han extendido la educación y los cuidados a la primera infancia, así como las iniciativas encaminadas a mejorar la calidad y a reformar el currículo nacional de los preescolares.

Este documento examina tres iniciativas de política educativa que se llevaron a cabo en México entre 2000 y 2006 – la expansión de la educación preescolar, la mejora de la calidad y la reforma curricular. La expansión de la educación preescolar se logró por medio de una ley que obligaba a todos los padres de México a enviar a sus hijos en edad preescolar (tres, cuatro y cinco años) a centros de educación preescolar, con el objetivo de conseguir una cobertura del 100% de los niños de 5 años, 4 años y 3 años en 2004, 2005 y 2008 respectivamente. La iniciativa de mejora de la calidad formaba parte de un programa más amplio que concedía financiación adicional a centros seleccionados de educación preescolar y escuelas del sistema educativo público mexicano. Por último, la reforma curricular estableció un nuevo plan de estudios preescolar que debe aplicarse a nivel nacional en todos los programas destinados a niños de entre tres y cinco años.

Los autores han utilizado una combinación de datos nacionales y resúmenes de estudios existentes para analizar cada una de estas políticas en función de tres dimensiones: cobertura, calidad y equidad. Se ha comprobado que la ley de obligatoriedad de la educación preescolar produjo un rápido aumento del número de matriculaciones. En 2005, el 98% de los niños de cinco años, el 81% de los de cuatro años y el 25% de los de tres años estaban matriculados en centros de educación preescolar. El mayor aumento se produjo entre los niños de cuatro años. Como consecuencia del rápido incremento entre los niños de cuatro años, la cobertura de los niños de tres años disminuyó en la mitad de los estados mexicanos aproximadamente. El lento incremento de matrículas de niños de tres años parece deberse, entre otras cosas, a la negativa de los padres a matricularlos. Los autores han examinado el debate internacional sobre cómo responder mejor a las necesidades de desarrollo de los niños de tres años y proponen alternativas a los sistemas de educación preescolar impartida en centros.

Pese a que la media nacional de alumnos por clase no ha aumentado significativamente, el porcentaje de centros de preescolar con una proporción de alumnos-adulto de 30 o más sí aumentó significativamente en los sistemas General, CENDI, Indígena, y CONAFE. En el sistema General (el sistema mayor), el porcentaje de centros de preescolar con una proporción media de 30 o más pasó del

12% en 2001 al 18% en 2005. El incremento medio de estos indicadores estructurales de calidad fue relativamente pequeño, debido al aumento del número de centros de preescolar, especialmente en las zonas urbanas. Todavía no ha quedado claro el impacto que tuvo la ley de obligatoriedad en otros aspectos de la calidad. La iniciativa de mejora de la calidad afectó a un número relativamente pequeño de centros de educación preescolar. Además, los centros de preescolar que recibieron fondos para la mejora de la calidad en los primeros dos años del programa eran relativamente más grandes y contaban ya con más recursos que otros centros de preescolar. La reforma del plan de estudios nacional se elaboró a partir de un amplio proceso en el que se recogió la opinión de maestros, directores y funcionarios de educación preescolar de todos los estados mexicanos. A raíz de este proceso se estableció un plan de estudios abierto basado en nociones globales de múltiples ámbitos de competencias del desarrollo en la primera infancia. El nuevo plan de estudios exige un alto nivel de iniciativa y de práctica reflexiva por parte del maestro. Este documento ofrece información sobre cómo han respondido los maestros, los directores de centros y otros educadores a este plan de estudios exigente y desafiante.

Este documento termina presentando opciones de política educativa en cada una de estas áreas: expansión de la educación preescolar, mejora de la calidad y reforma curricular. Se necesita destinar más financiación a la ECPI (educación y cuidados durante la primera infancia) en las comunidades pobres y vulnerables, a fin de ayudar a los maestros a conseguir su licenciatura, responder a las necesidades de los centros de preescolar con una proporción de alumnos:maestro muy alta y desarrollar sistemas sólidos de seguimiento y de investigación que permitan adaptar continuamente el sistema, especialmente a la hora de garantizar la igualdad en el acceso a los servicios de calidad.

**Palabras clave:** México, educación y cuidados durante la primera infancia, ECD, preescolar

**Agradecimientos:** Este documento se basa en un estudio realizado por un equipo de investigadores de la Escuela de Postgrado en Educación de la Universidad de Harvard, de la Universidad de Nueva York y de México. Fue encargado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en febrero de 2006. El estudio fue sufragado por la Secretaría de Educación Pública de México y por una ayuda concedida por la National Science Foundation de los EE.UU. al Center for Research on Culture, Development, and Education (NSF BCS #0721383). Quisiéramos agradecer al Dr. Francisco Miranda, al Dr. Rafael Freyre, a la Dra. Eva Moreno Sánchez y a la Dra. Erika Valle el apoyo y generosidad que nos brindaron al organizar nuestra visita a México y ayudarnos a recabar los datos con los que calculamos nuestras estimaciones de matrícula y cobertura de la educación preescolar, y a la hora de proponer y organizar reuniones con los otras personas de contacto y al asesorarnos sobre el contenido del informe. Asimismo, quisiéramos expresar nuestro agradecimiento al Dr. Ángel Lopez, al Mtro. Virgilio Partida Bush, a la Dra. María del Carmen Escandón, al Dr. Andrés Ortiz, a la Profa. Olivia Estela González Cervantes, a la Dra. Liliana Morales Hernández, a la Profa. Susan Parker, a la Dra. Gladys López Acevedo, al Prof. Mario Luis Fuentes, a la Dra. María Clotilde Juárez Hernández, a Rosalinda Morales Garza y a Miguel Ángel Vargas por haber compartido su conocimiento con nosotros. También quisiéramos dar las gracias a todos los directores de centros de preescolar, a los supervisores, a los asesores técnicos y a los maestros que conocimos en nuestras visitas a centros de preescolar del D.F. y de los estados de México y de Morelos. Del mismo modo, deseamos expresar nuestro agradecimiento a Yoriko Yasukawa, por entonces Representante de UNICEF en la oficina de México, y a todo el personal de dicha oficina por la ayuda que nos prestaron para este estudio. Por último, quisiéramos dar las gracias a Kimberly Fox, Cristina Herrera Espinoza, Julio Rosado, Wendy Arrieta y a Mónica Hurtado por la ayuda que nos prestaron en todos los aspectos durante nuestra visita a México y posteriormente. El informe original está dedicado a los niños mexicanos en edad preescolar, a sus familias y a sus futuros.

Este documento es una adaptación del informe original y contiene algunos datos actualizados. Los autores agradecen a Eva Jespersen, John Bennett y Patrice Engle sus útiles comentarios sobre esta versión.

## ÍNDICE

1. Objetivo y antecedentes del estudio.....	1
2. Cuidados y educación durante la primera infancia en México.....	9
3. Fuentes de datos y métodos de análisis.....	13
4. Expansión de la educación durante la primera infancia.....	15
5. Mejora de la calidad de la educación preescolar.....	33
6. Reforma nacional del plan de estudios de la educación preescolar.....	38
7. Observaciones de centros de educación preescolar.....	44
8. Conclusiones e implicaciones para la política y la investigación.....	49
Referencias.....	61

## Lista de Abreviaturas

CENDI	Centros de Desarrollo Infantil
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DGPP	Dirección General de Planeación y Programación
DIF	Desarrollo Integral de Familia
ECPI	Educación y Cuidados a la Primera Infancia
ECCP	Escala de Evaluación de Calidad Educativa en Centros Preescolares
IMSS	Instituto Mexicano de Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado
NAEYC	National Association for the Education of Young Children
PEC	Programa Escuelas de Calidad
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública

## **1. OBJETIVO Y ANTECEDENTES DEL ESTUDIO**

El objetivo de este estudio es analizar las tres iniciativas principales de política educativa preescolar que se han llevado a cabo en México desde 2000. Estas iniciativas son: el gran intento de extender la educación preescolar por medio de una ley de obligatoriedad; el programa para la mejora de la calidad y la reforma curricular nacional. Se han elegido éstas por ser las iniciativas políticas de educación preescolar con más impacto que se han llevado a cabo en México en los últimos años. Hemos evaluado la puesta en marcha de cada una de las iniciativas teniendo en cuenta la cobertura, la calidad, la equidad y las implicaciones para el desarrollo infantil. Hemos analizado los resultados de nuestro estudio a la luz de las tendencias internacionales de expansión, calidad y currículo de la educación preescolar.

Este estudio se basa en un informe elaborado por un equipo de investigadores de la Escuela de Postgrado en Educación de la Universidad de Harvard, de la Universidad de Nueva York y de México. Fue encargado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en febrero de 2006. A finales de marzo de 2006 los autores visitaron México. Los autores se reunieron con muchos funcionarios de SEP, incluidos el Secretario y el Subsecretario de Educación Básica y muchos más. Asimismo, visitaron seis centros de educación preescolar: dos en Ciudad de México, dos en el Estado de México y dos en el Estado de Morelos. Durante el verano y el otoño de 2006 se recopilaron los documentos y los datos. Los análisis fueron realizados en 2006 y 2007.

En esta introducción se resumen las tendencias internacionales de educación y cuidados a la primera infancia (ECPI) desde el prisma de la cobertura, la calidad y el currículo, para luego describir el contexto inmediato de estas tres iniciativas en México.

### **1.1 Tendencias internacionales en la educación preescolar**

Según un reciente informe sobre el desarrollo infantil en los países en desarrollo, más de 200 millones de niños menores de 5 años no desarrollan todo su potencial cognoscitivo y socio-emocional, en parte, porque están expuestos a múltiples factores de riesgo, como la pobreza exagerada, la malnutrición y un ambiente poco estimulante en el hogar (Grantham-McGregor, Cheung, Cueto, Glewwe, Richter, Strupp y el International Child Development Steering Group 2007). Puesto que el desarrollo cognoscitivo y socio-emocional durante la primera infancia condiciona intensamente la escolarización posterior y el éxito en la vida, esta pérdida de potencial puede producir un descenso de hasta el 20% de los ingresos totales a lo largo de la vida y eventualmente puede acarrear consecuencias para el desarrollo nacional (Grantham-McGregor et al. 2007). Los niños expuestos a múltiples factores de riesgo tienen menos posibilidades de desarrollar facultades cognoscitivas y sociales durante el resto de la infancia, y en cambio, más posibilidades de tener salarios bajos y altas tasas de fertilidad durante la edad adulta, por lo que contribuyen a la transmisión intergeneracional de la pobreza (UNESCO 2006, Grantham-McGregor et al. 2007).

La investigación en los últimos cincuenta años demuestra que el ambiente y las experiencias de los niños durante la primera infancia pueden modificar y mejorar el desarrollo infantil. La investigación ha comprobado fehacientemente que los programas de atención y educación durante la primera infancia mejoran la salud física y el bienestar infantil, las capacidades

cognoscitivas y lingüísticas, las capacidades socio-emocionales y escolarización en la educación primaria (UNESCO 2006). Los estudios realizados en países en desarrollo sugieren que los programas de ECPI generan un alto índice de retorno, si bien se ha de hacer constar que estos índices no proceden de estudios experimentales (UNESCO 2006). Los economistas arguyen que la inversión en programas ECPI es inversión en capital humano, en parte, porque estos programas constituyen la base del aprendizaje posterior (Heckman 2006).

Los objetivos de la educación y los cuidados durante la primera infancia varían mucho dependiendo del contexto cultural, político y demográfico. Por ejemplo, la ECPI se puede considerar no sólo como un medio para incorporar a las mujeres al trabajo, sino también como un contexto importante de intervención educativa ya desde la primera infancia. Puesto que los efectos de los programas de ECPI se han de interpretar en el contexto de los objetivos, valores y prácticas de cada país, resulta difícil hacer comparaciones directas de sus efectos en distintas naciones (Lamb y Ahnert 2006). Sin embargo, Lamb y Ahnert (2006) han sugerido que se pueden comparar los propósitos y los objetivos de la educación y los cuidados durante la primera infancia de distintas sociedades teniendo en cuenta cuatro dimensiones: si hay igualdad entre hombres y mujeres y niños y niñas, si la atención infantil se concibe como una responsabilidad pública o privada, si la atención infantil se considera como un programa de bienestar social o como un programa de educación temprana, y las concepciones básicas de los procesos de desarrollo. Por ejemplo, en los EE.UU. las decisiones sobre la atención infantil competen a las familias individuales y no se acepta ni se alienta la intrusión del gobierno en este tema (Blau 2000). Por el contrario, en los países nórdicos, la política de ECPI refleja la creencia de que la atención y el bienestar del niño es responsabilidad del conjunto de la sociedad y no sólo de la familia individual (Ahnert y Lamb 2001). Cuando la atención infantil se considera como un programa educativo más que como un servicio de guardería, no sólo se consiguen mayores índices de matriculación, sino que además, los programas cuentan más a menudo con subvenciones públicas (Lamb y Ahnert 2006, Olmsted 1992). El patrocinio de estos servicios también puede variar considerablemente, pasando de países donde los servicios de ECPI son prestados principalmente por organismos gubernamentales a otros en los que predominan los programas privados (pese a que muchos organismos privados reciben subvenciones).

## **1.2 Expansión de la educación preescolar**

Durante la última década, la ECPI se ha ido extendiendo en los países con rentas bajas, medianas y altas. De hecho, la matriculación preescolar se ha triplicado en los últimos treinta años en todo el mundo, pese a que los datos varíen mucho de una región a otra. Por ejemplo, en 2004 la matrícula preescolar de niños de entre tres y cinco años fue aproximadamente del 73% en los países desarrollados y en transición, frente al 32% de los países en desarrollo (UNESCO 2006). Esta expansión fue inducida, en parte, por las tendencias sociales y económicas, entre ellas, la migración, la urbanización y la incorporación de la mujer al mercado laboral (UNESCO 2006). La mayor parte del incremento de matrículas en educación preescolar fue de niños de más de tres años. Sin embargo, esto puede reflejar, en parte, la escasez de datos sistemáticos sobre los programas para niños menores de tres años. México ha logrado un éxito notable a la hora de extender la ECPI en los últimos cincuenta años en comparación con otros países de la OCDE (OCDE 2003).



La mayoría de los países han optado por aumentar el acceso a la ECPI en vez de aprobar leyes de obligatoriedad. Las organizaciones privadas y los grupos de beneficencia han jugado un papel fundamental en la difusión de los programas de ECPI, especialmente en los países en desarrollo (UNESCO 2006). En última instancia, los gobiernos empezaron a interesarse por la ECPI, y optaron por extender los programas formales a los niños de entre tres y cinco años como una manera de mejorar el bienestar infantil en una amplia serie de indicadores (UNESCO 2006). Recientemente, algunos países han empezado a establecer la obligatoriedad de educación preescolar para niños de hasta tres años (UNESCO 2006). Pese a que los objetivos y los motivos de estas medidas varían considerablemente de un país a otro, en la mayoría de ellos sirven para demostrar el compromiso del gobierno con la ECPI, para mejorar la calidad de los programas de educación preescolar y para mejorar el bienestar infantil y la preparación de los niños para la educación primaria (UNESCO 2006). Desgraciadamente, las leyes raramente tienen en cuenta lo que supone ofrecer oportunidades educativas a tantos niños (por ejemplo, la cantidad de recursos necesarios para mantener prácticas de alta calidad) y por tanto, no redundan siempre en un mayor índice de matriculación o en más calidad.

### **1.3 Mejora de la calidad de la educación preescolar**

Existe un consenso general de que la calidad de la educación y los cuidados durante la primera infancia es importante para el desarrollo del niño (Center on the Developing Child at Harvard University 2007; Frede 1995; Lamb y Ahnert 2006; McCartney y Phillips 2006; Phillips, McCartney y Sussman 2006; UNICEF 2002; Yoshikawa 1995). Sin embargo, gran parte de la evidencia sobre los beneficios de los programas de alta calidad es anecdótica, lo cual impide confirmar sus efectos positivos o elaborar una definición de calidad apropiada, concreta y aplicable a una amplia gama de contextos. La comparación de los resultados de los estudios realizados ha planteado problemas, ya que muy pocos definen explícitamente la calidad y aquellos que la definen, tienden a calcularla de formas muy dispares. Además, la mayoría de los estudios llevados a cabo evaluaron la calidad a nivel de grupo, de modo que se podían establecer comparaciones entre varios programas pero no dentro de un mismo programa. Por último, la mayoría de la información recogida es descriptiva, por lo que resulta difícil establecer nexos causales entre los tipos de programas que siguen los niños y los efectos de dichos programas en su desarrollo.

Las revisiones recientes de la bibliografía sobre los programas de atención y educación para la primera infancia sugieren que numerosos elementos de dichos programas repercuten positivamente en los indicadores de desarrollo infantil de forma constante (por ejemplo, Center on the Developing Child at Harvard University 2007; Karoly, Kilburn y Cannon 2005; Nelson, Westhues y MacLeod 2003). Entre dichos elementos cabe mencionar: maestros bien formados y con experiencia, aulas con pequeños grupos, proporciones bajas de niños-adulto, interacción receptiva entre el personal y los niños, niveles altos y constantes de participación de los niños en el aula, un ambiente rico desde el punto de vista lingüístico, un plan de estudios adecuado para la edad y materiales estimulantes en un entorno seguro (Barnett, Lamy y Jung 2005; Hill, Brooks-Gunn y Waldfogel 2003; NICHD ECCRN 1996, 1999, 2000; Snow, Burns y Griffin 1998). Los programas que contienen muchos o todos estos elementos suelen producir más efectos positivos en los indicadores de desarrollo infantil.

En general, los niños que siguen programas ECPI de mayor calidad, experimentan un progreso de medio a grande en sus facultades cognoscitivas y sociales (Howes 1997; Lamb y Ahnert 2006; NICHD ECCRN 1997; Phillips, Howes y Whitebook 1992), mientras que los niños que siguen los programas de peor calidad corren el riesgo de no alcanzar buenos resultados de desarrollo (Currie 2001). Los efectos de la calidad en el rango intermedio en los resultados sobre el desarrollo infantil son pequeños (Center on the Developing Child at Harvard University 2007). Estudios experimentales como el Perry Preschool Project y el Abecedarian Project sugieren que los programas de educación preescolar de alta calidad proporcionan beneficios a largo plazo, como mayores niveles de éxito escolar, menores índices de delincuencia juvenil y de detenciones, menores índices de asistencia pública (Barnett 1998; Campbell, Ramey, Pungello, Sparling y Miller-Johnson 2002). Un número reducido de estudios cuasi-experimentales o no experimentales comprobaron que los programas de mayor escala surtían un efecto moderado en el desarrollo del niño durante el segundo año de la educación primaria, incluyendo una mayor capacidad lingüística receptiva, habilidad matemática, capacidad cognoscitiva y de atención, facultades sociales y menos problemas de comportamiento (US Department of Health and Human Services 2005; Ludwig y Phillips 2007; NICHD ECCRN 2001; Peisner-Feinberg et al. 2001).

Los resultados de distintos estudios internacionales también hallaron beneficios a largo plazo. Por ejemplo, los resultados de los proyectos Encuesta Nacional Francesa y Oferta Efectiva de Educación Preescolar del Reino Unido (EPPE) apuntan a que una mayor exposición a ECPI de alta calidad propicia un desarrollo intelectual mejor y menores tasas de repetición de grados durante la educación primaria (Jarousse, Mingat y Richard 1992; Sylva et al. 2004). Otro estudio comprobó en distintos países que los niños que habían cursado programas de ECPI a los 15 años consiguieron una puntuación considerablemente más alta en los exámenes de matemáticas que los compañeros que no cursaron programas de ECPI, incluso después de haber examinado el nivel socioeconómico familiar (PISA 2003). El Proyecto de Preescolar IEA (Weikart, Olmsted y Montie 2003) es uno de los pocos estudios que se centra en las características estructurales y de proceso de distintos países. En los programas ECPI de los 15 países estudiados, los niños de los programas que ofrecían un mayor nivel de autonomía y en los que el maestro estaba mejor formado, solían tener la capacidad lingüística más desarrollada. Los investigadores también detectaron una mayor capacidad cognoscitiva en los niños que participaban con menos frecuencia en actividades para el grupo entero (Weikart et al. 2003).

En los países en desarrollo se han llevado a cabo varias evaluaciones de programas específicos para la primera infancia. Aunque estos estudios no compararon programas basados en niveles de calidad diferentes, sí proporcionan suficiente información acerca de los tipos de resultados que tienden a generar los programas con una determinada estructura y diseño. Algunos programas, como los *Integrated Child Development Programs* (Programas Integrados de Desarrollo Infantil) en India y Bolivia proporcionan educación temprana como parte de un paquete integral de servicios. Se ha comprobado que estos componentes de apoyo a las familias y servicio social tienen impactos positivos en las habilidades psicosociales, la cognición y el lenguaje de los niños (UNICEF; Banco Mundial). En un estudio realizado en Mauricio se comparó a niños que asistían a programas de enriquecimiento de alta calidad, con proporciones bajas de alumnos-maestro, personal altamente capacitado y un plan de estudios muy bien definido, con niños que asistían a centros comunitarios de atención infantil, y se hallaron efectos beneficiosos de largo plazo, en términos de una menor

incidencia de problemas de conducta y mejoría en la salud mental (Raine, Mellingen, Liu, Venables y Mednick 2003). El PROAPE (Programa de Alimentación de Preescolar) de Brasil, en el que los niños realizaban diariamente actividades psicomotoras, encontró menores tasas de repetición de grados y de abandono escolar entre los participantes del programa en comparación con niños sin experiencia preescolar (Myers 1992a). Se encontraron efectos similares entre los participantes del Early Childhood Education Project de India. Este programa también se impartía en centros que ofrecían actividades educativas y lúdicas a niños desfavorecidos de regiones pobres del país (UNESCO Instituto de Estadística 2003-2004). Un estudio acerca de un programa de verano para preescolar puesto en marcha en Filipinas halló que los participantes del programa conseguían mayor puntuación y menores tasas de abandono escolar que los no participantes. Este programa de verano, cuya duración era de seis semanas, consistía en actividades con material de manipulación, fichas de trabajo, poemas y canciones (The Consultative Group on Early Childhood Care and Development, 1997).

Uno de los hallazgos más afianzados de la bibliografía ECPI es que los programas de alta calidad cosechan mejores resultados en los índices de desarrollo infantil en distintos ámbitos. Cada vez está más reconocido que la educación y los cuidados de calidad a la primera infancia pueden contribuir a formar las habilidades básicas necesarias para el posterior éxito en la vida (OCDE 2001). Sin embargo, la definición de calidad ha sido muy heterogénea en los distintos países.

*Indicadores de calidad estructural y de proceso.* En un número apreciable de países del mundo, las medidas de calidad se han basado en lo que los investigadores en los Estados Unidos han llamado las dimensiones de calidad estructural y de proceso (Bennett 2007; Myers 2006; NICHD ECCRN 2005; OECDE 2004; Vandell y Wolfe 2000; UNESCO 2006). La calidad del proceso hace referencia a la sensibilidad y receptividad de los cuidadores, así como a la estimulación cognoscitiva y se suele medir observando las actividades y las interacciones en el entorno del centro, incluyendo la interacción con los cuidadores y con los demás niños y la estimulación del lenguaje. Algunas medidas se centran principalmente en las experiencias individuales de los niños (como el ORCE), mientras que otras analizan principalmente las experiencias de grupo (como ITERS/ECERS). En general, las evaluaciones de la calidad del proceso intentan cuantificar los cuidados y la educación que reciben los niños. Es importante destacar que este tipo de medidas estandarizadas del proceso podrían ser menos útiles en otros países donde las normas culturales relacionadas con la interacción entre los padres y los cuidadores pueden ser muy diferentes a las de los Estados Unidos (Lamb 2006).

La calidad estructural se mide por la proporción niños-adulto, el tamaño del grupo, la educación formal del profesorado y su formación y suele cuantificarse observando o elaborando informes sobre las características estructurales del aula. La calidad estructural es más fácil de cuantificar que la calidad del proceso y por tanto, estos datos suelen gustar más a los responsables de las políticas, ya que son más fáciles de controlar. Merece la pena recalcar que una calidad estructural alta no garantiza una calidad de proceso alta, pese a que muchas personas creen que se necesita calidad estructural para que los educadores presten una atención sensible y propongan actividades aptas para la edad (Phillips, McCartney y Scarr 1987).

En muchos países, tanto el proceso como las dimensiones estructurales se encuentran incluidas en escalas que sirven para evaluar la calidad de la ECPI (Myers 2004). Sin embargo, se observa una variación notable entre países al utilizar indicadores más específicos. De hecho, la calidad suele considerarse como una medida relativa y no universal de los programas de ECPI en todo el mundo (Dahlberg, Moss y Pence 1999). La información que arrojan estas escalas algunas veces se utiliza en el proceso de acreditación supervisado por representantes externos de ministerios nacionales u organizaciones como la NAEYC (Asociación Nacional para la Educación de Niños, por sus siglas en inglés) en los Estados Unidos, el QIAS (Sistema de Mejora de Calidad y Acreditación) en Australia y la Red de Cuidados Infantiles de la Comisión Europea (Bennett 2000). Aunque no son idénticas, las normas de calidad de estas organizaciones se asemejan mucho. Por ejemplo, todas establecen normas para evaluar la infraestructura y los materiales de aprendizaje, la organización de actividades y el suministro de materiales de aprendizaje para niños, los procesos de enseñanza y aprendizaje, las relaciones con la familia y la comunidad y la seguridad y salud de los niños (Myers 2006; NAEYC; National Childcare Accreditation Council; Red de Cuidados Infantiles de la Comisión Europea 1996). También emiten recomendaciones acerca de los componentes estructurales de los programas, como la cantidad adecuada de personal y la administración escolar o sobre cómo crear mayores oportunidades de desarrollo profesional para maestros.

Asimismo, dadas las diferencias en los objetivos, la capacidad y los conceptos de educación y cuidados en los distintos contextos culturales, sociales y económicos, resulta difícil determinar umbrales de calidad que puedan aplicarse a todos los países (Bennett 2000; Red de la Comisión Europea para Cuidados Infantiles 1996; Myers 1995; UNESCO 2005. Sin embargo, Bennett (próxima publicación 2007) y la Innocenti Report Card N° 8 recogen una propuesta de parámetros para los servicios a la primera infancia en los países de la OCDE). Aunque a menudo se exige la prestación de servicios de “calidad”, rara vez se define de manera explícita. La calidad con frecuencia se describe más en términos de los resultados deseados que de los insumos necesarios (Bennett 2000). Los resultados no sólo incluyen una mejor calidad de vida para los niños en términos de mejor salud y rendimiento escolar, sino de una vida más productiva para los padres y las comunidades (Evans 1996). El enfoque más reciente de la calidad ha hecho que se intente comprender mejor *cómo* se comportan los prestadores de servicios y los maestros en el aula y *qué* se enseña (Bredenkamp 1987), cómo se gestiona la educación y cómo se relacionan las escuelas con las familias y las comunidades. En otras palabras, la calidad en los cuidados y la educación a la primera infancia puede incluir características estructurales, infraestructura, preparación del personal, procesos de enseñanza y aprendizaje y materiales (Myers 2006). Cada uno de los aspectos de la calidad está influido por el contexto (Myers 2006).

*Seguimiento de la calidad.* Algunos países cuentan con sistemas formales de seguimiento de la calidad, aunque esto es mucho más frecuente en las naciones ricas, donde la prestación de servicios es suficientemente amplia para merecer la participación del gobierno central (Bennett, 2000). En los Estados Unidos, donde no existe una normativa federal, las características estructurales tienden a reglamentarse a nivel estatal (Phillips y Zigler 1987); los estados con normas más rigurosas cuentan, por regla general, con programas de mayor calidad que los estados con normas menos exigentes (Phillips et al. 1992). Sin embargo, las normas estructurales en cuanto al tamaño del grupo, la proporción entre estudiantes y

maestros y la capacitación de estos últimos varían considerablemente, tanto entre estados de los Estados Unidos como a nivel internacional.

En muchos países, los programas de ECPI no entran en el ámbito de competencia de los ministerios de educación, por lo que los datos sobre la calidad y el rendimiento estudiantil a nivel preescolar son escasos en comparación con la información disponible para la educación primaria y posterior. La única información sobre la calidad de la educación preescolar con que se cuenta en algunos países proviene de organizaciones como la UNESCO, el Banco Mundial y la UNICEF, que han establecido objetivos y formulado recomendaciones, además de haber consolidado un conjunto de evaluaciones realizadas por programas para la primera infancia en todo el mundo (como OCDE 2001; UNICEF 2005)

*Resultados.* La interpretación de los resultados de la ECPI depende de la forma en que se definen los indicadores de desarrollo de los niños, los padres y el personal. Las definiciones varían considerablemente entre países, y están determinadas por los contextos sociales y culturales (Myers 2006). Los resultados asociados con los cuidados y la educación a la primera infancia suelen estar definidos de una forma bastante limitada. Es decir, la mayor parte de los estudios de investigación y evaluación describen los resultados en términos de “lo que les sucede a los niños” como resultado de sus experiencias educativas (Myers 2006). Por ejemplo, los resultados relativos al desarrollo durante los años de la educación preescolar pueden estar basados en el crecimiento social, emocional, cognoscitivo, físico y del lenguaje pero, con frecuencia, sólo se toman como baremos el desarrollo cognoscitivo y del lenguaje. Esta visión restrictiva aflora cuando se juzga “el momento de estar listos para la escuela” desde una perspectiva relativamente estrecha y también porque piensa que los resultados emocionales y sociales son más difíciles de medir (Raver y Zigler 1997; Yoshikawa y Zigler 2000).

Pese a que sea mucho menos frecuente, los resultados también pueden definirse de manera más amplia e incluir el progreso escolar posterior y el rendimiento escolar, así como los resultados sociales en un sentido más amplio, como la capacidad de contribuir a las comunidades y a la sociedad (Myers 2006). Éstos reflejan el efecto de la calidad sobre las experiencias y éxito posteriores de los niños. Por ejemplo, el progreso escolar se describe en términos de tasas de repetición de cursos, de tasas de abandono y de desempeño general. De los estudios analizados se desprende que los niños que asisten a centros de ECPI de alta calidad normalmente tienen menores tasas de repetición y abandono y mayores tasas de terminación de cursos escolares que los niños que asisten a centros de menor calidad. Los resultados sociales más generales se relacionan con la adquisición de valores locales y la capacidad y deseo del individuo de convertirse en un ciudadano que contribuye (GMR 2005; Myers 2005). Estos elementos rara vez se han tenido en cuenta en las evaluaciones de los efectos de la ECPI, en parte porque las evaluaciones de largo plazo son escasas.

*Temas de acceso y equidad en la calidad de la ECPI.* Aunque se trata de temas distintos, el acceso y la equidad están estrechamente relacionados entre sí y muy ligados a la calidad de los cuidados y la educación en la primera infancia. La posibilidad real de acceder a la educación depende de factores tales como el costo, la geografía y las actitudes o expectativas de los padres de familia. Las estructuras de financiación y cuotas suministran información acerca de cómo es de asequible la ECPI para la población de un país. Aunque la proporción varía de un país a otro, la educación y los cuidados a la primera infancia generalmente son

financiados mediante una combinación de cuotas a cargo de los padres y subvenciones de los gobiernos. Es normal que, en países donde las familias soportan una gran carga económica, no se garantice que todos los niños reciban educación preescolar. Para que un centro sea accesible tiene que estar relativamente cerca y se tiene que poder llegar a él fácilmente. Aunque en teoría una escuela sea accesible, si los padres de familia no desean llevar a sus hijos a esa escuela, ésta no es, de hecho, accesible para los niños.

El ‘acceso’ generalmente se mide con un índice de tasas de matrícula. Un país puede atender al 100% de su población, proporcionando acceso a la educación preescolar a todos los niños y, de acuerdo con esa medida, ser “equitativo”. Sin embargo, al mismo tiempo puede estar ofreciendo acceso desigual a programas de alta calidad o proporcionar apoyos desiguales para niveles de éxito muy dispares (Myers 2006). En México se puede considerar que las comunidades marginadas corren el riesgo de tener menos acceso a la educación preescolar de calidad. Entre estas comunidades se incluyen las poblaciones y los estados muy pobres, las comunidades con altas proporciones de población indígena y las zonas rurales (CONAPO 2000). En secciones posteriores de este informe se analizarán los datos de educación preescolar en función de algunos de estos indicadores, para abordar cuestiones de acceso y equidad.

#### **1.4 El plan de estudios en la educación preescolar**

Aunque muchos países han centrado sus reformas de la educación preescolar en facilitar el acceso a ECPI, los estudios recientes subrayan la necesidad de mejorar los programas educativos preescolares. A lo largo de las últimas décadas muchos países han puesto en marcha reformas educativas para abordar este tema. Estas reformas se guiaban, en parte, por un creciente interés por los resultados de desarrollo infantil. Al identificar los resultados cognoscitivos, sociales, comportamentales y de salud clave, los países han podido establecer baremos nacionales en uno o en varios de estos campos (UNESCO 2006). De esta manera, han podido controlar mejor el avance y cambiar las prácticas pedagógicas para responder a las necesidades de los niños y de las familias.

La mayoría de las reformas de los planes de estudios se han concentrado en mejorar los programas de formación del profesorado de preescolar, con la esperanza de que dicha formación redundase en una mejora de la pedagogía y la práctica (UNESCO 2006). Por ejemplo, muchos países europeos han reformado sus programas de formación del profesorado para garantizar que todos los maestros de preescolar y de primaria tengan el mismo nivel de cualificación básica, independientemente de su especialidad. La formación en el lugar de trabajo y la formación continua también se han difundido en muchos países como una forma de mejorar y actualizar la pedagogía y la práctica.

Otras reformas persiguen que el contenido del plan de estudios ofrezca a los niños un aprendizaje coherente con los objetivos de la sociedad del país. Por ejemplo, algunos países han incorporado algunas áreas de contenido específicas al plan de estudios preescolar, incluidas las matemáticas o la alfabetización, así como habilidades sociales, nutrición y actividades creativas como el arte y la música, sin establecer programas de asignaturas ni actividades pormenorizados. Otros países han optado por imponer planes de estudios básicos, que suelen enviarse al profesorado de preescolar y a los padres y que posteriormente se aplican en las aulas preescolares. En cambio, otros países han optado por definir

meticulosamente los resultados que se espera que los niños alcancen con el aprendizaje, proporcionan estrategias pedagógicas para conseguir estos resultados y ofrecen planes específicos para satisfacer las necesidades de los niños indígenas y los niños con necesidades especiales (UNESCO 2006). Últimamente los países han empezado a vincular los baremos de rendimiento con los planes de estudios para mejorar el aprendizaje y el desarrollo durante los años de educación preescolar y preparar a los niños para la educación primaria.

## **2. LA EDUCACIÓN Y LOS CUIDADOS A LA PRIMERA INFANCIA EN MÉXICO**

En México la atención formal a los niños en edad preescolar comenzó a finales del siglo XIX. Como en otros países, la atención se dividió entre programas que tenían la educación de los niños pequeños como el principal objetivo y los que se centraron en los cuidados, principalmente desde un contexto de bienestar social.

Entre 1948 y 1992, la educación preescolar de México se dirigió desde la Dirección General de Educación Preescolar de la SEP. En 1992, la descentralización de la educación del nivel federal al estatal se intensificó con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Como resultado de este cambio de política, las competencias administrativas de la educación preescolar se traspasaron a los estados, con la supervisión de varias dependencias de la Subsecretaría de Educación Básica (por ejemplo, *la Dirección General de Desarrollo Curricular*).

En la actualidad, la educación preescolar en México abarca de los tres a los cinco años de edad<sup>1</sup>. La escuela primaria comienza a los seis años<sup>2</sup> y el primer ciclo de la secundaria a los doce. En total, de acuerdo con la nueva reforma a la ley, se trata de doce años de educación obligatoria (educación básica).

La educación preescolar pública cuenta con varios sistemas. La Secretaría de Educación Pública (SEP) dirige directamente cuatro sistemas de educación preescolar: el General, los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), el Indígena y los centros preescolares comunitarios gestionados por CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo). Este informe se centrará sobre todo en estos tipos de educación preescolar. Sin embargo, más adelante también se describirán otros, dirigidos por otras dependencias y departamentos del Gobierno mexicano.

El sistema de educación General es el que atiende al mayor número de niños en edad preescolar en México. Las escuelas de este sistema pueden estar ubicadas en zonas urbanas o rurales.

---

<sup>1</sup> Este estudio no cubre los servicios prestados a las familias con hijos desde el nacimiento a los tres años de edad. Los servicios para esta población provienen de distintos sistemas: desde CENDI y educación inicial, a una serie de programas de enseñanza y atención infantil dirigidos por la Secretaría de Bienestar y por el sector privado.

<sup>2</sup> En virtud de una reciente enmienda, los niños de 5 años pueden incorporarse a la escuela primaria si cumplen los 6 años entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre. De igual manera, los niños de 2 años pueden acceder a la educación preescolar si cumplen los 3 años en este mismo período.

Los CENDI, que son casi exclusivamente urbanos, atienden fundamentalmente a niños entre el nacimiento y los 48 meses de edad; si bien algunos centros también ofrecen servicios de educación y cuidados para niños mayores de esa edad. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) dirige varios tipos de ECPI, incluyendo algunos CENDI, centros de cuidados y educación preescolar para hijos de los empleados de la institución y guarderías infantiles y centros preescolares para madres que trabajan en el sector formal (afiliadas a la Seguridad Social). La mayor parte de estos programas son para niños de hasta 48 meses de edad. Los programas administrados por el Instituto de Seguridad Social y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que prestan servicios de ECPI a hijos de funcionarios del Estado hasta los seis años de edad, funcionan de manera similar.

De igual manera, existen varios sistemas de educación preescolar que atienden a la población desfavorecida. El sistema compensatorio de educación preescolar del CONAFE atiende principalmente a niños de localidades con menos de 500 habitantes (para más detalles, véase el recuadro sobre el CONAFE al final del documento). Por su parte, el sistema indígena atiende a la población indígena y está administrado y dirigido por una oficina exclusiva de la SEP. Los programas administrados por el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF, Desarrollo Integral de la Familia, o Departamento de Bienestar Familiar) atienden (hasta los seis años de edad) a los hijos de madres que trabajan y que se supone que no están afiliadas al sistema de seguridad social. Por último, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) dirige programas de ECPI para hijos de trabajadores migrantes.

También existe una amplia gama de centros preescolares privados que atienden a familias con diferentes situaciones socioeconómicas. Este informe se concentra en la educación preescolar pública.

*La matrícula en preescolar desde 1970 a 2000.* En esta sección se resumen las tendencias de la matrícula en la educación preescolar entre 1970 y 2000. Los aumentos desde 2000 se comentan en la sección sobre la obligatoriedad. Antes de 1970<sup>3</sup>, año en que comienzan las estadísticas para la matrícula<sup>4</sup> en preescolar, el número de niños inscritos era aún relativamente bajo. Sin embargo, entre 1970 y 2000, cuando entró en funciones el gobierno actual, la matrícula aumentó un 755%, pasando de cerca de 400.000 alumnos en el año base a poco más de 3.400.000 en el año escolar 2000-2001.

Un forma de resumir las estadísticas desde 1970 es analizando la matrícula al inicio de cada década, como aparece en el cuadro 1, y el crecimiento durante el decenio. El cuadro 1 también presenta el porcentaje de matrícula total en las escuelas financiadas a nivel estatal o en las privadas.

---

<sup>3</sup> Aunque se han dado cambios importantes en el tipo de atención que se presta, en la responsabilidad de dicha atención (por ejemplo, el traspaso de las competencias en educación preescolar del ámbito federal al estatal en 1992) y en el detalle con el que se presentan las estadísticas, las cifras de matrícula total parecen ofrecer un panorama en bruto de cambios en el número de niños que asistió en el tiempo. Se desconoce el margen de error para las estadísticas oficiales.

<sup>4</sup> La matrícula se define como el número de niños inscritos al principio de un año escolar. Por tanto, la matrícula para el año escolar 1970-71 es el número de niños inscritos en la educación preescolar al comienzo de dicho año escolar en septiembre de 1970.



**Cuadro 1: Crecimiento de la matrícula en educación preescolar en México, por décadas**

Inicio de la década	Matrícula total	Crecimiento	% en centros privados
1970	400.138		7,2%
1980	1.071.619	168%	11,1%
1990	2.734.054	155%	8,5%
2000	3.423.608	25%	10,0%

Del cuadro 1 se desprende lo siguiente:

- Un enorme crecimiento en los años setenta y ochenta, pero a partir de una base relativamente baja. Aumento modesto durante los años noventa.
- El porcentaje de matrícula en centros privados es relativamente bajo. Entre 1970 y 1980 aumentó, para disminuir en la siguiente década y aumentar de nuevo de 1990 a 2000.

Quizás una manera más completa de analizar la matrícula es observando los cambios durante cada sexenio presidencial (cuadro 2).

**Cuadro 2: Crecimiento de la matrícula en educación preescolar en México por sexenio**

Sexenio	Presidente	Matrícula total al Inicio	Crecimiento total en la matrícula (%)	Crecimiento medio por año	Tasa máxima de crecimiento en un año
1970/1-1975/6	Echeverría	400.138	34%	6%	7,8% (75-76)
1976/7-1981/2	López	607.946	126%	18,1%	28,4% (81-82)
1982/3-1987/8	De la Madrid	1.690.964	55%	9%	13,0% (81-82)
1988/9-1993/4	Salinas	2.668.561	12%	2%	4,2% (93-94)
1994/5-1999/0	Zedillo	3.092.834	9,7%	2%	2,5% (95-96)

El cuadro muestra que las tasas de crecimiento fueron más altas durante las gestiones de López Portillo (126%), De la Madrid (55%) y Echeverría (34%). Estos grandes incrementos se produjeron durante los años en los que la economía era alimentada por el primer auge petrolero. También se dieron a partir de una base relativamente baja. Por ejemplo, la incorporación de más de un millón de estudiantes durante el sexenio de López representó un crecimiento enorme de un 126%, pero ese mismo número, sumado al sistema actual representaría un crecimiento de tan sólo el 25%. Asimismo, el crecimiento fue relativamente lento durante las dos gestiones que precedieron al gobierno del presidente Fox (Salinas y Zedillo).

## CONAFE

El Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) tiene como objetivo reducir las desigualdades educativas en México mediante el apoyo a las escuelas y poblaciones más desaventajadas (Garza 2005). Así, su carácter es explícitamente compensatorio, si se compara con el sistema general de educación preescolar. Para seleccionar las escuelas que recibirán apoyo del CONAFE se utilizan varios indicadores de pobreza. El programa ofrece desarrollo profesional para maestros, tecnología audiovisual, material para el plan de estudios y mejoras de la infraestructura escolar. El sistema de CONAFE incluye el nivel preescolar y la educación primaria, así como la telesecundaria (educación secundaria mediante televisión por satélite para comunidades aisladas).

Los cursos comunitarios de preescolar están dirigidos por las instituciones comunitarias y los padres. En general, los maestros no cuentan con experiencia docente previa y se les otorgan becas para pagar matrícula en las Facultades de Educación. A cambio, viven en comunidades donde existen escuelas del CONAFE, enseñando y prestando servicios sociales y asistencia educativa directa a los padres en los hogares.

El modelo de formación y apoyo del CONAFE es intensivo. Para cada 10 aulas se cuenta con un “formador” (cabe apuntar que el número de aulas puede estar repartido en varios centros de una región). Los maestros de las 10 aulas se reúnen cada mes con el capacitador para ser supervisados de cerca y recibir formación en el lugar de trabajo. De hecho, el CONAFE ya estaba aplicando el plan de estudios basado en competencias antes de la reforma curricular de 2003-2004.

Merece la pena destacar que las desventajas socioeconómicas que se acumulan a lo largo de los primeros cinco años de vida reducen considerablemente el acceso a la ECPI de los niños más vulnerables de muchos países (UNESCO 2006). Por ejemplo, en México, las tasas de matrícula de los grupos indígenas son bastante más bajas que las de la clase media urbana o que las de los grupos no indígenas (OCDE 2003). Puesto que los efectos de la ECPI suelen reportar más beneficio a los niños desfavorecidos, se ha intentado ampliar el acceso a la ECPI de estos grupos.

En una evaluación reciente del Banco Mundial (Patrinos, Shapiro y Treviño 2004), se comprobó que la brecha en la puntuación obtenida en evaluaciones entre los alumnos de escuelas primarias que no participan en programas compensatorios y los de CONAFE y otros esquemas compensatorios patrocinados por la SEP se había reducido de forma sustancial entre 1988 y 2002, en especial para los estudiantes en mayor desventaja. Estos datos sugieren que el sistema de CONAFE contribuye a reducir las desigualdades educativas. Por desgracia, no se dispone de datos de esta naturaleza para las edades en las que se asiste a la educación preescolar.

Un inconveniente del programa de CONAFE es que financia a sus maestros con becas. En la actualidad, el conjunto de maestros potenciales podría solicitar una o ambas de las siguientes becas: 1) becas de CONAFE; 2) becas de gobiernos estatales o de Oportunidades que no requieran la prestación de servicios sociales a cambio de la financiación. Aunque actualmente los instructores ya tienen posibilidad de obtener las becas de Oportunidades y CONAFE simultáneamente, de forma que queden cubiertos una mayor parte del coste de la matrícula universitaria y otros gastos, las condiciones que impone el programa de CONAFE (residencia y participación en la comunidad) pueden reducir las posibilidades de atraer a los mejores candidatos a la beca.

### **3. FUENTES DE DATOS Y MÉTODOS DE ANÁLISIS**

Este estudio emplea diversos métodos y recurre a datos de distintas fuentes, incluyendo un análisis de la literatura, la revisión de los informes existentes sobre la educación preescolar en México y otros países, entrevistas con informadores clave de diferentes organizaciones que se relacionan con la educación preescolar en México y visitas y observaciones en centros de preescolar del Distrito Federal y dos estados. Más adelante se presentan las fuentes de datos utilizadas para fundamentar las tres principales secciones de este informe.

*Datos utilizados en la sección sobre la obligatoriedad.* A fin de evaluar los cambios en la matrícula de la educación preescolar desde que se dictaminó su obligatoriedad, se utilizaron datos del llamado Formato 911 o Censo Escolar que proporcionó Rafael Freyre, Director General de Planeación y Programación (DGPP) de la Secretaría de Educación Pública (Secretaría de Educación Pública 2005). Estos datos se recopilan a partir de un cuestionario que se envía dos veces al año a todas las escuelas de México, incluyendo las preescolares. El cuestionario que se utilizó en este caso es el que se envió al inicio del año escolar desde el año 1998-1999 a 2005-2006. A partir de este conjunto de datos, se utilizó la información sobre el número de aulas, de estudiantes matriculados en cada grado, su género, el número de maestros, directores y asistentes y si la escuela se hallaba en zonas urbanas o rurales.

El segundo conjunto de datos consistió en información extraída del censo escolar nacional acerca del número de niños en edad preescolar. Esta información se obtuvo del Consejo Nacional de Población o CONAPO a través de la DGPP. CONAPO realiza estimaciones anuales de la población (el censo mexicano realiza recuentos del total de la población cada diez años). La información se utilizó como estimación de la población de niños de tres, cuatro y cinco años de edad para cada año desde 1998 hasta 2005, y sirvieron de “denominador” en el cálculo de las tasas de matrícula en la educación preescolar. Además, para 2005, se contó con cifras actualizadas sobre la población de tres, cuatro y cinco años de edad procedentes del recuento de la población a medio plazo (entre un censo y otro) que realiza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

También se utilizaron datos adicionales, no para el cálculo de estadísticas, sino para interpretar los resultados. Entre estos datos se incluyó un índice a nivel estatal y municipal desarrollado para evaluar los niveles de marginación de las poblaciones de los estados mexicanos. Este índice fue calculado por el CONAPO basándose en los datos del INEGI, del CONAPO y de la CNA (CONAPO 2000) y contiene varios indicadores de marginación, entre ellos, las tasas de pobreza, la representación de poblaciones marginadas y la calidad de las viviendas.

*Datos utilizados en la sección sobre mejora de la calidad.* Para esta sección, se recurrió de nuevo a entrevistas con personas claves, a informes anteriores y a un análisis de las características de la educación preescolar que predicen si la escuela es apta para optar al PEC. Para este fin se utilizó el Formato 911 del Censo Escolar, del que se extrajeron elementos del año 2003 relacionados con el tamaño del centro educativo, las características demográficas de los estudiantes, la capacitación de los maestros, la ubicación rural o urbana y el índice de marginación del CONAPO para predecir si la escuela entró en el PEC en 2004.

*Datos utilizados en la sección de reforma curricular.* La información que se utilizó en la sección de la reforma curricular se recabó de informes anteriores, entrevistas con informadores clave que trabajaron en la reforma de los planes de estudios y visitas que se efectuaron a seis centros de preescolar en marzo de 2006. Estos seis centros se eligieron prestando atención a la diversidad entre zonas rurales y urbanas y de sistemas. Se visitaron dos en la Ciudad de México, dos en el Estado de México y dos en el estado de Morelos. Uno de los centros era del CONAFE. En cada uno de los centros se llevaron a cabo entrevistas informales con maestros, directores, supervisores, padres y miembros de los equipos de apoyo del PEC y la SEP.

Estas tres iniciativas de política se analizarán atendiendo a varios elementos comunes: *cobertura, equidad, calidad e implicaciones para los indicadores posteriores de desarrollo infantil.* Los tres primeros factores son dimensiones comunes de las evaluaciones de las políticas educativas y sociales (Bardach 2000; Currie 1997), a los cuales se puede sumar un cuarto relacionado con el desarrollo infantil.

- La cobertura se relaciona con el grado en el que una intervención social es accesible a una población dada. La matrícula es un indicador aproximado de la cobertura (dado que las familias difieren en sus preferencias en cuanto a matricular a sus hijos en programas de ECPI, incluso en el contexto de una ley que obliga a hacerlo). Por ejemplo, se considerará cómo ha cambiado la proporción de niños de tres, cuatro y cinco años de edad matriculados en la educación preescolar desde que se aprobó la ley de la obligatoriedad.
- La calidad, a los efectos de este estudio, se centrará en la calidad de los servicios educativos para los niños y sus familias. En el capítulo sobre la calidad se adoptará una definición amplia que abarca las dimensiones estructurales y de proceso, así como los resultados. También se presentará la investigación existente sobre la calidad de los centros de educación preescolar en México y se tomarán en consideración los elementos generadores de calidad, como la capacitación, la asistencia técnica y el apoyo a diversos niveles en los sistemas de educación preescolar.
- La equidad se relaciona con la posibilidad de que determinados subgrupos en un segmento de población tengan distintos niveles de acceso a recursos, programas o calidad. También se estudiarán las implicaciones de cada una de las tres iniciativas de política para la equidad, entre estados, zonas rurales y urbanas y niños y niñas.
- Por último, se considerarán las implicaciones de las políticas recientes para el desarrollo infantil y la preparación para asistir a la escuela. Desafortunadamente, debido a la falta de bases de datos nacionales que incluyan la evaluación de los resultados de desarrollo infantil e información detallada sobre la matrícula en la educación preescolar, no es posible realizar análisis que vinculen las experiencias en el nivel preescolar con los indicadores de desarrollo. Sin embargo, en la medida en la que la investigación en México y en otros países apunte a la existencia de una relación causal sólida entre aspectos de la calidad de la educación preescolar y el desarrollo infantil, se comentarán las implicaciones de algunas de las conclusiones alcanzadas para el desarrollo infantil.

Es importante comentar las distintas limitaciones de este informe. Primero, las visitas a centros de educación preescolar se limitaron a centros públicos; no se visitó ningún centro privado. Por este motivo, los hallazgos de este informe se centran principalmente en centros públicos. Segundo, dentro de este ámbito de preescolares públicos, las conclusiones se centran en los programas administrados por la SEP. Se recabó información, aunque en menor medida, acerca de otros sistemas de educación preescolar pública, como los administrados como parte de programas del DIF, SEDESOL, IMSS e ISSSTE. También se presenta información, si bien somera, acerca de los programas de preescolar de CONAFE y los CENDI, aunque los datos obtenidos en este caso también fueron limitados, por lo que el presente informe no debe considerarse como un análisis de estos programas. Tercero, debido a la falta de datos a nivel nacional que asocien los indicadores de desarrollo infantil a datos sobre su asistencia a centros de educación preescolar, no es posible demostrar el impacto de ninguna de estas tres iniciativas de política sobre los indicadores de desarrollo social, cognoscitivo, de salud o emocional del niño. Cuarto, también se carece de datos nacionales completos sobre las múltiples dimensiones de la calidad en la educación preescolar. Sin embargo, sí se presenta información sobre indicadores como el tamaño de grupo y la proporción entre alumnos y maestros. Por último, no es posible sacar conclusiones causales acerca de los efectos de estas políticas sobre el desarrollo infantil, el funcionamiento familiar o las características del centro o su personal a partir de los datos disponibles. Es importante advertir al lector que cualquier afirmación acerca de las consecuencias de estas políticas se basa en datos de correlaciones, que no permiten realizar inferencias causales sólidas.

#### **4. EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR**

La propuesta de ley para establecer la obligatoriedad de la educación preescolar fue presentada por primera vez en el Senado mexicano el 16 de octubre de 2001, por un senador del principal partido de la oposición (Senado de la República 2001). Dicho senador abordó el tema aludiendo al derecho de todos los niños a recibir educación, tal como está establecido en la Constitución. La propuesta señalaba la importancia de ayudar a los niños a prepararse para la escuela primaria, pese a adoptar una visión amplia, integral y continua de cómo aprenden los niños y del desarrollo temprano. Se argumentó que los centros de preescolar podían compensar la falta de habilidad de las familias a la hora de estimular el desarrollo, tendiendo un puente entre la casa y la escuela. Siendo la educación preescolar obligatoria, las familias más pobres cuyos hijos no estuvieran matriculados podrían beneficiarse de ella, y de esta manera, se fomentaría la igualdad educativa. El texto no utilizaba un lenguaje propio de la “inversión”, sino que mencionaba las virtudes educativas y sociales generales de la educación preescolar.

La presentación ante el Senado no ofrecía muchas explicaciones de por qué la educación obligatoria debería comenzar a los tres años, pero dejaba implícito que cuanto más fuese, mejor, especialmente para los hijos de las familias menos favorecidas. La presentación tampoco hacía alusión a los motivos políticos y económicos, tan sólo dejaba claro que el sindicato de maestros respaldaba fuertemente la propuesta. Los maestros de preescolar contemplaban la obligatoriedad como una forma de atraer la atención a su especialidad o quizás, de aumentar el presupuesto. Pese a que los motivos específicos y el origen de la iniciativa siguen siendo opacos, salió adelante con un amplio apoyo y en última instancia, la propuesta fue aprobada en la Ley General de Educación de 2002.

Esta ley [publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de noviembre de 2002]<sup>5</sup> establece el carácter obligatorio de la educación preescolar para todos los niños mexicanos de tres a cinco años:

*Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria.*

*Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria y la secundaria.*

Este párrafo de la ley se ha convertido en la legislación de la *obligatoriedad*. La ley establecía un calendario para alcanzar la cobertura universal (cobertura del 100%) de los niños de 3, 4 y 5 años, tal como aparece recogido en el cuadro 3.

### **Cuadro 3: Calendario de implementación de la educación preescolar obligatoria**

Grupo de edad	Fecha límite para alcanzar la cobertura del 100%
3 años de edad	Inicio del año escolar 2008-2009
4 años de edad	Inicio del año escolar 2005-2006
5 años de edad	Inicio del año escolar 2004-2005

En otoño de 2007, momento en que se publicó el informe original, en pleno mandato de Calderón, este calendario seguía en vigor. Una enmienda a la ley muy reciente (de 2006) extendió la obligatoriedad a los niños en edades comprendidas entre los dos años y nueve meses y los tres años.

Además, la ley establece que compete a la SEP decidir los planes y programas de estudio para la educación preescolar y que ésta “se basará en los resultados del proceso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos”, incluida la formación de estereotipos y la discriminación<sup>6</sup>. La ley dispone que SEP supervise también los planes de estudio y programas de los centros de preescolar privados.<sup>7</sup> El desarrollo profesional aparece recogido en las disposiciones complementarias de la ley, donde se establece que “la Secretaría proveerá lo necesario para implementar programas de capacitación que permitan, en un tiempo perentorio, garantizar la igualdad de la calidad educativa y en su caso expedir la certificación que lo haga constar a quienes, a la fecha de entrada en vigor de dicho Decreto, impartan el nivel.”<sup>8</sup> Así, la ley y sus disposiciones intentan garantizar la calidad y la igualdad mediante la supervisión de toda la educación preescolar pública o privada por parte de la SEP. Además, por primera vez, se decretó la obligación de los maestros de contar con un título profesional de nivel universitario (la licenciatura).

<sup>5</sup> La Ley General de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de noviembre de 2002. Fue enmendada en 2003.

<sup>6</sup> Artículo 8.

<sup>7</sup> Artículo 48.

<sup>8</sup> “(...) la Secretaría proveerá lo necesario para implementar programas de capacitación que permitan, en un tiempo perentorio, garantizar la igualdad de la calidad educativa y en su caso expedir la certificación que lo haga constar a quienes, a la fecha de entrada en vigor de dicho Decreto, impartan el nivel”. (Del segundo artículo transitorio de las disposiciones complementarias de la ley, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre de 2004).

Cabe apuntar que México es ahora el único país del mundo en el que la educación preescolar es obligatoria para los niños de tres años de edad. En varios países de la OCDE el acceso universal para los niños de tres años de edad (y aún menores) constituye un principio de su política de ECPI (como en Dinamarca y Noruega; véase OCDE 2001). Sin embargo, acceso no equivale a obligatoriedad.

Del lenguaje de la ley mexicana se deduce que los padres son los responsables de garantizar que sus hijos asistan a la educación preescolar. Antes, el gobierno mexicano estaba obligado a proporcionar educación preescolar a quien lo solicitara, pero los padres no tenían la responsabilidad legal de matricular a sus hijos.

El resto de esta sección tratará tres temas relevantes acerca de la obligatoriedad: 1) cambios en la cobertura desde la entrada en vigor de la reforma; 2) las implicaciones de estos cambios en la calidad de la educación preescolar, y 3) la certificación obligatoria. En una sección posterior se comentará la reforma del plan de estudios y los cambios que ésta ha conllevado para la capacitación de los maestros.

#### **4.1 La ley de obligatoriedad y los cambios en la cobertura**

Una de las principales metas de la obligatoriedad consistía en conseguir que el sistema fuera más equitativo aumentando drásticamente la participación de los niños de tres, cuatro y cinco años de edad en la educación preescolar. Estos cambios se analizaron a partir datos del censo escolar nacional y se presentan en el cuadro 4.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> También conocido como Formato 911. Estos datos son recabados por la SEP a través de la Dirección de Planeación y Programación. Los datos del presente informe provienen de un cuestionario que rellenan los directores de cada escuela (incluidos los centros de educación preescolar) en México al inicio de cada curso escolar e incluye preguntas acerca de la matrícula, el número de maestros y directores y las características de estudiantes y maestros (INEGI 2005).

**Cuadro 4: Índices de matrícula y número de niños en educación preescolar, de 1998 a 2005, por edades**

	EDAD			TOTAL
	3 años	4 años	5 años	3, 4, 5 años
1998	13,35%	53,52%	77,02%	48,02%
	308.669	1.243.540	1.789.033	3.341.242
1999	13,96%	54,57%	77,63%	48,90%
	318.122	1.257.526	1.797.957	3.373.605
2000	15,27%	54,76%	79,31%	50,11%
	340.471	1.243.605	1.822.235	3.406.311
2001	17,02%	56,05%	79,43%	51,23%
	371.137	1.246.175	1.799.404	3.416.716
2002	20,59%	63,19%	81,45%	55,50%
	438.044	1.374.104	1.806.522	3.618.670
2003	22,07%	66,38%	85,83%	58,60%
	456.487	1.408.423	1.862.137	3.727.047
2004	25,64%	76,23%	93,08%	65,49%
	518.582	1.572.478	1.970.546	4.061.606
2005	24,61%	81,32%	98,35%	68,14%
	530.816	1.792.468	2.110.387	4.433.671

Sin embargo, antes de interpretar las cifras del cuadro 4, es importante advertir que su precisión depende de la de dos conjuntos de números: el número total de niños matriculados de distintas edades, comunicado por los directores de centros de educación preescolar al inicio de cada año escolar (es decir, los números para 2000 representan lo comunicado al inicio del año escolar 2000-2001) y (para los denominadores de los porcentajes de matrícula) las estimaciones anuales de la población mexicana de tres, cuatro y cinco años de edad calculadas por el CONAPO. Es posible que exista cierto nivel de imprecisión en alguno o ambos conjuntos de datos. De aquí que se advierta al lector que debe interpretar estos números con precaución.

La última columna del cuadro 4 muestra que, entre 2000 y 2005, el índice general de matrícula de niños de tres, cuatro y cinco años de edad en preescolar aumentó drásticamente, pasando del 50 al 68% de la población total de niños de esta edad en México. Esto representa un incremento de 18 puntos porcentuales y un aumento relativo del 36% en la tasa de matrícula. El número total de niños de tres, cuatro y cinco años en la educación preescolar aumentó en estos años de 3.406.311 a 4.433.671 niños, incremento superior a un millón (1.027.360) de alumnos.



Como era de esperar, dada la calendarización de la educación preescolar obligatoria, la mayor parte de este aumento se dio entre 2002 y 2005. Sólo en esos tres años los índices totales de matrícula aumentaron en 13 puntos porcentuales (un incremento relativo de 23%). Considerándolo sobre bases anuales, el mayor incremento del sexenio se presentó entre 2003 y 2004 (siete puntos porcentuales o un aumento relativo de 12%).

Al analizar las cifras por edad, se comprueba que los objetivos marcados por la ley obligatoriedad de alcanzar la cobertura universal para niños de cinco años a principios del ciclo escolar 2004-2005 y de los de cuatro años a principios del año 2005-2006 están en curso de cumplirse. Esto significa que, de acuerdo con estas fuentes de información, en otoño de 2004, el 93% de los niños de cinco años de edad del país se encontraba matriculado en la educación preescolar,<sup>10</sup> mientras que en el otoño del año siguiente, 81% de los niños de cuatro años de edad estaba matriculado. El incremento más importante en las tasas de matrícula se presentó en el segmento de niños de cuatro años de edad. Entre 2002 y 2005, este grupo experimentó un aumento en la matrícula de 18 puntos porcentuales (un aumento relativo de 29%). Puesto que la matrícula de los niños de cinco años de edad era ya bastante alta al inicio de este período (79% en 2000), el aumento en este grupo resultó algo menor (entre 2002 y 2005, un aumento de 17 puntos porcentuales o un incremento relativo de 21%).<sup>11</sup>

También se analizaron los cambios en las tasas de matrícula y las cifras por estado. El patrón de aumentos que se observa en los datos a nivel nacional resultó muy similar en la mayoría de los estados. Sin embargo, se presentaron en un contexto en el que la cobertura divergía mucho de un estado a otro antes de la obligatoriedad. Por ello, aún se detectan grandes variaciones en las tasas de matrícula por estado en el año 2005-2006 (que van del 63% al 100%; véase el cuadro A2 en Yoshikawa, McCartney, Myers, Bub, Lugo-Gil, Ramos y Knaul 2006).

Por último, se analizaron las cifras y tasas por separado para niños y niñas. En este sentido, se encontró poca diferencia por género (aunque estos resultados no se presentan en un cuadro).

*Cobertura para niños de tres años de edad.* En algunos de los centros preescolares que se visitaron, los directores comunicaron que se había reducido la cobertura para los niños de tres años de edad a medida que crecían las presiones para aumentar la matrícula de los de cuatro y cinco años de edad. Esto resulta lógico, ya que el incremento que se pidió que logaran estos centros era enorme, debiendo alcanzarlo en un plazo corto y con aumentos de infraestructura sustanciales, pero no masivos. En efecto, el análisis de las cifras de matrícula a nivel estatal para 2005 indica una mayor variación en las tasas de matrícula de los niños de tres años de edad que en las de los de cuatro y cinco años (con un intervalo de cobertura para este grupo desde 1% hasta 48%; cuadro A2 en Yoshikawa et al. 2006). Además, la matrícula en el

---

<sup>10</sup> Se debe tener en cuenta que las cifras de niños de 5 años son estimaciones del número de niños matriculados en preescolar, no de los que ya terminaron preescolar y se encuentran ahora en primaria pese a tener 5 años. Si se tiene en cuenta que a comienzos del año escolar 2004-2005 había 225.510 niños de 5 años matriculados en la escuela primaria y se da por descontado que todos estos niños han cursado por lo menos un año de educación preescolar, el porcentaje de niños de 5 años con experiencia preescolar se acerca mucho al 100% previsto por la ley.

<sup>11</sup> Los aumentos se han calculado partiendo del presupuesto de que en 2005 el índice de matrícula era del 100%, y no superior al 100%, como se deduce de las cantidades del cuadro.

primer grado de la educación preescolar disminuyó entre 2004 y 2005 en 16 de los 32 estados.<sup>12</sup> Esta evidencia arroja dudas acerca de la viabilidad del objetivo de alcanzar una cobertura de 100% para los niños de tres años de edad en 2008.

Aspirar a matricular universalmente a todos los niños de tres años plantea una serie de interrogantes.

1. Es viable matricular a todos los niños de tres años de edad dentro del calendario establecido? Sin duda, las presiones para aumentar la matriculación de los niños mayores han forzado de forma considerable el sistema de educación preescolar de México. Resulta poco claro si la orden de matricular a todos los niños de tres años de edad será viable sin una inyección importante de recursos (tanto para instalaciones físicas como para los maestros y sus refuerzos) al sistema. Para lograr la matrícula universal en el año escolar 2008-2009, sería necesario incorporar al sistema cerca de 1.450.000 niños de tres años de edad (además de 225.000 niños de cuatro años de edad que aún no están matriculados). Esto significa que el número de plazas para la educación preescolar tendría que ampliarse un 38% en dos años, de 2006 a 2008.

2. Es deseable matricular a todos los niños de tres años de edad? La cuestión sobre si es preferible dar a los niños tres años de educación preescolar en centros a partir de los tres años de edad, en lugar de dos años a partir de los cuatro años de edad puede tener varias respuestas. Las investigaciones no son concluyentes en cuanto a si tres años de educación preescolar en centros tiene un mayor impacto positivo en los niños que dos. La mejor evidencia acerca del contraste entre dos años de educación preescolar y uno es que existe una pequeña diferencia a favor de los dos años. Asimismo, la diferencia entre los niños que cursan uno o dos años de educación preescolar (agrupados) y los que no cursan ninguno es bastante mayor (Reynolds 1995). Además, algunos programas de ECPI con beneficios a largo plazo en términos del éxito escolar y conducta social posterior consideran la prestación de servicios a los tres años (como el Abecedarian Project). El programa Early Head Start de los Estados Unidos, que ofrece una combinación de apoyo familiar y experiencias de alta calidad en cuidados y educación infantil para niños de cero a tres años de edad, ha presentado un abanico de impactos reducidos pero positivos en la paternidad y en el desarrollo cognoscitivo y socioemocional de los niños (Love et al. 2002). También Bennett (2007, próxima publicación) escribe sobre las buenas prácticas en los servicios para la primera infancia, incluida la baja por maternidad y los servicios en centros. Sin embargo, en México no se ha realizado ninguna investigación de este tipo. Los grupos de comparación adecuados para cualquier investigación sobre los efectos de la educación preescolar a los tres años de edad son los que representan las otras principales modalidades de atención a niños de esta edad en México (cuidados a cargo los padres, de otros parientes o de niños ajenos a la familia). Algunas familias tienen la preparación adecuada para ofrecer a sus hijos de tres años de edad un ambiente de aprendizaje sólido y un apoyo emocional de, por lo menos, igual calidad que el que proporcionan los centros de educación preescolar. Sin embargo, existen familias sin esta preparación, por lo que sus niños pueden beneficiarse de un programa de ECPI de calidad.

---

<sup>12</sup> Es decir, en 31 estados y el Distrito Federal.

Además, por ejemplo, directores y maestros de estos centros a menudo expresan que un número cuantioso de padres prefieren dejar en casa a sus hijos de tres años de edad en lugar de llevarlos a un centro de educación preescolar. Por razones personales, muchos padres prefieren que sus hijos pequeños se queden en casa. Esto genera un gran problema para el gobierno al tratar de hacer cumplir una ley que no determina sanciones específicas (véase más adelante), lo cual hace difícil imaginar cómo se cumplirá la orden de matricular a todos los niños de tres años de edad de aquí a 2008.

3. Qué modelo de programa debe aplicarse a los niños de tres años de edad? Desde la promulgación de la obligatoriedad, la educación preescolar en centros ha sido el modelo aplicado en la gran mayoría de las nuevas plazas para los niños de tres años. Esto podría representar una visión innecesariamente limitada de la ECPI para los niños de tres años de edad. Cabe apuntar que la ley no prohíbe la implementación de diferentes modelos de programa a fin de satisfacer la demanda y garantizar la igualdad de la calidad educativa.<sup>13</sup> El solapamiento actual entre el sistema de educación inicial y la obligatoriedad de la educación preescolar debería considerarse con cuidado a la hora de poner en marcha programas de educación temprana para niños de tres años de edad. Antes del establecimiento de la obligatoriedad de la educación preescolar, los niños de tres años de edad eran tratados como parte de la “educación inicial”, que ofrecía dos tipos de servicios: uno para niños (educación en centros) y otro para padres (educación y apoyo a la paternidad). De acuerdo con la ley de obligatoriedad, todos los niños de tres años deben asistir a centros de preescolar. En este sentido, cabría preguntarse: deberían enfocarse los servicios para los niños de tres años de edad más hacia los programas de atención integral, como los que ofrecen los CENDI y hacia el apoyo y la educación para padres? La evidencia de otros países confirma los beneficios potenciales de combinar los servicios intensivos para padres y los programas de calidad en centros educativos para niños, con ejemplos de programas exitosos que incluían a niños de tres años de edad (Love et al. 2002; St. Pierre, Layzer y Barnes 1995; Yoshikawa 1994).

Los niños de tres años de edad tienen necesidades de desarrollo diferentes a las de los niños mayores. Algunas normas internacionales de ECPI recomiendan, por ejemplo, proporciones menores de niños-maestro para los niños de tres años de edad que para los de cuatro años (NAEYC 2005). De ser así, lograr una educación preescolar de calidad para los niños de tres años de edad puede ser más caro que para los niños mayores, lo cual supondría gravar aún más sobre el presupuesto educativo.

*Sanciones por no matricular a los niños en la educación preescolar.* Una pregunta más general con respecto a los niños de tres, cuatro y cinco años de edad es: “se puede obligar a los padres a enviar a sus hijos a la educación preescolar?” La ley no contiene sanciones contra los padres que prefieran dejar a sus hijos en casa. Es posible que la sanción más fuerte consista en negar el acceso a la educación primaria a los niños que no hayan cursado por lo menos un año de educación preescolar. Sin embargo, la aplicación de esta sanción o criterio de admisión en las escuelas primarias podría interpretarse como inconstitucional, debido a que la Constitución mexicana garantiza a todos los niños la educación gratuita. Por este motivo a SEP le ha costado mucho hacer cumplir la condición de la obligatoriedad en la educación preescolar. Esta aparente contradicción entre un derecho constitucional y la Ley General de Educación, sumada a las dificultades que supone garantizar la educación

---

<sup>13</sup> Ver artículo transitorio n° 2 de la ley.

preescolar a todos los niños, llevó a la Subsecretaría de Educación Básica a firmar un acuerdo con las secretarías de educación de los estados para garantizar que ningún a ningún niño se le deniegue la educación primaria por falta de educación preescolar.

#### **4.2 La ley y sus posibles efectos sobre la calidad**

En otros países donde la matrícula en preescolar ha crecido de forma acelerada, se ha percibido que la expansión se ha producido a costa de la calidad (Advisory Committee on Head Start Quality and Expansion 1993; OCDE 2001). A menudo resulta difícil poner en marcha iniciativas de envergadura para aumentar el número de alumnos matriculados y la calidad al mismo tiempo, y en algunas de ellas se menciona la descompensación que obran entre sí estos dos objetivos de ECPI.

Como se comentó en la introducción, la calidad de los cuidados y la educación en la primera infancia se puede definir en términos de lo que los investigadores denominan características de *proceso* (indicadores de interacción entre maestro y alumno, como la capacidad de responder bien a los estudiantes, estimulación cognoscitiva, calidez, enfoque disciplinario, atención individualizada y enseñanza de competencias específicas; las características de proceso también contemplan la interacción entre el resto del personal escolar y las familias o entre el personal mismo) y características *estructurales* (como grupos de menor tamaño, proporciones entre niños y maestros más reducidas, mejor preparación docente, así como mayores salarios, intensidad y calidad de la capacitación profesional, mejor infraestructura física y calidad y cantidad de materiales). Ambas dimensiones de calidad en la educación preescolar se relacionan con indicadores de desarrollo infantil, y existe cierta evidencia de que la asociación de las características estructurales con el desarrollo infantil está mediada o explicada por la variación en las características de proceso (NICHD ECCRN 2005; Vandell y Wolfe 2000).

Qué calidad tenían los centros de educación preescolar en México antes de la ley de obligatoriedad? En un estudio realizado justo antes de que entrara en vigor la ley de la obligatoriedad (en otoño de 2002), Martínez, Myers y Linares emplearon una nueva escala de evaluación (Escala de Evaluación de Calidad Educativa en Centros Preescolares, ECCP) para analizar la calidad de la educación preescolar. La escala se divide en dos partes: una que evalúa al centro y su director, y la segunda que evalúa las aulas y a los educadores del centro. La evaluación del centro contiene preguntas acerca del contexto del centro, como su ubicación en la comunidad, el acceso a servicios como teléfono, electricidad y agua potable y la actividad delictiva cerca del centro. La evaluación del director y el centro contempla una serie de preguntas que se dividen en cuatro áreas distintas, como la valoración de las instalaciones, el programa educativo y el plan de estudios, la administración del centro y las relaciones con la comunidad. Las respuestas se califican de acuerdo con la siguiente escala: 1: inadecuado; 2: en fase de desarrollo; 3: básico; 4: bueno; 5: excelente. Cada calificación está acompañada de un conjunto de definiciones breves y criterios para asignarla. La segunda parte de la escala se centra en las aulas y los educadores. Esta parte de la escala utiliza la misma calificación, de 1 a 5, que la primera. Las preguntas de esta segunda sección se centran en la suficiencia del espacio del aula, la presencia y calidad del material de aprendizaje, la proporción entre personal y estudiantes, la promoción de la salud y de la higiene, las prácticas docentes y el apoyo que reciben los maestros para contribuir a fortalecer el proceso educativo.

La escala se aplicó a una muestra de 40 centros de educación preescolar de tres estados y del Distrito Federal. La muestra incluía centros con ubicaciones geográficas distintas, niveles socioeconómicos de la población distintos, las características culturales de las familias y los niños atendidos, así como la responsabilidad administrativa y el modelo y subsistema aplicados también variaban de unos a otros. La mayoría de los centros de la muestra se situaron en el nivel de calidad “básico” (en el punto intermedio de la escala de cinco puntos y el nivel mínimo que se esperaba que todas las escuelas alcanzaran en todos los indicadores), unos cuantos en el nivel “bueno” y otros pocos en el de “inadecuado”. Ninguno alcanzó el nivel más alto de “excelente”. Asimismo, el estudio detectó una tendencia a que las escuelas recibieran mejor calificación por la disponibilidad de recursos y la gestión educativa que por las prácticas docentes. Los centros de preescolar urbanos generalmente obtuvieron mejores calificaciones que los rurales, incluidos los centros de preescolar del sistema general y las escuelas indígenas y comunitarias. Este estudio proporciona una idea general de la calidad de los centros de preescolar de los diferentes tipos, pero no presenta un panorama nacional. Aunque la muestra era variada, resultó de tamaño limitado y no fue seleccionada de manera aleatoria.

*Cambios en tamaño de grupo, proporciones entre estudiantes y maestros y número de maestros.* Los cambios en la calidad de la educación preescolar desde que se aprobara la ley de obligatoriedad no han sido evaluados de forma sistemática, salvo por un estudio de dos años realizado en los centros que participan en el PEC (ACUDE 2005, 2006), que se describirá en la sección sobre el programa PEC más adelante. A la fecha, no se cuenta con información a nivel nacional acerca de los cambios en la calidad de los procesos desde la entrada en vigor de la obligatoriedad. Por tanto, no es posible incluir estas importantes características de calidad en el informe. Los únicos datos con los que se cuenta se relacionan con algunas características estructurales, como el tamaño del grupo, el número de maestros y la proporción entre niños y maestros, que están disponibles en el censo escolar. Sin embargo, vale la pena reiterar que no se puede vincular estos datos con evaluaciones sobre el desarrollo infantil, pues no existen valoraciones nacionales de niños en edad preescolar. También es importante advertir al lector que las características como el tamaño del grupo y las proporciones entre niños y maestros podrían no presentar una correlación alta con otros aspectos de la calidad (de hecho, los datos que utiliza la escala de ECPI muestran poca correlación con otros indicadores de calidad, lo que podría deberse a que las proporciones son generalmente más altas en las zonas urbanas, donde los centros de preescolar cuentan con mayores niveles de recursos, y menores en las zonas rurales, donde los centros preescolares tienen menos recursos). Existe una amplia variación a nivel internacional en las normas relacionadas con estas características de ECPI. Algunos países tienen tamaños medios de grupo considerablemente mayores que otros. También se observan variaciones en el número de maestros y asistentes normalmente presentes en un aula.

En México, un número considerable de trabajadores de la educación preescolar, especialmente los de zonas urbanas, han notado aumentos recientes en el tamaño de los grupos. Algunos de los directores y maestros de los centros de educación preescolar entrevistados durante las visitas expresaron su inquietud acerca del aumento del número de niños y las demandas que ello impone a los maestros. La inquietud más comúnmente expresada fue la menor capacidad para dar atención individualizada. Por ello, a pesar de que éste es un indicador débil de la calidad de la educación preescolar, se calculó el tamaño medio del grupo para cada uno de los años entre 1998 y 2005, a partir de los datos del censo

escolar. Debido a que un promedio general oculta importantes variaciones por tipo de centro y por zona rural o urbana, en el cuadro 5 se citan los promedios en cada una de estas categorías.<sup>14</sup>

El cuadro 5 muestra que los tamaños de grupo son siempre mayores en los centros preescolares urbanos que en los rurales (y en especial, en los centros del sistema General). Los centros preescolares urbanos tuvieron un promedio de 20 alumnos por clase cada año entre 1998 y 2005, mientras que en los centros rurales el promedio fue de 15. No parece existir un aumento sustancial en el tamaño promedio del grupo entre los diferentes tipos de educación preescolar o entre centros rurales o urbanos. Sin embargo, tanto en el caso de los centros urbanos como de los rurales, el año con el tamaño medio de grupo más grande fue 2005. En el caso de los centros urbanos, se observó una tendencia constante, aunque reducida, al aumento entre 2003 y 2005, (de 20,26 en 2003 a 21,63 en 2005, un incremento de 7%). El tamaño medio de grupo en el tercer grado de los centros preescolares urbanos alcanza un total cercano a 25. En el caso de los centros rurales, se observa un incremento de 9%, de 16,01 en 2003 a 17,49 en 2005. Sin embargo, el promedio para 2004 (14,6) fue menor que el de 2003.

Por consiguiente, hay pocos datos que corroboren que a raíz de la entrada en vigor de la obligatoriedad, se han producido ligeros incrementos en el tamaño de grupo. El modesto nivel de este incremento podría deberse al hecho de que el número total de centros preescolares aumentó entre 2003 y 2005 (véase el cuadro A3 en Yoshikawa et al. 2006 para consultar el número de centros por tipo, ubicación urbana o rural y año). El incremento general en el número de centros de educación preescolar fue de 12% entre los años escolares 2003-2004 y 2005-2006 (de 78.523 a 87.756). La mitad de este crecimiento se produjo en los primeros dos años y la otra mitad en los segundos. Esta tasa de crecimiento es mayor que durante los años inmediatamente anteriores a 2003. La mayor tasa de aumento se dio entre los centros generales (un aumento de 16% en esos dos años) y la menor entre los indígenas (1% en esos dos años). El modesto incremento en el tamaño del grupo también puede deberse, en parte, al descenso en la matrícula de niños de tres años de edad en los centros preescolares de algunos estados (como se comentó antes, en 16 estados de los 32).

Además, el número de maestros en el sistema educativo preescolar ha aumentado desde la aprobación de la ley. Entre 2003 y 2005 se incorporaron al sistema 28.760 nuevos maestros y directores con grupos (directores que también imparten clases), lográndose un incremento de 17% con respecto al nivel de 2003 (cuadro elaborado por el primer autor).

---

<sup>14</sup> Debido a que no se contó con información acerca del número de grupos o aulas del CONAFE, fue imposible calcular el tamaño promedio de grupo para estos programas.

**Cuadro 5: Tamaño de grupo según el tipo de escuela y el entorno urbano /rural**

		Grado 1	Grado 2	Grado 3	Total
<b>1998</b>					
<i>Urbano</i>	CENDI	18,53	18,98	20,01	19,18
	GENERAL	17,58	22,99	25,72	23,46
	INDÍGENA	13,37	19,87	22,84	20,11
	<b>TOTAL Urbano</b>	<b>16,49</b>	<b>20,61</b>	<b>22,86</b>	<b>20,92</b>
<i>Rural</i>	CENDI	16,53	15,88	17,53	16,73
	GENERAL	10,34	15,75	20,01	16,42
	INDÍGENA	7,82	11,95	13,8	11,48
	<b>TOTAL Rural</b>	<b>11,56</b>	<b>14,53</b>	<b>17,11</b>	<b>14,88</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>14,03</b>	<b>17,57</b>	<b>19,99</b>	<b>17,90</b>
		Grado 1	Grado 2	Grado 3	Total
<b>1999</b>					
<i>Urbano</i>	CENDI	18,42	18,84	19,98	19,09
	GENERAL	17,37	22,94	25,73	23,39
	INDÍGENA	12,66	19,08	22,34	19,45
	<b>TOTAL Urbano</b>	<b>16,15</b>	<b>20,29</b>	<b>22,68</b>	<b>20,64</b>
<i>Rural</i>	CENDI	14,54	16,02	17,18	15,96
	GENERAL	9,96	15,6	19,91	16,19
	INDÍGENA	7,6	11,84	13,96	11,41
	<b>TOTAL Rural</b>	<b>10,70</b>	<b>14,49</b>	<b>17,02</b>	<b>14,52</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>13,43</b>	<b>17,39</b>	<b>19,85</b>	<b>17,58</b>
		Grado 1	Grado 2	Grado 3	Total
<b>2000</b>					
<i>Urbano</i>	CENDI	18,76	18,92	20,68	19,46
	GENERAL	16,73	22,75	25,33	22,99
	INDÍGENA	11,89	18,81	22,44	19,22
	<b>TOTAL Urbano</b>	<b>15,79</b>	<b>20,16</b>	<b>22,82</b>	<b>20,56</b>
<i>Rural</i>	CENDI	15,21	16	17,23	16,21
	GENERAL	9,55	15,26	19,69	15,82
	INDÍGENA	7,45	11,54	14,41	11,38
	<b>TOTAL Rural</b>	<b>12,02</b>	<b>15,85</b>	<b>18,70</b>	<b>16,08</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>13,91</b>	<b>18,00</b>	<b>20,76</b>	<b>18,32</b>
		Grado 1	Grado 2	Grado 3	Total
<b>2001</b>					
<i>Urbano</i>	CENDI	17,99	18,21	18,97	18,4
	GENERAL	16,63	22,35	24,97	22,62
	INDÍGENA	12,14	18,32	21,39	18,49
	<b>TOTAL Urbano</b>	<b>15,59</b>	<b>19,63</b>	<b>21,78</b>	<b>19,84</b>
<i>Rural</i>	CENDI	15	15,87	17,17	16,06
	GENERAL	9,6	15,1	19,2	15,51
	INDÍGENA	7,52	11,27	13,9	11,09
	<b>TOTAL Rural</b>	<b>11,94</b>	<b>15,61</b>	<b>19,73</b>	<b>15,75</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>13,77</b>	<b>17,62</b>	<b>20,75</b>	<b>17,79</b>

**Cuadro 5 (cont.). Tamaño de grupo según el tipo de escuela y el entorno urbano /rural**

		<b>Grado 1</b>	<b>Grado 2</b>	<b>Grado 3</b>	<b>Total</b>
<b>2002</b>					
<i>Urbano</i>	CENDI	18,09	18,66	19,83	18,86
	GENERAL	17,32	23,51	25,43	23,3
	INDÍGENA	13,13	18,82	21,42	18,72
	<b>TOTAL Urbano</b>	<b>16,18</b>	<b>20,33</b>	<b>22,23</b>	<b>20,29</b>
<i>Rural</i>	CENDI	14,07	13,68	16,03	14,61
	GENERAL	10,23	16,17	19,61	16,14
	INDÍGENA	7,96	11,32	13,72	11,13
	<b>TOTAL Rural</b>	<b>10,75</b>	<b>13,72</b>	<b>16,45</b>	<b>13,96</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>13,47</b>	<b>17,03</b>	<b>19,34</b>	<b>17,13</b>
<b>2003</b>					
<i>Urbano</i>	CENDI	18,66	18,37	19,51	18,83
	GENERAL	16,61	23,2	25,26	22,97
	INDÍGENA	14,06	19,05	21,43	18,98
	<b>TOTAL Urbano</b>	<b>16,44</b>	<b>20,21</b>	<b>22,07</b>	<b>20,26</b>
<i>Rural</i>	CENDI	15,67	14,21	16,34	15,41
	GENERAL	10,07	16,18	19,61	16,1
	INDÍGENA	8,33	11,43	13,65	11,24
	<b>TOTAL Rural</b>	<b>12,72</b>	<b>15,82</b>	<b>18,24</b>	<b>16,01</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>14,58</b>	<b>18,01</b>	<b>20,15</b>	<b>18,14</b>
<b>2004</b>					
<i>Urbano</i>	CENDI	20,64	21,05	19,77	20,5
	GENERAL	16,55	24,16	24,81	23,31
	INDÍGENA	13,98	20,27	22,06	19,76
	<b>Total Urbano</b>	<b>17,06</b>	<b>21,83</b>	<b>22,21</b>	<b>21,19</b>
<i>Rural</i>	CENDI	18,42	17,82	16,03	17,53
	GENERAL	8,33	15,26	17,61	14,77
	INDÍGENA	8,1	12,04	13,35	11,49
	<b>TOTAL Rural</b>	<b>11,62</b>	<b>15,04</b>	<b>15,66</b>	<b>14,60</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>14,34</b>	<b>18,43</b>	<b>18,94</b>	<b>17,89</b>
<b>2005</b>					
<i>Urbano</i>	CENDI	21,6	21,89	21,6	21,69
	GENERAL	15,5	23,91	24,72	23,04
	INDÍGENA	14,29	20,58	22,62	20,16
	<b>Total Urbano</b>	<b>17,13</b>	<b>22,13</b>	<b>22,98</b>	<b>21,63</b>
<i>Rural</i>	CENDI	18,68	17,59	17,12	17,92
	GENERAL	7,79	15,68	17,99	15,04
	INDÍGENA	8,18	11,99	14,05	11,71
	<b>TOTAL Rural</b>	<b>13,54</b>	<b>17,83</b>	<b>19,04</b>	<b>17,49</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>15,33</b>	<b>19,98</b>	<b>21,01</b>	<b>19,56</b>



También se analizaron los cambios en las proporciones de alumnos-maestro mayores de 20 y de 30. El cuadro 6 muestra el porcentaje de grupos con proporciones mayores de 20 y de 30 en los distintos tipos de educación preescolar y para el total.<sup>15</sup> De igual manera que con los tamaños de grupo, se ha detectado un ligero incremento de las proporciones superiores a 20 en los últimos dos años (2004 y 2005) en relación con años anteriores. Esto corresponde a un aumento de menos del 7% o cuatro puntos porcentuales (entre el promedio de 0,42 para 2003 y 0,46 para 2005 para proporciones de 20:1).

El aumento de las proporciones superiores a 30 fue mucho mayor. Tanto el sistema General como CONAFE y el sistema Indígena de centros de preescolar experimentaron un aumento significativo del porcentaje de centros con proporciones alumnos-maestro por encima de 30:1 entre los años 2002 y 2005. El aumento relativo de centros de preescolar con proporciones de 30:1 o mayores fue de casi un 50%, pese a que el aumento en puntos porcentuales fue de aproximadamente 5 puntos porcentuales. El sistema General registró el aumento más alto comparado con los demás sistemas, ya que pasó del 12% en 2001 al 18% en 2005. Nótese que las escuelas del CONAFE tienen tasas muy bajas en este indicador debido a que el tamaño de las aulas generalmente es menor en sus centros.

La bibliografía sugiere que en algunos países las proporciones de alumnos-maestro por encima de 30:1 pueden ser sinónimo de peor calidad. Sin embargo, de todos es conocido que en algunos países (entre los que destacan Japón y Francia) los centros de preescolar de calidad relativamente alta pueden llegar a tener estas proporciones (Tobin 2005; Tobin, Wu y Davidson 1989). Los maestros a los que entrevistamos en México que habían experimentado estos aumentos de proporción nos informaron de que en estos casos, disminuye su capacidad para prestar una atención individualizada a los alumnos. Por consiguiente, estos datos suscitan inquietud en el contexto mexicano. Si continúa la tendencia al alza observada entre 2002 y 2005, las altas proporciones resultantes de las presiones de la educación obligatoria podrían entorpecer los esfuerzos realizados mediante la reforma curricular para mejorar la enseñanza y el aprendizaje.

---

<sup>15</sup> Debido a que no se dispone del número de maestros por grado para cada centro de educación preescolar, no es posible incluir la proporción entre estudiantes y maestros por grado.

**Cuadro 6: Porcentaje de centros de preescolar con proporciones alumnos-maestro superiores a 20:1 y a 30:1**

		<b>% proporción &gt; 20:1</b>	<b>% proporción &gt;30:1</b>
1998	CENDI	0,4923	0,1924
	CONAFE	0,0224	0,0017
	GENERAL	0,5497	0,1495
	INDÍGENA	0,4757	0,0865
	<b>TOTAL</b>	<b>0,4436</b>	<b>0,1154</b>
1999	CENDI	0,4351	0,1733
	CONAFE	0,0198	0,0020
	GENERAL	0,5468	0,1500
	INDÍGENA	0,4659	0,0866
	<b>TOTAL</b>	<b>0,4348</b>	<b>0,1151</b>
2000	CENDI	0,4615	0,1820
	CONAFE	0,0184	0,0023
	GENERAL	0,5284	0,1352
	INDÍGENA	0,4601	0,0953
	<b>TOTAL</b>	<b>0,4184</b>	<b>0,1051</b>
2001	CENDI	0,4622	0,1975
	CONAFE	0,0149	0,0031
	GENERAL	0,5104	0,1246
	INDÍGENA	0,4402	0,0870
	<b>TOTAL</b>	<b>0,4002</b>	<b>0,0966</b>
2002	CENDI	0,4471	0,1762
	CONAFE	0,0168	0,0030
	GENERAL	0,5491	0,1614
	INDÍGENA	0,4573	0,0949
	<b>TOTAL</b>	<b>0,4266</b>	<b>0,1210</b>
2003	CENDI	0,4919	0,1776
	CONAFE	0,0213	0,0031
	GENERAL	0,5355	0,1602
	INDÍGENA	0,4803	0,1041
	<b>TOTAL</b>	<b>0,4247</b>	<b>0,1221</b>
2004	CENDI	0,5476	0,2407
	CONAFE	0,0303	0,0058
	GENERAL	0,5664	0,1890
	INDÍGENA	0,5408	0,1417
	<b>TOTAL</b>	<b>0,4594</b>	<b>0,1487</b>
2005	CENDI	0,5899	0,2537
	CONAFE	0,0322	0,0065
	GENERAL	0,5536	0,1846
	INDÍGENA	0,5497	0,1479
	<b>TOTAL</b>	<b>0,4551</b>	<b>0,1477</b>

*Certificación (licenciatura).* La certificación obligatoria del maestro mediante la obtención de un título profesional de estudios universitarios (el nivel de licenciatura) es otro aspecto de la ley de obligatoriedad. Hasta 1985 sólo se requería el grado de *normal superior* (instrucción docente) para ser maestro. En aquella época era posible ingresar en la educación normal una vez finalizado el noveno grado (antes de la preparatoria). Así los graduados de la escuela normal salían con 13 años de preparación (12 de educación general obligatoria y un año adicional; los últimos cuatro incorporaban asignaturas de educación y capacitación para la docencia). A partir de 1985 la educación normal superior recibió la categoría de titulación universitaria de cuatro años. Los estudiantes debían terminar la escuela preparatoria (educación secundaria de segundo ciclo) antes de ingresar en la licenciatura de Educación. De tal modo que los graduados de este nivel habían cursado, en total, 16 años de educación para obtener la licenciatura. Sin embargo, la licenciatura no era obligatoria para todos los maestros de preescolar.

Con la ley de 2002 la licenciatura pasó a ser obligatoria. La obtención de la certificación puede ser difícil para quienes no cuentan con una licenciatura (el coste de la certificación en el momento en que se redactó este informe ascendía a Mx\$6.000 y requería la realización de muchos cursos). Esto aleja la certificación del alcance de muchos maestros con pocos ingresos, algunos de los cuales tienen años de experiencia. En la actualidad, muchos maestros del sistema de educación preescolar, incluidos algunos de los que cuentan con más antigüedad y/o aptitudes, no están certificados aún. Aún no está claro qué consecuencias acarreará la certificación obligatoria para su empleo, su salario y el avance de su carrera. Sin embargo, muchos maestros expresaron que el coste de la *licenciatura* es prohibitivo.

### **4.3 Educación preescolar obligatoria y equidad**

Al discutir los posibles efectos de la obligatoriedad sobre la equidad debe considerarse cómo se define ésta última. Si se considera la equidad sólo en términos de acceso o matrícula, entonces podría decirse que la educación preescolar obligatoria reduce la iniquidad (al menos para los niños de cuatro y cinco años de edad), ya que un porcentaje mayor de niños entra en el sistema.

Pero si la definición de equidad abarca el acceso a escuelas de calidad equivalente, entonces el efecto de la obligatoriedad sobre la equidad ya no resulta tan claro. Partiendo del análisis anteriormente expuesto sobre la calidad (Martínez et al. 2004; ACUDE 2006), resulta evidente que las escuelas que atienden a niños de familias con pocos recursos (rurales, indígenas, CAICs, comunitarias) tienden a ser escuelas de menor calidad en la mayoría de las dimensiones consideradas para medirla. En general, son escuelas con una sola aula, con menos recursos materiales, sus maestros están relativamente menos cualificados y se les brinda poco apoyo técnico.

A fin de analizar los temas de equidad (definida en función de la matrícula para diferentes agrupamientos de estudiantes y escuelas) establecimos cuatro subgrupos: marginación a nivel estatal, medida por el índice de marginación de CONAPO 2000; si se trataba de una zona urbana o rural, cuando fuera posible; el género del alumno; y el tipo de educación preescolar. Más adelante se presentan los resultados correspondientes a la iniquidad en términos de cobertura y proporción de alumnos-maestros.

Asimismo, se analizó la cobertura por nivel de marginación del estado y género. En general, la cobertura de los niños de 4 y 5 años aumentó conforme a patrones semejantes en los estados. Sin embargo, estos aumentos se produjeron en una situación de partida en la que las tasas de matrícula variaban mucho de un estado a otro ya antes de la obligatoriedad. Por este motivo, se observa una variación en las tasas de matrícula desde 2005. La cobertura a nivel estatal para los niños de tres años de edad osciló entre el 1 y el 48% al inicio del año escolar 2005-2006. En el caso de los niños de cuatro años de edad, se situó entre 63 y 100% y para los de cinco años de edad entre 83 y 100% (véase el cuadro A2 en Yoshikawa et al. 2006). De igual manera, se analizó si la cobertura en el año disponible más reciente (2005) mostraba alguna correlación con la marginación a nivel estatal, como lo refleja el índice del CONAPO (no fue posible hacer este análisis a nivel municipal. En cambio, como se verá más adelante, sí se pudo hacer el análisis de la proporción alumno-maestro a este nivel). No se encontró una correlación significativa entre cobertura y marginación, ya sea para la cobertura de los niños de cuatro años de edad (correlación de 0,08) o los de cinco años de edad (correlación de -0,33). Lo anterior indica que no existe un patrón sustancial de iniquidad en la matrícula en función de la marginación o pobreza a nivel estatal.

Los datos de cobertura por género se limitaron a analizar la matrícula en los datos del censo escolar nacional, ya que CONAPO no proporciona estimaciones de la población de niñas con respecto a la de niños de edades específicas. En general, sólo se observaron diferencias menores por género en la matrícula, tanto a nivel nacional como estatal.

También se analizaron las proporciones alumnos-maestro en relación con el tipo de centro preescolar y con el índice de marginación del estado (no se pudieron calcular estos datos en función del género y de la ubicación urbana/ rural).

De igual manera, se comprobó si la diferencia en el porcentaje de aulas con proporciones superiores a 20:1 y a 30:1 en 2001 y 2005 era estadísticamente significativa. Todas las diferencias entre el sistema General, CENDI, CONAFE y el sistema Indígena en lo relativo a las proporciones superiores a 20:1 eran estadísticamente significativas en 2001. Concretamente, había más probabilidad de que CENDI tuviera un mayor porcentaje de proporciones superiores a 20:1 que el sistema General, mientras que CONAFE y el sistema Indígena tenían más probabilidad de tener un porcentaje de proporciones superiores a 20:1 menor que el del sistema General. Estas diferencias eran de esperar, dado que el sistema CONAFE de centros preescolares está ubicado en zonas rurales, al igual que la gran mayoría de los centros de preescolar indígenas y por consiguiente, tienen menos alumnos por clase y proporciones más bajas. Estas diferencias siguieron siendo estadísticamente significativas en 2005 en los casos de CONAFE y el sistema Indígena, en comparación con el sistema General. Sin embargo, la diferencia de probabilidades entre el sistema General y CENDI dejó de ser significativa.

Por lo que se refiere a las proporciones superiores a 30:1, las diferencias entre el sistema General, CENDI, CONAFE y el sistema Indígena en 2001 volvieron a ser estadísticamente significativas en la misma dirección. Es decir, las probabilidades de que las escuelas del sistema CENDI alcanzan el umbral de 30:1 eran mayores que en el sistema General, mientras que las probabilidades de que CONAFE y el sistema Indígena alcanzaran este umbral eran menores que las del sistema General. Al contrario que con los resultados de la proporción

20:1, estas diferencias de probabilidad siguieron siendo estadísticamente singificativas en los casos de CENDI y del sistema Indígena, pero no en el caso de CONAFE.

También se analizaron las proporciones de alumnos-maestro de 2005 en relación al índice de marginación del CONAPO. Este análisis se realizó a nivel municipal.<sup>16</sup> En este caso, se encontró una correlación de -0.23 entre la proporción de alumnos-maestro y la marginación, de modo que se asoció una proporción mayor de alumnos-maestro a nivel estatal con menores niveles de marginación. Ésta es una correlación relativamente reducida (aunque significativa en términos estadísticos, debido al gran tamaño de la muestra de municipios). El signo negativo de la correlación podría reflejar simplemente la diferencia del tamaño de clase entre zonas rurales y urbanas que se observó en párrafos anteriores. En general, los estados más urbanos tienen índices de marginación menores, por lo que podrían tener proporciones mayores de alumnos-maestro. El sentido de esta correlación sugiere, por lo menos, que la marginación a nivel municipal no se relaciona con proporciones más altas alumnos- maestro, sino en realidad, con proporciones más bajas.

Estos datos sobre temas de igualdad en la cobertura y las proporciones entre alumnos-maestro han sido interpretados con prudencia, debido a la carencia de datos a nivel nacional para otros indicadores de calidad estructural y de proceso en los centros de educación preescolar. Como se enunció previamente, la proporción entre estudiantes y maestros no es un indicador general fidedigno de la calidad y muestra correlaciones bajas con otros indicadores en investigaciones recientes. En el capítulo siguiente se retomará el tema de la equidad.

---

<sup>16</sup> En 2005, año en que calculamos esta correlación, había 2.442 municipios en México.

## NIÑOS CON DISCAPACIDADES Y PROBLEMAS DE SALUD MENTAL

La educación preescolar es la única etapa de la Educación Básica que incorpora explícitamente la integración en su reforma curricular. La ley de educación de 1993 estableció la obligación de integrar a los niños con necesidades especiales. Sin embargo, no se instituyó un programa nacional y un sistema de seguimiento hasta 2001. El objetivo es la integración. Por tanto, se cuenta con terapeutas que asisten en caso de discapacidades específicas. Sin embargo, expertos en educación preescolar para niños con discapacidades afirman que los recursos son escasos, de manera que un terapeuta tiene que atender a demasiados centros y familias

Los servicios educativos para los niños con discapacidades provienen de cuatro fuentes: la SEP, el Consejo Nacional para Educación de las Personas con Discapacidad, los gobiernos de los estados y ONGs.

Las familias que tienen hijos con discapacidades pueden recibir tres tipos de servicios. El primero es la escolarización de los mismos en centros para niños con necesidades especiales. El intervalo de edades va desde los 45 días hasta los 22 años de edad. En México existen 1.400 de estas escuelas y atienden diagnósticos graves o múltiples. A ellas asisten alrededor de 100.000 niños con diferentes grados de discapacidad, entre ellos los más comunes son: retraso mental, sordera, ceguera, parálisis cerebral y otras discapacidades motoras.

El segundo tipo de servicio se llama de “Apoyo de Educación Integrativa” y se presta principalmente en la educación primaria. En este segmento trabajan maestros de diversas disciplinas en alrededor de 2.800 equipos en más de 18.000 escuelas. La tercera y última es una modalidad de servicio de orientación (centros de recursos e información para la integración educativa) en centros de maestros, que proporcionan apoyo para padres y maestros; por ejemplo, capacitación docente, biblioteca y recursos de Internet de interés para niños con discapacidades.

### Temas de salud mental en la educación preescolar

Cuando los psicólogos o asistentes sociales trabajan de forma intensiva y presencial en un centro de preescolar, se pueden observar grandes beneficios tanto para los maestros como para los niños y sus familias (Yoshikawa y Knitzer, 1997; Yoshikawa y Zigler, 2000). Estos psicólogos pueden dedicarse no sólo a prestar servicios a las familias que lo necesiten, sino también a prestar servicios preventivos en un espectro más amplio. Como han demostrado varios estudios, los programas de prevención en la primera infancia son una inversión social mejor que los costosos tratamientos posteriores, como los programas para resolver la delincuencia juvenil (Duncan y Magnuson 2006; Yoshikawa 1994).

En uno de los centros de educación preescolar observados trabajaba una psicóloga a tiempo completo. Este centro está ubicado en una zona urbana de bajos ingresos, donde los residentes tienen que soportar altos niveles de estrés derivado de la violencia y el consumo de drogas en el barrio. La psicóloga trabajó a fondo con algunas familias en temas de abuso doméstico, consumo de drogas y disciplina paterna. En parte porque era una presencia familiar en el centro, los padres confiaban en ella, de manera que algunos llegaron a confesarle que habían sobrevivido a problemas de violencia doméstica. La profesional puso en contacto a estos padres con los servicios sociales, como las organizaciones que trabajan con víctimas de la violencia doméstica.

Sin embargo, es difícil progresar. En esta comunidad muchos padres son vendedores ambulantes. Después de asistir al centro de educación preescolar, los niños pasan la tarde con sus madres en los puestos. Allí presencian mucha violencia, y ellos mismos tienen más probabilidades de convertirse en personas agresivas en ese contexto.

Para responder a las necesidades de la comunidad y a las preocupaciones de los maestros acerca de las conductas agresivas de los niños, la psicóloga también trabajaba en el aula, donde ayudaba a los maestros con niños que mostraban conductas agresivas, dándoles consejos sobre manejo del aula y trabajando ella misma con los niños de forma personalizada.

## **5. MEJORA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR**

### **5.1 Breve descripción del Programa**

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) es una iniciativa de mejora de la calidad destinada a las escuelas públicas que imparten educación básica y se centra en la administración escolar. El Programa Escuelas de Calidad es voluntario y tiene como objetivo aumentar la autonomía y mejorar el funcionamiento de la escuela fomentando la colaboración entre padres, maestros y autoridades escolares, mejorando los procesos pedagógicos y de planificación y destinando un nivel modesto de recursos. Para participar en el programa, las escuelas deben realizar una evaluación diagnóstica y presentar un Plan Estratégico de Transformación Escolar. Los fondos para el programa proceden del Gobierno mexicano, del Banco Mundial y de otras fuentes (Banco Mundial 2005). Las subvenciones para las escuelas que cumplan los requisitos, se otorgan por un plazo de hasta cinco años, quedando sujetas a una evaluación anual. Se espera que la financiación federal sea completada por los estados en una proporción de tres (federación) a uno (estados).

La meta central del PEC consiste en aumentar la participación de padres y de la comunidad en la administración escolar. Pretende cumplir este objetivo fomentando la participación de los padres en la toma de decisiones y el seguimiento. Por ejemplo, se espera que los padres participen activamente en la planificación de la mejora en la calidad y verifiquen las compras y los contratos realizados a la escuela participante. Además, el programa contempla la realización de una evaluación, tanto a nivel de la escuela (seguimiento continuo del Plan Estratégico de Transformación Escolar) como a nivel nacional, mediante evaluaciones que incorporen las valoraciones de los estudiantes y un sistema nacional de información. Así, aunque el programa aumenta la autonomía a nivel escolar, también incluye un componente de rendición de cuentas y de evaluación que obliga a comunicar si se cumplieron los objetivos marcados en los ejercicios de planificación. En la educación primaria y secundaria (no en la preescolar), se realizan también evaluaciones a los estudiantes para determinar su progreso educativo.

El programa PEC se empezó a aplicar a gran escala a los centros de educación preescolar en el año escolar 2003-2004, una vez que se había establecido durante los dos años anteriores en las escuelas primarias y secundarias. En el año escolar 2004-2005 ya había 4.096 centros de preescolar PEC, cerca de 5% del total de centros de educación preescolar en México. La gran mayoría de centros de preescolar PEC son de tipo General y cerca de 10% son Indígenas. Se ha señalado que el programa PEC no amplía la cobertura educativa; más bien se centra en mejorar la calidad de las escuelas existentes.

### **5.2 Evaluación del componente a nivel preescolar**

El PEC comenzó a incorporar el nivel preescolar en el año escolar 2003-2004. A la fecha, este nivel ha sido evaluado a escala nacional en dos años, el año escolar 2003-2004 y el 2004-2005.<sup>17</sup> En 2003-2004, participaron en la evaluación 25 estados y el Distrito Federal (ACUDE 2005). En 2004-2005, se sumaron tres estados más (ACUDE 2006). En la muestra utilizada

---

<sup>17</sup> Se está realizando la evaluación de final del tercer año (2005-2006), pero los resultados no llegarán a tiempo para incorporarlos a este estudio.

para estas evaluaciones se incluyeron hasta seis centros de educación preescolar de cada uno de los estados y el Distrito Federal.

La evaluación incluía los siguientes elementos: entrevistas y cuestionarios a directores, maestros, padres, alumnos y miembros de la comunidad; observación de centros y aulas utilizando la versión 3 de la Escala de Evaluación de Calidad en Centros Preescolares (Proyecto Intersectorial 2005); realización de una evaluación directa del desarrollo del estudiante (Test Psicomotor de Desarrollo TEPSI); revisar el plano físico y la distribución de cada centro; notas de campo y en algunos casos, fotografías y vídeos. También se incluyó en la evaluación un proceso de retroalimentación y acompañamiento de los evaluadores.

Las evaluaciones de los primeros dos años de implementación, así como los datos del censo escolar, contenían información relevante para cada uno de los puntos de interés del presente informe en lo relacionado con la cobertura, la calidad, la equidad y los efectos sobre el desarrollo infantil.

### **5.3 El PEC y la calidad**

Las evaluaciones del PEC (ACUDE, 2006) muestran lo siguiente:

1. La calidad en la muestra de escuelas PEC elegida para la evaluación mejoró en el primer año de implementación y se mantuvo, con cierta nivelación, durante el segundo año.<sup>18</sup> Los cuadros del Apéndice 2 ilustran esta constatación y otras conclusiones.
2. Durante el primer y el segundo año la gran mayoría de los fondos suministrados a los centros de educación preescolar participantes en el PEC se emplearon en mejoras de la infraestructura y del material disponible (cerca del 90%). Se emplearon pocos fondos (o ninguno) para intentar cambiar la forma de enseñanza de los maestros o para trabajar con los padres. Las entrevistas informales realizadas en centros de educación preescolar PEC corroboraron esta información. Es decir, sus directores destacaron que el uso de fondos del PEC se orientó inicialmente a realizar reparaciones o reformas muy necesitadas en espacios físicos como baños, aulas y mobiliario de oficina o de aulas. Sin embargo, es posible que más adelante se utilicen cantidades mayores de fondos en características de proceso, en capacitación o en material relacionado con el plan de estudios.
3. En general, las mejoras en la cantidad y la calidad de los recursos disponibles y en la gestión educativa resultaron mayores que las mejoras de la calidad del proceso educativo. Resulta evidente que las mejoras en aspectos como recursos y administración, pese a ser importantes, no garantizan la mejora de las características de proceso, como el uso de planes de estudio o la interacción entre maestros y estudiantes (Martínez et al. 2003; Vandell y Wolfe 2000). De entre todas las dimensiones de calidad, la de la docencia y la del proceso educativo siguen siendo cruciales para el desarrollo infantil. El patrón de mejora en función de las áreas puede ser preocupante, pues las investigaciones sugieren que las características cercanas a la calidad, como el proceso de enseñanza, parecen tener una incidencia más directa

---

<sup>18</sup> El hecho de que la evaluación incluyera un elemento de “acompañamiento” por el que los resultados se compartían con las escuelas participantes, significa que resulta difícil decir si las mejoras son más un producto del programa por sí mismo o del acompañamiento o, como probablemente sea el caso, de ambos.



en el desarrollo cognoscitivo y socioemocional del niño que la infraestructura y el equipo (NICHD ECCRN 2005).

4. Un predictor clave de la calidad de la educación preescolar es el nivel de asistencia técnica y/o apoyo de supervisión que se proporciona a los centros (ACUDE 2006; Yoshikawa Rosman y Hsueh 2002). En los datos de evaluación del PEC, y utilizando la medida de ECCP, el nivel de apoyo que se proporciona a los centros en forma de visitas de supervisión mantuvo, en efecto, una correlación positiva con su calidad (ACUDE 2006). Aunque resulta difícil afirmar de forma tajante que el apoyo de supervisión genera aumentos en la calidad, tanto la investigación citada anteriormente (realizada con 40 centros de educación preescolar) como las evaluaciones del PEC respaldan la hipótesis de que la cantidad y la naturaleza del apoyo prestado por supervisores es un factor importante para mejorar la calidad.

El PEC ha reconocido la importancia de involucrar a supervisores y a personal de asesoría técnica, por lo que está fortaleciendo las funciones de apoyo técnico. Por ejemplo, en la actualidad se están elaborando documentos que pueden orientar a los supervisores para prestar un servicio de “apoyo académico” (o de asesoramiento).

5. Por último, la filosofía del PEC hace énfasis explícitamente en la creciente participación de los padres y los maestros en la gestión del centro. De todas las evaluaciones del PEC realizadas se desprende que la participación social de los padres, de hecho, aumentó en los centros de preescolar PEC. Sin embargo, la participación de los padres no se extendió a la toma de decisiones, las evaluaciones o la participación en el aula. Esto sugiere que la meta del PEC, que consiste en aumentar la participación de los padres en las dimensiones relacionadas con la administración, no se está cumpliendo satisfactoriamente.

#### **5.4 El PEC y la equidad**

Las evaluaciones del PEC concluyen que los centros de educación preescolar que ya tenían niveles de calidad educativa por encima de la media fueron los que más inclinación mostraron a solicitar su participación en el PEC y los que más posibilidades tenían de recibir subvenciones del programa. Esto seguramente es así, ya que se parte de la base de que el proceso de solicitud de fondos del PEC requiere un nivel alto de organización interna (es decir, capacidad para establecer una administración cooperativa y desarrollar un Plan Estratégico de Transformación).

A fin de analizar si los centros preescolares participantes en el PEC contaban con ciertas características que los distinguieran de los que no participaron en el programa, establecimos un modelo de regresión utilizando los datos del censo escolar para predecir la participación en PEC a partir de variables a nivel de la escuela y del índice de marginación estatal del CONAPO. El análisis básico incluyó las siguientes variables como predictoras de la posibilidad de que un centro preescolar participase en el PEC: tipo de centro (CENDI, CONAFE e Indígena con el General como grupo de referencia), matrícula total del centro de educación preescolar; número de maestros en el centro; tamaño medio del grupo; proporción entre alumnos: maestro (donde se tiene en cuenta el número de docentes y de directores que también imparten clases); y el índice de marginación del CONAPO.

Los resultados se muestran en el cuadro 7.

**Cuadro 7: Análisis de regresión logística para predecir la participación en PEC en 2004 a partir de las características que presentaba el centro de preescolar en 2003 (calculado utilizando una muestra total de centros de educación preescolar General en 2004, N=53.762).**

	B (DE)	Probabilidad de Ocurrencia	Intervalo de confianza para los coeficientes
Número total de maestros	0,256*** (0,016)	1,292	0,225 a 0,287
Tamaño de grupo –primer grado	0,009** (0,003)	1,010	0,002 a 0,015
Tamaño de grupo –segundo grado	0,019*** (0,004)	1,019	0,012 a 0,027
Tamaño de grupo –tercer grado	0,018*** (0,004)	1,018	0,011 a 0,025
Preparación del maestro (% con Licenciatura)	0,635*** (0,070)	1,887	0,498 a 0,772
% del resto del personal del centro	-0,198*** (0,018)	0,820	-0,234 a - 0,162
% Indígena	-0,956+ (0,516)	0,384	-1,97 a 0,055
Paridad de género (% Femenino) – primer grado	0,504** (0,164)	1,655	0,182 a 0,825
Paridad de género (% Femenino) – segundo grado	0,013 (0,248)	1,013	-0,474 a 0,500
Paridad de género (% Femenino) – tercer grado	-0,274 (0,269)	0,760	-0,800 a 0,252
Índice de pobreza del estado	-0,016 (0,023)	0,984	-0,062 a 0,030
Urbano	0,398*** (0,055)	1,489	0,290 a 0,507
Constante	-4,56*** (0,213)		-4,98 a -4,15

\*\*\*  $p < 0,001$ , \*\*  $p < 0,01$ , \*  $p < 0,05$ , +  $p < 0,10$

Los intervalos de confianza se elaboraron para los coeficientes y no para las probabilidades de ocurrencia.

Del cuadro se desprende que los centros de preescolar con más probabilidad de participar en el PEC poseían un mayor número de maestros, grupos más numerosos, más maestros con licenciatura o se trataba de centros en áreas urbanas. Además, las escuelas con mayores proporciones de alumnos indígenas mostraron menos probabilidades de ser escuelas PEC que aquellas con menores proporciones de estudiantes indígenas (tendencia significativa).

Estos datos sugieren que los centros de educación preescolar PEC eran medianamente más grandes que los no PEC. Además, los centros PEC parecen haber tenido mayores niveles de recursos que los no PEC, por lo menos a juzgar por los porcentajes de maestros con licenciatura<sup>19</sup>. Estos datos coinciden con la hipótesis de que probablemente los centros de educación preescolar con más recursos tenían una capacidad mayor para elaborar y obtener la aprobación de una solicitud para el PEC. Sin embargo, esta información también plantea dudas preocupantes en cuanto al acceso al programa para escuelas con menos recursos.

Otro punto relacionado con la igualdad se refiere al programa mismo (no a las escuelas pertenecientes a PEC frente a las no pertenecientes) y también a las diferencias de calificación al entrar al programa. Se esperaba que como resultado de la participación en el PEC, las escuelas que ingresaran en el programa con niveles de calidad relativamente bajos, medidos por la escala de calidad, alcanzaran el nivel de las mejores escuelas. En la muestra de centros preescolares PEC evaluadas (ACUDE 2005, 2006) se comparó a las escuelas que ingresaron con las calificaciones más altas (según el análisis realizado al inicio del año escolar) y a las de calificaciones más bajas teniendo en cuenta las diferencias en calidad al cierre del primer y el segundo año. Se encontró lo siguiente: 1) todas las escuelas mejoran, sin importar su calidad al entrar al programa; pero 2) la brecha entre ellas permanece prácticamente igual. De aquí se desprende la conclusión de que, al menos para esta muestra, el PEC no parece fomentar la equidad en calidad entre los centros acogidos a él. Los evaluadores también encontraron diferencias en el tipo de mejoras alcanzadas por las escuelas que entraron en peores condiciones y las que entraron en mejores condiciones. Las escuelas en peores condiciones tuvieron más probabilidades de mejorar sus recursos y administración, pero no la calidad de su enseñanza; las escuelas en mejor situación mostraron mayores probabilidades de mejorar en el ámbito docente, con menores progresos, en general, en el capítulo de recursos (que ya se encontraban a niveles más altos que las escuelas en peor situación). En la sección final se presentan las implicaciones de estos hallazgos para la igualdad en el proceso de solicitud de entrada al PEC.

## **5.5 El PEC y el desarrollo infantil**

Aunque como parte de la evaluación PEC se realizó una prueba de desarrollo a una muestra de alumnos de preescolar, los resultados de ésta no se consideraron suficientemente rigurosos o consistentes como para poder llegar a conclusiones sobre el impacto del PEC en el desarrollo de los niños. Esta tarea queda pendiente, en espera de que se realice con una muestra nacional de niños preescolares con el fin de poder comparar a los niños de escuelas PEC con los niños que no asisten a escuelas PEC.

---

<sup>19</sup> Se ha tener en cuenta que este análisis no distingue entre los centros de preescolar que solicitaron entrar en PEC y lo consiguieron y aquellos que los solicitaron y no lo consiguieron.

## **6. REFORMA NACIONAL DEL PLAN DE ESTUDIOS DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR**

Como ha sucedido en muchos otros países, durante las últimas décadas México ha acometido una serie de reformas. Éstas abarcan desde amplios programas como los de Educación Preescolar, establecidos en 1981 y 1992, a reformas más específicas a nivel nacional y estatal, incluidos los programas comunitarios y el CONAFE. En 1999 se estableció el Plan de Estudios para la Licenciatura en Educación Preescolar e incluía objetivos específicos de desarrollo infantil (Subsecretaría de Educación Básica 2002). Con esta iniciativa comenzó a estrecharse la relación entre las experiencias de educación temprana de los niños y las de la educación primaria.

### **6.1 Estudio inicial para informar sobre el desarrollo de la reforma**

Los primeros pasos de la reforma curricular se dieron en 2001, y cobraron fuerza en 2002-2003, año en el que se hizo una evaluación interna de aproximadamente 600 centros de educación preescolar a fin de determinar la situación de la educación preescolar en el país. También sirvió para identificar las múltiples fortalezas y debilidades del sistema y proporcionó algunas ideas sobre la práctica, tanto en centros públicos como privados. Las actividades que precedieron al desarrollo de la reforma curricular fueron muy numerosas. Entre ellas destacan:

- La identificación de las prácticas de educación preescolar más utilizadas en el país y sus principales retos de acuerdo con las percepciones de los educadores de este nivel.
- La revisión de todos los planes de estudios utilizados en el nivel preescolar desde sus inicios en los años veinte.
- El análisis de los modelos de educación preescolar aplicados en diversos países.
- La revisión de la investigación más reciente sobre el desarrollo y el aprendizaje infantil.

En general, los educadores mostraron aplicaciones diversas de los métodos pedagógicos. En muchos entornos, los maestros aplicaron prácticas en el aula que tenían pocos o nulos objetivos de aprendizaje. Como resultado de esta evaluación se concibieron varias soluciones e ideas posibles, incorporándolas al nuevo plan de estudios. Asimismo, la evaluación también contribuyó a facilitar la implementación de la nueva reforma curricular (Moreno Sánchez 2005).

A raíz de la evaluación, los autores de la reforma comenzaron a diseñar y desarrollar un plan de estudios que pudiera ponerse en marcha con eficacia en un amplio abanico de contextos. Dado que los reformadores sabían que era importante incluir a la administración de los estados y a los educadores locales en el diseño de la reforma, se mantuvieron reuniones regionales con estos grupos para comentar el nuevo plan de estudios e identificar las áreas de práctica educativa que debían ser revisadas (Moreno Sánchez 2005). Una vez que se elaboró el plan de estudios, los siguientes pasos consistieron en familiarizar a los equipos técnicos estatales con dicho plan por medio de talleres sobre los contenidos del mismo (como el análisis de guías) y temas prácticos (cómo compartir información y experiencias de implementación en

lugares específicos). Asimismo, se organizaron cursos para que el profesorado comprendiera a fondo la reforma (Moreno Sánchez 2005). El *Programa de Educación Preescolar* (PEP) se concluyó y publicó en 2004 y la Subsecretaría de Educación Básica lo envió a todos los maestros y directores de centros preescolares públicos y privados (Moreno Sánchez 2005).

## **6.2 Fundamentos de la reforma: educación preescolar de alta calidad para todos**

Es importante comprender el contexto del que nace esta reforma, que se encuentra bien descrito en el documento Programa de Educación Preescolar de la SEP (SEP 2004). La reforma partió de tres principios orientadores. El primero consistía en reconocer la importancia que tiene la primera infancia a la hora de moldear el desarrollo. La reforma comienza concretamente retomando conceptos generalmente aceptados sobre el desarrollo infantil, incluida la idea de que el desarrollo es resultado de una combinación de factores biológicos, genéticos y ambientales; que la exploración del mundo da la oportunidad de aprender, y la interacción con iguales moldea la capacidad del niño de entablar relaciones y desarrollar su propia identidad. Así, la primera infancia brinda la oportunidad de fomentar el desarrollo sano y el éxito escolar. El segundo principio consistió en reconocer la importancia de los cambios sociales en la vida mexicana, incluidos el incremento de la densidad en las zonas urbanas, los cambios en la estructura familiar, la mayor exposición del niño a la violencia y la pobreza y desigualdad crecientes. Estos cambios sociales y culturales requieren una programación de alta calidad para los niños pequeños, que preste especial atención a la diversidad individual, familiar y cultural. Asimismo, la educación preescolar se percibe como algo especialmente importante para los niños de riesgo, ya que tiene una “función igualadora”, en el sentido de que proporciona oportunidades de aprendizaje para todos, sin importar su condición social. El tercer principio parte de la consideración de que la educación es un derecho de todo niño y de que se necesita una base legal para salvaguardar dicho derecho. Con la ley de obligatoriedad se reconoció que la educación abarca tres años de educación preescolar obligatoria. Esta ley otorga autoridad al Gobierno para desarrollar un plan de estudios, descrito aquí.

## **6.3 Características de la reforma curricular**

La reforma curricular tiene cuatro características centrales. El plan de estudios:

- tiene carácter nacional, lo que significa que todos los programas deben aplicarlo para garantizar la universalidad y que las prácticas deben reflejar el valor de la diversidad cultural y la importancia del diálogo intercultural;
- establece un propósito general para la educación preescolar, lo que significa que debe fomentar todas las áreas de desarrollo mediante experiencias de alta calidad;
- se basa en competencias infantiles frente a un plan de estudios basado en contenidos. De esta forma, el plan de estudios está centrado en el niño. Por ello, el maestro cumple una función crucial, ya que decide cómo satisfacer mejor las necesidades individuales de los estudiantes;
- es abierto, lo que significa que los maestros tienen capacidad para adaptar el contenido y las metodologías que utilizan para responder a las necesidades de las poblaciones específicas a las que atienden.

## **6.4 Objetivos de la reforma curricular**

La reforma curricular tiene dos objetivos principales. El primero consiste en mejorar la calidad de las experiencias educativas de los niños. Por ejemplo, la reforma establece que los niños recibirán oportunidades educativas justas y equitativas y sienta una serie de directrices para mejorar las experiencias educativas de todos los niños (Subsecretaría de Educación Básica 2002).

El segundo objetivo es fomentar la continuidad entre la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Esto significa que la reforma identifica un conjunto central de habilidades, valores y conocimientos que los niños deben recibir de la educación básica. Además, define un conjunto de objetivos educativos para todos los entornos y niveles. Al hacerlo, la reforma pretende establecer un conjunto común de prácticas entre los distintos niveles de instrucción (Subsecretaría de Educación Básica 2002)

Además de estas dos metas centrales, la reforma también desea fortalecer el papel del maestro en el aula, la escuela y la comunidad (Secretaría de Educación Pública 2004b). Es importante señalar que, aunque la reforma curricular proporciona directrices y normas para las competencias básicas, permite a los maestros elegir las herramientas y los métodos que consideren apropiados para ayudar a los niños a alcanzar las mencionadas competencias (Secretaría de Educación Pública 2004b). Este enfoque abierto y flexible, que permite ajustarse a las circunstancias locales y a niños específicos, exige grandes esfuerzos por parte de los maestros, quienes estaban acostumbrados a recibir herramientas y métodos específicos que se consideraban aplicables a todas las situaciones.

## **6.5 Principios pedagógicos**

La reforma curricular se sustenta sobre los siguientes tres grupos de principios. Estos principios ofrecen un marco común para orientar la práctica docente. Es más, ayudan a los maestros a identificar las condiciones en las que la práctica resulta eficaz. También es importante destacar la centralidad de la práctica reflexiva para que la reforma surta este efecto, pues no sólo orienta el desarrollo de actividades, sino también la forma en la que un maestro individualiza la enseñanza para satisfacer las necesidades de los niños.

El primer grupo de principios se relaciona con el desarrollo de los niños y los procesos de aprendizaje. En este sentido, se plantean cuatro supuestos:

- los niños llegarán a la educación primaria con una base de conocimientos y la capacidad de desarrollarlos más;
- el principal papel del maestro reside en fomentar y mantener la motivación del niño para aprender;
- los niños aprenden por medio de la interacción con sus compañeros;
- el juego fomenta el desarrollo y el aprendizaje.

El segundo grupo de principios se relaciona con la diversidad y la equidad. Aquí se plantean tres supuestos:

- la escuela debe ofrecer oportunidades independientemente del entorno cultural;

- todos los maestros, las escuelas y los padres deben trabajar para fomentar la inclusión de los niños con discapacidades;
- las escuelas deben ser consideradas un lugar de socialización y aprendizaje, por lo que deben fomentar la equidad entre géneros y razas.

El tercer grupo de principios se relaciona con la escuela como intervención. Aquí se plantean tres supuestos:

- el ambiente de la escuela y del aula debe estimular la confianza del niño y su capacidad de aprender;
- la enseñanza individualizada es crucial para que la educación escolar tenga resultados positivos;
- la colaboración entre maestros y miembros de la familia fomenta el desarrollo infantil.

Merece la pena destacar que, al contrario que otros programas para la primera infancia, como el de Reggio Emilia (Cadwell 2003), la teoría sobre la que se funda la reforma del plan de estudios mexicano se concentra en el aula y en el centro. El proyecto de reforma mexicano apunta más hacia el contexto del aprendizaje infantil y no adopta ese enfoque más amplio en el que participan numerosos actores (por ejemplo, niños, padres y el público en general) que caracteriza al currículo de Reggio Emilia, o el enfoque de comunidad que distingue al modelo CONAFE (véase el capítulo de CONAFE).

## 6.6 Competencias

Las competencias se clasifican en los seis ámbitos de desarrollo que se presentan en el cuadro 8.

**Cuadro 8: Competencias infantiles en la reforma del plan de estudios**

Competencias	
Áreas de formación	Aspectos en los que se divide dicha área
Desarrollo social y personal	Identidad personal y autonomía
Lenguaje y comunicación	Relaciones interpersonales
Razonamiento matemático	Lenguaje oral
<b>Exploración y conocimiento del mundo</b>	Lenguaje escrito
Expresión y apreciación artísticas	Números
Desarrollo físico y salud	Forma, espacio y medios
	El mundo natural
	Cultura y vida social
	Expresión y apreciación musical
	Expresión corporal y apreciación de la danza
	Expresión y apreciación plástica
	Expresión dramática y apreciación teatral
	Coordinación, fuerza y equilibrio
	Promoción de la salud

Las competencias aparecen descritas detalladamente para que los maestros puedan consultarlas (en el Apéndice 1 aparecen varios ejemplos). Para cada ámbito se cuenta con un análisis de la bibliografía, una lista de conductas que demuestran la competencia y ejemplos de cómo se puede mostrar esa competencia en el aula preescolar.

A la descripción de competencias le sigue una secuencia de pasos para que los maestros usen las competencias en su práctica durante el año escolar. Por ejemplo, al inicio del ciclo escolar se invita a los maestros a conocer a cada uno de sus estudiantes y a crear una atmósfera de trabajo productivo en sus aulas. Además, se ofrecen sugerencias sobre la planificación de actividades y su distribución diaria.

Al hacer énfasis en las competencias infantiles, esta reforma no sólo reconoce que los niños llegan a la escuela con toda una serie de habilidades y experiencias, sino que también coloca al niño en el centro del proceso de aprendizaje. Por ello, exige a los educadores que elaboren estrategias y herramientas para fomentar el desarrollo en esta serie de ámbitos y experiencias. Sin embargo, estas competencias sólo se alcanzarán cuando los educadores comprendan claramente el programa, cuando se realice un trabajo integral en el aula y cuando los educadores analicen de manera crítica y compartan con sus colegas sus experiencias en aula.

Del análisis de algunos planes de estudio y enfoques pedagógicos de todo el mundo se desprende que las competencias en las que las naciones centran sus programas de ECPI varían mucho. Las competencias que se persiguen van desde el aprendizaje centrado en el niño y el desarrollo (por ejemplo, High/Scope), a las relaciones interpersonales y las habilidades de comunicación (por ejemplo, Reggio Emilia) o a competencias individuales y a nivel del sistema mucho más amplias, como las normas y los valores y las relaciones entre el hogar, la escuela y otros servicios de apoyo a la familia (por ejemplo, el Plan Nacional de Estudios de Suecia). En general, las seis competencias en las que se hace hincapié en México se sitúan en la misma línea que las de otras naciones. Pero al que más se parece el currículo mexicano es al plan de estudios High/Scope de los EE.UU., si bien adopta un enfoque más amplio en algunos ámbitos de desarrollo y enfatiza claramente competencias parecidas a las de otros enfoques de aprendizaje muy conocidos como el aprendizaje experimental.

## **6.7 Evaluación**

El Programa de Educación Preescolar (SEP 2004) concluye con una sección sobre evaluación infantil. Los tres objetivos principales de dicha evaluación son: evaluar los logros de los niños y los retos a superar para adquirir las competencias; identificar los factores que influyen en el aprendizaje infantil, incluidas las prácticas docentes; y emplear la evaluación como guía de la práctica docente conforme se requiera, incluyendo las intervenciones. Para cada niño, la evaluación se basa en las observaciones del maestro acerca de la conducta del niño y su trabajo individual y en grupo, que queda documentado en un diario o expediente para cada niño. Esto contrasta con las prácticas anteriores en las que a menudo se calificaba a los niños con arreglo a una escala de desarrollo.



## **6.8 Implementación de la reforma curricular**

El plan preveía un proceso de implementación en dos etapas, conforme al cual la reforma se aplicaría a cerca de 5% de las aulas en cada tipo de programa durante el año escolar 2004-2005. Al año escolar siguiente, la reforma se aplicaría a todas las aulas y programas. El propósito de esta prueba era determinar si el plan de estudios resultaba viable y si se requerirían adaptaciones antes de llevarlo a escala nacional. El plan dispone que todos los programas de educación preescolar públicos y privados (incluidos los CENDI, el CONAFE, los programas Generales e Indígenas) implementen el nuevo plan de estudios y fomenten sus valores centrales (Miranda y Moreno Sánchez 2006).

Desde 2003 la SEP viene realizando un gran esfuerzo para difundir información acerca de la reforma curricular. Por su parte, los maestros se familiarizaron con el nuevo plan de estudio a través de guías de orientación y talleres generales destinados a este fin. Estas guías y talleres trataban sobre lo que se enseña y lo que se aprende en la educación preescolar y ofrecen herramientas para lograr un enfoque más flexible de la enseñanza. Además, se proporcionaron vídeos que describieron el proceso de reforma y las características fundamentales del nuevo sistema preescolar, así como textos sobre el desarrollo infantil y la educación preescolar. Asimismo, la SEP empezó a organizar en 2004 un curso para maestros y directores, al igual que para asesores técnicos, con el fin de facilitar la comprensión de las orientaciones pedagógicas de cada uno de los capítulos plan de estudios y contribuir a unir la teoría y la práctica.

## **6.9 Retos para la reforma curricular**

Como con cualquier reforma, existe una serie de retos asociados con su implementación. A continuación, se clasifican dichos retos en tres áreas: la capacitación docente, los retos que surgen de la expansión para los niños de tres y cuatro años de edad y la participación de los padres.

*Retos en capacitación docente y desarrollo de personal de plantilla.* La capacitación de los maestros y el desarrollo del personal también han planteado una serie de desafíos. Volver a capacitar a los maestros para que se adapten al nuevo plan de estudios significa familiarizarles con una práctica flexible, reflexiva y evaluadora de la enseñanza, meta difícil de lograr en términos de capacitación y apoyo de supervisión. La puesta en marcha de la nueva reforma ha exigido una cantidad enorme de trabajo, tanto del profesorado actual como de los supervisores. De aquí que pueda resultar difícil para los maestros, cuyo tiempo ya es limitado y muchos de los cuales tienen más de un empleo. Es interesante señalar que los educadores han expresado que, aunque comparten los ideales de la reforma, la mayor parte de su tiempo en el aula aún se dedica a actividades de rutina para mantener ocupados a los niños (es decir, con una meta de aprendizaje específica), en parte porque no han tenido tiempo suficiente para incorporar la nueva reforma a su práctica (Myers 2006; Subsecretaría de Educación Básica 2002).

Los retos de la capacitación se aplican a dos períodos de la misma: antes de la prestación del servicio, o lo que es lo mismo, durante los estudios universitarios de Educación o durante la prestación del servicio, es decir, después de la contratación. Ambos sistemas de capacitación

engloban diferentes entornos educativos y personal, y ambos necesitan adaptarse a los requisitos del nuevo plan de estudios. En cuanto los estudios universitarios de Educación, el nuevo plan de estudios podría incorporarse a los cursos y a la pedagogía. En lo que atañe a la capacitación y supervisión del personal en funciones, también se necesitan cambios en el sistema de supervisión para desarrollar materiales y prácticas de capacitación que refuercen el nuevo plan de estudios. Esto puede resultar difícil, ya que los supervisores suelen estar acostumbrados a organizar cursos basados en el plan de estudios anterior y necesitan tiempo para conocer el nuevo, asimilarlo y utilizarlo como base de formación y apoyo en la supervisión.

*Retos que surgen de la expansión de la educación preescolar para los niños de tres años de edad y mayores.* Otro desafío surge de la expansión de la educación preescolar a un mayor número de niños de tres y cuatro años de edad. Los maestros que experimentan aumentos en el tamaño de su grupo precisan más apoyo para poder aplicar un plan de estudios centrado en el niño en un grupo de más de 25 alumnos (como se comentó, éste es el tamaño medio del grupo de tercer grado en los centros de preescolar urbanos del sistema General). Para los niños en edad preescolar en general y los de tres años en particular, el enfoque del plan de estudios no distingue entre sus necesidades de desarrollo y las de los niños de mayor edad. Por tanto, se debe enfocar la práctica y la formación hacia las condiciones específicas de desarrollo y familiares de estos niños.

*Retos relacionados con la participación de los padres.* Por último, es importante destacar que la ausencia de una participación adecuada de los padres en esta reforma preescolar también plantea una serie de retos. Es posible que los padres no tengan del todo claro cómo pueden apoyar el aprendizaje y el desarrollo previsto en los programas preescolares. De hecho, se fomenta que los padres dejen a sus hijos en la puerta del centro y que no participen en el plan de estudios. Es más, el ausentismo estudiantil es relativamente alto, por lo que una mayor participación y el apoyo por parte de los padres contribuirían a reducir el ausentismo y a garantizar una mayor eficacia de los programas de educación preescolar

## **7. OBSERVACIONES DE CENTROS DE EDUCACIÓN PREESCOLAR**

Durante su estancia en México, el equipo de Harvard formado por Kathleen McCartney y Hirokazu Yoshikawa visitó, con la colaboración de la SEP, seis centros de educación preescolar en tres días. Acompañaron al equipo: Kimberly Fox, de la SEP, quien prestó servicios de traducción simultánea; Robert Myers, consultor que visitó cuatro de los centros; y un grupo de supervisores y formadores de la SEP integrado por entre seis y ocho personas. El primer día se visitaron dos centros en una de las zonas más pobres de la Ciudad de México. En el segundo se visitaron dos centros en el Estado de México, de los cuales uno era del CONAFE y atendía principalmente a niños indígenas. Por último, el tercer día se visitaron dos centros periurbanos en el estado de Morelos. Durante cada visita, McCartney y Yoshikawa entrevistaron juntos a un maestro.

Las entrevistas a los maestros comenzaron haciéndoles preguntas factuales acerca del centro para entablar un diálogo. Por ejemplo, se hicieron preguntas sobre la composición de cada aula, el entorno familiar de los niños y los estudios y la experiencia del maestro. A

continuación se les hizo una serie de preguntas abiertas acerca de su experiencia con la reforma curricular. Se intentó registrar los comentarios de cada maestro en las notas mediante traducciones libres de sus palabras. Al hacerlo así, no cabe duda que se simplificaron los comentarios. Por este motivo no se utilizan comillas cuando se comentan las respuestas de los maestros. Detrás de cada traducción libre se encuentra un número de identificación entre paréntesis, de manera que el lector pueda remitirse a los comentarios de cada maestro acerca de los distintos temas tocados.

Estas notas se exponen con dos advertencias importantes. Primero, las visitas no proporcionan un panorama representativo de los centros de preescolar en México, dado el número limitado de centros que se visitó y la poca claridad de los criterios de selección utilizados por la SEP para las visitas. Segundo, es importante destacar que los maestros fueron preparados para las visitas por el personal de la SEP y que sabían que se trataba de profesores de la Universidad de Harvard. Se planteó la posibilidad de que esto creara sesgos en términos de expectativas, por lo que se hizo todo lo posible por obtener las respuestas más sinceras. De hecho, los maestros parecían abiertos, francos y reflexivos al comunicar sus comentarios, y se considera que sus perspectivas proporcionaron una panorámica de los aspectos más prometedores y más difíciles de la reforma curricular.

Las notas se ordenaron en función de temas relevantes surgidos en las entrevistas: en concreto, la reforma curricular, los cursos de capacitación organizados por la SEP, las competencias, la resistencia y el impacto de la reforma en la educación durante la primera infancia.

### **Reforma curricular**

Se pudo constatar que los maestros estaban familiarizados con la reforma curricular y que podían hacer comentarios al respecto con conocimiento de causa. Casi todos los maestros comenzaron por decir algo positivo acerca de la reforma, en general sobre la libertad que ofrece para que los maestros sean creativos.

- La reforma ofrece libertad. (1)
- Es bueno que sea abierta y que los niños sean libres. (2)
- Los maestros tienen más posibilidades de ser creativos y manejar el plan de estudios; se pueden hacer más cosas novedosas. (3)

Dos maestros fueron muy francos acerca de los problemas que experimentaron con la apertura del plan de estudios. Sin embargo, más adelante, en la entrevista, ambos destacaron que, a raíz de la reforma, había mejorado su práctica.

- La reforma es difícil de entender y de implementar. A partir de la reforma aumentó mi “proceso de planificación estratégica”. (5)
- Existe demasiada libertad para los maestros y es muy difícil para algunos. Me “quedé con dudas”. Sigue habiendo dudas, pero ha mejorado. Al principio había mucha prueba y error... Es más trabajo. Yo estaba acostumbrada a enseñar a mi manera, pero ésta es una forma de trabajo importante. Ahora, estudias tú. Es un “buen reto”... Necesitas “dejar atrás las viejas costumbres” y abrirte. (6)

Por lo menos uno de los maestros comprendió el potencial que encierra la reforma para eliminar las desigualdades en la educación entre clases sociales. En efecto, ésta es una de las metas de la reforma. Este maestro expresó su deseo así:

- Antes había “realidades cerradas” — la gente estaba aislada por su clase social. (3)

### **Cursos de capacitación organizados por SEP**

La mayoría de las inquietudes acerca de la reforma curricular se centraron en los cursos de capacitación. Aunque los maestros aprecian muchos aspectos del plan de estudios, resulta claro que están teniendo dificultades para aplicarlo. En otras palabras, les está costando traducir las teorías y los conceptos a la práctica. Dos maestros lo expresaron con claridad:

- Los cursos de capacitación no están enfocados hacia la enseñanza en aula — no son suficientemente concretos. Cuesta trabajo saber cómo pasar de la competencia a una actividad. Los cursos tocan temas de entornos físicos, por ejemplo, que la biblioteca debe estar en un lugar visible dentro de la escuela. Existe un vacío entre teoría y práctica — la reforma es pura teoría. (2)
- Es difícil pasar de la reforma antigua a la nueva sin ayuda. La SEP ofrece apoyo técnico y cursos, el trabajo es general, en cambio, necesita ser específico para cada escuela. (5)

Otros maestros expresaron quejas acerca del esfuerzo y el tiempo que conlleva participar en los cursos de capacitación para conocer el plan de estudios. Un maestro fue especialmente explícito sobre este punto.

- Los cursos de capacitación se realizaron diariamente durante una semana después de las horas de trabajo, entre las 2:00 y las 8:00 pm, y no pagaron por este tiempo extraordinario... Es difícil encontrar tiempo para aprender. La verdad es que los maestros tienen que atender a su familia, pelearse con el tráfico; — nadie va a leer un libro de teoría — es perder el tiempo. (2)

Todos los maestros cuentan con tres libros sobre la reforma curricular: el Programa de Educación Preescolar (2004) y los dos libros de lecturas académicas. Desafortunadamente, a la mayor parte de los maestros no les pareció que fueran útiles. Una maestra con un libro que se veía muy usado, con las páginas señaladas, el texto resaltado y las notas en los márgenes, confesó lo siguiente:

- Cuesta trabajo entender lo que dicen los libros; el lenguaje es oscuro; no hubo pláticas sobre las lecturas para ayudarnos a entenderlas. (2).

En cambio, otro maestro disfrutó con las lecturas:

- Las teorías son útiles. Nos hacen pensar, nos motivan y nos hacen más creativos. (3)

Varios maestros siguieron utilizando libros sobre el plan de estudios más orientados a la práctica para ayudarse en sus tareas:

- Todavía utilizamos otros libros para ayudarnos en nuestras actividades, libros de la Escuela Normal sobre el plan de estudios.

En algunos casos, la dificultad de llevar la reforma curricular a la práctica ha hecho que el personal colabore más entre sí.

- El grupo de estudio de los maestros fue útil. (5)

### **Competencias**

Todos los maestros adoptaron las competencias y consideraron que las lecturas de apoyo sobre desarrollo infantil han sido útiles a la hora de adaptar la enseñanza de forma individual a cada niño. Los maestros también reconocieron el impacto positivo de las competencias en su práctica:

- En los talleres se elaboraron propuestas para comprender las competencias. (3)
- La reforma permite a los maestros trabajar las competencias con recursos limitados; yo decido en qué competencias concentrarme cada mes. (2)
- La reforma se concentra en las características positivas de los niños: en lugar de decir que no puede poner atención, se habla de lo que sí puede hacer. (2)
- Ahora existe un mejor entendimiento del desarrollo social. (4)
- Antes de la reforma no se pensaba en las necesidades individuales de los niños. (5)
- La reforma me hizo más sensible para reconocer lo que los niños necesitan. Por ejemplo, con los niños agresivos busco la competencia de socialización efectiva. (5)

### **Resistencia**

Varios maestros debatieron en sus centros de preescolar sobre la resistencia a la reforma curricular en la educación preescolar. En general, atribuyeron esta resistencia a otros maestros:

- No todos los maestros la acatan. Me doy cuenta en las juntas con los equipos técnicos. Algunos maestros nunca dicen nada sobre competencias. (2)
- La mayor parte de los maestros no hacen lo que yo hago. (3)

### **El impacto de la reforma en la educación preescolar**

Una consecuencia evidente de la reforma del plan de estudios ha sido la mayor consideración de que goza ahora el campo de la educación preescolar. Los maestros consideran que la comunidad se ha dado cuenta de lo que ellos ya sabían: a saber, que la educación preescolar es el principio de la educación formal. He aquí sus comentarios:

- Antes, la gente tenía una idea diferente del centro preescolar. La educación preescolar era equivalente a jugar, no a ir a la escuela. Ahora, la educación preescolar es parte de la educación. (3)
- La educación preescolar ahora es más formal... es la escuela. (4)
- Los maestros de preescolar eran considerados como niños. Esto ya cambió. Ahora que es obligatoria, se va a ver un cambio en la forma de percibir esta profesión. (6)

No queda del todo claro si los maestros reconocen que el formato de los programas de educación preescolar debe diferir de los de la educación primaria. El aprendizaje en preescolar debe darse específicamente por medio del juego, no de fichas. Es posible que el aumento percibido en el estatus de los centros de educación preescolar sea resultado de haber adoptado prácticas de la escuela primaria en la educación preescolar, en lugar de ser al contrario. De ser así, se trata de una tendencia preocupante.

### **Datos recabados de la observación**

Las notas acerca de lo observado revelan otros tres temas que vale la pena considerar. El primero se refiere al tamaño del programa. La mayor parte de las aulas agrupa a 30 o más niños con un solo maestro. La proporción de alumnos-maestro es demasiado alta para soportar un plan de estudios basado en la enseñanza individualizada. Una maestra confesó que deseaba establecer una relación individual con cada niño, pero no podía, dado el tamaño del grupo. Además, sería difícil proporcionar cualquier tipo de evaluación significativa de los niños y de su trabajo con esta proporción entre estudiantes y maestros. Un grupo grande es la peor amenaza para este esfuerzo de reforma curricular.

Segundo, algunos centros carecían de material suficiente para sustentar un plan de estudios de calidad. De hecho, si se tuviera que utilizar una palabra para describir la mayor parte de ellos, el término sería escasez. Al igual que en la mayor parte de los centros de atención infantil en el mundo, los centros mexicanos contenían material recolectado por maestros, como recipientes para almacenar material. Las escuelas del CONAFE se destacan por la variedad y cantidad de material que suministran y también por los libros. Por su parte, las que participan en el PEC tuvieron posibilidad de complementar el material (con libros, bicicletas, computadoras y juguetes); otros centros utilizaron los fondos del PEC para muebles e infraestructura (mobiliario de oficina o reparaciones a las instalaciones). Para apoyar el trabajo de la reforma se requiere material relacionado con el plan de estudios.

Tercero, era patente que los maestros habían asimilado uno de los principios pedagógicos, a saber, la práctica reflexiva, aunque no siempre saben cómo llevarla a cabo ni cuentan con el tiempo necesario para ello. Este principio también ha orientado otros planes de reforma del mundo, incluidos el enfoque de Reggio Emilia, en Italia, y el incipiente movimiento curricular de los EE.UU. La reforma curricular mexicana pide a los maestros que dejen constancia de su práctica en un diario. Al revisar estos diarios se observó gran variación entre algunos. En unos se leían notas muy crípticas y con poca frecuencia, como una o dos veces al mes. Otros escribían notas a diario sobre sus clases, organizadas por competencias. Algunos directores leían y comentaban los diarios, práctica que motivaba a los maestros. Todos los maestros comprendían y apreciaban la importancia de la práctica reflexiva, un logro considerable y resultado directo de la reforma curricular. Las observaciones de los diarios de los maestros ponen de manifiesto las tres características de la reforma curricular. Primera, que el cambio es difícil y se consigue, en mayor o menor medida, dependiendo de la experiencia del maestro y del apoyo de supervisión. Segundo, se requiere un tiempo considerable para poder aplicar el método reflexivo. El tiempo es algo de lo que muchos maestros carecen, en especial si tienen dos empleos, como suele ocurrir. Por último, las

observaciones destacan la importancia de la retroalimentación y motivación de los directores y supervisores, ya que es lo que capacita a los maestros en funciones.

## **8. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA Y LA INVESTIGACIÓN**

La atención formal a los niños en edad preescolar comenzó en México a fines del siglo XIX. De 1948 a 1992 la educación preescolar en México se dirigió desde la Dirección General de Educación Preescolar de la Secretaría de Educación Pública. En 1992, en virtud del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se traspasaron las competencias de educación del nivel federal al estatal. De aquí que, con este cambio de política, las competencias de la educación preescolar pasaron a recaer sobre los estados, bajo la supervisión de varias dependencias de la Subsecretaría de Educación Básica. Como ha sucedido en otros países últimamente, la educación preescolar en México se ha extendido con rapidez. Antes de 2000, cuando entró en funciones la administración actual, la matrícula preescolar aumentó un 755%, de 400.000 en el año inicial a poco más de 3.400.000 en el ciclo escolar 2000-2001. Los aumentos desde 2000 se están debatiendo.

El objetivo de este estudio era revisar las tres principales políticas adoptadas por el Gobierno mexicano en el ámbito de la educación preescolar en los últimos cuatro años: la ley que establece la obligatoriedad de la educación preescolar para los niños de 3, 4 y 5 años; la iniciativa de mejora de la calidad en la educación y la reforma curricular nacional. Cada una de estas iniciativas se ha analizado conforme a los siguientes criterios: cobertura, calidad, equidad e implicaciones para el desarrollo del niño.

### **8.1 Obligatoriedad: conclusiones**

#### **Como resultado de la obligatoriedad, se dieron grandes incrementos en la matrícula de niños de cuatro y cinco años de edad en la educación preescolar**

La ley sobre la obligatoriedad de la educación preescolar contempla que los niños de tres, cuatro y cinco años de edad de México deben cursar la educación preescolar. Con este objetivo, se establece un calendario para alcanzar la cobertura universal en cada uno de los segmentos (2004 para el grupo de cinco años de edad, 2005 para los de cuatro años de edad y 2008 para los de tres años de edad). Esta ley contemplaba una expansión inmensa y sin precedentes del sistema de educación preescolar mexicano, imponiendo además un plazo de tiempo extremadamente corto para lograrla. En la reforma también se estableció una obligación única en el mundo; el deber de escolarizar a los niños de tres años de edad. Desde su entrada en vigor, la matrícula de los niños de cuatro y cinco años de edad en la educación preescolar ha aumentado de manera considerable. Se han observado grandes incrementos para estos grupos entre 2003 y 2005, que ha resultado en una asistencia casi universal entre los niños de cinco años de edad en el año 2005-2006 y el 81% de asistencia entre los de cuatro años de edad. Estos extraordinarios aumentos de matrícula se lograron incrementando el número general de centros de educación preescolar, el número de alumnos en los centros existentes y el número de maestros en el sistema de educación preescolar.

Para analizar la equidad en la expansión, se comprobó si los cambios en la matrícula se dieron a niveles similares en los diferentes estados. Se encontró cierto nivel de variación en las tasas de matrícula por estado. Esta variación ocurrió en mayor medida para los niños de tres años de edad que para los de cuatro o cinco años. Al intentar averiguar si las tasas de matrícula diferían por nivel de pobreza y marginación estatal, se encontró poca evidencia de una relación entre ambas variables. Además, se indagó la posibilidad de que las tasas de matrícula difirieran entre niños y niñas, sin encontrar diferencias de género notables.

### **La expansión de los segmentos de cuatro y cinco años se ha hecho en detrimento de la del segmento de tres años**

A consecuencia de la orden de cobertura, el sistema de educación preescolar se vio sometido a una gran presión. Aunque, en general, el número de centros de educación preescolar aumentó a raíz de la obligatoriedad (un 12% entre los cursos escolares 2003-2004 y 2005-2006), los centros de educación preescolar se vieron muy presionados para cumplir el mandato de cobertura universal de los niños de cinco años de edad a más tardar en 2004 y para los de cuatro años de edad en 2005.

La ley preveía una cobertura del 100% de los niños de tres años en 2008, un objetivo que puede resultar poco realista si no va acompañado de una inyección masiva de fondos para costear nuevos centros y aulas de preescolar.<sup>20</sup> En el año escolar 2005-2006, la cobertura de los niños de tres años (25%) seguía siendo mucho más baja que la de los de 4 y 5 años. De hecho, en cerca de la mitad de los 32 estados, el porcentaje de este grupo matriculado en la educación preescolar se redujo entre 2004 y 2005. Es probable que este efecto se haya debido a la presión ejercida para incrementar las plazas para los grupos de cuatro y cinco años de edad en un número limitado de aulas. Aunque el descenso en las tasas de matrícula para el segmento de tres años de edad en algunos estados no debe sorprender, dados los enormes incrementos en el número de niños de cuatro y cinco años de edad sí plantea dudas acerca de si es factible la inclusión del grupo de tres años de edad en la franja de obligatoriedad, especialmente si se quiere alcanzar la cobertura universal en 2008.

El personal entrevistado en los centros de educación preescolar expresó constantemente que muchos padres de familia no quieren que sus hijos de esa edad asistan a un centro de educación preescolar. Esta aparente preferencia por parte de los padres podría constituir una fuerte barrera adicional para lograr la cobertura universal de los niños de tres años de edad decretada por la ley de obligatoriedad.

### **Se ha observado un aumento importante de las proporciones de clase superiores a 30:1; sin embargo, se desconocen los efectos de la obligatoriedad sobre otras dimensiones de calidad.**

Como en otros países donde se ha observado una expansión acelerada de la educación preescolar, el personal de este nivel educativo ha manifestado algunas inquietudes acerca de las posibles repercusiones de dicha expansión sobre la calidad. La falta de datos a nivel nacional limitó las posibilidades de medir diversos aspectos de la calidad de la educación

---

<sup>20</sup> Además, una enmienda reciente de la ley (en 2006) amplía el mandato relacionado con los niños de tres años de edad a los de edades comprendidas entre dos años y nueve meses y tres años.



preescolar. Sin embargo, sí que se pudo comprobar que había aumentado de forma considerable el número de escuelas con proporciones de alumnos-maestro por encima de 30:1 entre 2001 y 2005. Este incremento fue estadísticamente significativo. El mayor aumento se produjo en el sistema General de centros preescolares (que es, con creces, el mayor sistema de centros de preescolar de México). En 2001 el 12% de los centros de preescolar del sistema General tenían proporciones por encima del 30:1, mientras que en 2005 eran el 18%. Estos cambios pueden suscitar preocupación, ya que los profesores que experimentaron un gran aumento en el número de alumnos a su cargo declararon que les resultaba más difícil enseñar y atender de forma individualizada.

Estos cambios simbolizan los retos que vienen encarando los maestros, el personal administrativo y de supervisión desde que aumentara el número de niños matriculados en la educación preescolar. Sin embargo, se debe advertir al lector de que los indicadores de la proporción alumnos-maestro no están estrechamente asociados con otras dimensiones de calidad. Se necesitan datos nacionales de las múltiples dimensiones de la calidad de los programas, incluidas las características de proceso, como la interacción entre el alumno y el maestro y el enfoque de enseñanza adoptado.

### **La expansión ha presionado los sistemas de apoyo de supervisión y de capacitación en la educación preescolar.**

A tenor de los comentarios de los distintos informadores clave, el sistema de apoyo de supervisión en la educación preescolar se ha visto presionado a consecuencia de la expansión (y a raíz de la reforma curricular, que se presentó de manera simultánea). Con los aumentos, tanto en el número de centros de educación preescolar como en el de niños, las responsabilidades de los equipos de supervisión han crecido. Los maestros necesitan un mayor apoyo de supervisión, en especial en los centros donde el tamaño de los grupos es grande o ha aumentado. Puesto que los maestros declaran tener menos tiempo para prestar atención individualizada a los niños, es necesario ampliar la capacidad del sistema de supervisión para atender las crecientes necesidades de capacitación antes y durante la prestación del servicio.

### **El requisito de contar con el grado de licenciatura que impone la ley tiene consecuencias poco claras para los maestros que forman parte del sistema actualmente y que no cuentan con esta titulación**

La reforma de la ley obliga a que todos los nuevos maestros de preescolar cuenten con una licenciatura. Aunque este aumento de los requisitos de preparación para ser maestro de preescolar es de por sí bienvenido, muchos maestros que no cuentan con la licenciatura declaran que les resultaría muy gravoso conseguirla. No resulta claro cuáles serán las consecuencias para estos maestros que no obtengan el título de licenciado o un equivalente. Sin embargo, no cabe la menor duda de que se necesitará un mayor número de maestros certificados en caso de continuar la expansión, en especial en el segmento de los niños de tres años de edad.

## 8.2 Obligatoriedad de la educación preescolar: opciones de política

Opciones de política relacionadas con la calidad. Existen varias opciones de política, además de la expansión, para tratar el tema de la calidad.

- 1) Suministrar más recursos al sistema de apoyo de supervisión a fin de responder a las mayores necesidades que tienen los maestros frente a la expansión. Este tipo de apoyo se ha de prestar a nivel local, regional y estatal.
- 2) Canalizar más fondos a los centros de educación preescolar de menor calidad a medida que amplían su matrícula. A fin de evitar un descenso en la calidad generado por un aumento de las plazas en la educación preescolar, se podrían destinar fondos a apoyar a los centros de menor calidad en su proceso de expansión. No obstante, esto requeriría el seguimiento anual de varios aspectos de calidad del programa, de manera que se cuente con información relativamente integral acerca de los niveles de calidad que contribuya a determinar el apoyo del programa. Una alternativa en este sentido sería destinar fondos adicionales hacia comunidades con mayores necesidades, de manera que se garantice el apoyo a los centros de educación situados en las comunidades con menos recursos al aumentar su número de plazas. Asimismo, podrían canalizarse fondos para infraestructura y apoyo de supervisión y educación a los centros de educación preescolar que atiendan a poblaciones de alto riesgo o con menores niveles de recursos.

*Opciones de política para el segmento de tres años de edad.* Las principales opciones de política con respecto a los niños de tres años de edad se relacionan con 1) la obligatoriedad para este segmento de edad; 2) las formas de educación temprana que se consideran que cumplen con el requisito de la obligatoriedad; 3) el plazo para la expansión; y 4) dirigir potencialmente la educación preescolar hacia niños, familias y comunidades que podrían beneficiarse más de ésta. Desde el punto de vista de los autores de este informe, esta parte de la ley se aprobó sin contar con información adecuada acerca de las preferencias de los padres en cuanto a modelos de programas, los beneficios que cada uno de esquemas aporta los niños o la factibilidad de una expansión a gran escala para el segmento de tres años de edad de un sistema de educación impartido exclusivamente en centros. A continuación se presentan opciones de política relacionadas con la obligatoriedad, el plazo y la orientación de la expansión del programa hacia el segmento de tres años de edad.

- 1) Resultaría útil replantearse la obligación de asistencia para el segmento de tres años de edad por dos motivos: se desconocen los modelos de programa más eficaces para el segmento de tres años de edad; y muchos padres de familia preferirían no enviar a sus hijos de esta edad a programas de preescolar impartidos en centros.
- 2) En lugar de la disposición obligatoria actual para el grupo de tres años de edad, que hace énfasis en la asistencia a centros, se podrían cumplir los requisitos de la obligatoriedad con una gama más amplia de modelos de educación preescolar, bien desde el hogar, bien en centros o con modalidades mixtas. Se podrían poner a prueba estas modalidades de educación dirigidas al niño o a los padres para evaluarlas

seguidamente con vistas a elaborar una definición de ECPI específica para el segmento de tres años y alcanzar una expansión a mayor escala en el futuro. Dentro de un marco tal, sería apropiado considerar como modelo el sistema mexicano de educación inicial (para niños entre cero y tres años de edad). La combinación de cuidados y educación infantil de alta calidad con servicios que proporcionen información y apoyo para los padres y a sus propias metas de vida podría ser tan beneficiosa para los padres con hijos muy pequeños como mandar a sus hijos a centros preescolares o a guarderías.

- 3) El plazo establecido para la cobertura universal (2008) se considera poco realista. Tal vez se podría enmendar la ley para que reflejase este hecho. Además, se podrían diferenciar los objetivos a corto, medio y largo plazo. Por ejemplo, a corto plazo se podría recabar información sobre las preferencias de los padres en términos de modelos de cuidados en el hogar o en centros, mientras que se deja como meta a largo plazo la expansión.
- 4) Se podrían encauzar los programas para el segmento de tres años de edad hacia las familias y comunidades con mayor necesidad. Algunas investigaciones sugieren que las familias con mayor riesgo se benefician más de la ECPI para los niños entre cero y tres años de edad (Love et al. 2002) que las familias con menos riesgos. El apoyo educativo y familiar para hogares con niños pequeños, incluidos los de tres años de edad, podría orientarse hacia comunidades con altos niveles de pobreza o marginación. Esto podría lograrse, bien desde los sistemas actuales de educación preescolar, bien incorporando un componente de educación preescolar/cuidados infantiles en el programa Oportunidades, que ya se orienta hacia las zonas de mayor pobreza. A través de la estructura de Oportunidades, se podrían conceder incentivos para que los padres de estas comunidades de alto riesgo envíen a sus hijos de tres años de edad a centros de preescolar o a guarderías y/o mejoren el ambiente de aprendizaje para los niños que se queden en casa.

*Opciones de política para el requisito de la licenciatura.* Deberían tomarse en consideración las consecuencias que tiene el requisito de licenciatura no solamente para los maestros que ingresan en el sistema de educación preescolar, sino también para los que ya se encuentran en él. En este sentido, se recomienda, por ejemplo, que se haga lo posible por reducir el coste de obtener la licenciatura para aquellos maestros que ya forman parte del sistema y que no tienen esta titulación.

### **8.3 La mejora de la calidad en la educación preescolar: hallazgos**

En países donde la matrícula y la asistencia a la educación preescolar han aumentado con rapidez, las familias, el personal de los centros y los diseñadores de políticas casi siempre han planteado inquietudes con respecto a la calidad. El Programa Escuelas de Calidad (PEC) ha aportado recursos cruciales para incidir sobre la calidad de la educación preescolar en México. Este programa de participación voluntaria proporciona fondos para mejorar la calidad de los centros que cumplan los requisitos, así como apoyo de supervisión para asistir a las escuelas participantes en el uso de los fondos.

## **Los mejores datos disponibles indican que la calidad mejora en los centros de preescolar PEC.**

Las evaluaciones realizadas hasta la fecha demuestran que la calidad mejoró en las escuelas acogidas a PEC durante los dos primeros años de su implementación (ACUDE 2006). En un análisis comparado se observó que durante este lapso de tiempo la calidad de las escuelas no pertenecientes a PEC disminuyó ligeramente. Pese a que estos datos no permitan hacer una interpretación causal (las escuelas con condiciones de acceder a PEC y sin dichas condiciones no se escogieron aleatoriamente), hay motivos para creer que el programa se asocia con un incremento del nivel de calidad.

## **Los centros de educación preescolar que cumplen las condiciones para participar en el PEC podrían tener cierta ventaja con respecto a los que no las cumplen**

Los análisis de datos realizados para este informe empleando información del censo escolar concuerdan con la hipótesis de que los centros en mejores condiciones tienen una mayor probabilidad de acogerse al PEC. En los resultados obtenidos del estudio realizado el segundo año de ampliación del PEC al nivel preescolar (2004) se observó que los centros con mayor número de maestros, mayor proporción de ellos con licenciatura y en zonas urbanas tenían más probabilidad de entrar en el PEC. Lo anterior apunta a que los centros de educación preescolar más grandes, en zonas urbanas y con maestros más cualificados tenían más probabilidades de participar en el programa.<sup>21</sup>

## **Efecto del PEC en la equidad**

La evaluación del PEC a nivel de preescolar sugiere que, aunque la mayoría de los centros participantes experimentaron mejoras en calidad, no se redujo la brecha entre los centros en mejores y peores condiciones. Si a esto le sumamos la evidencia existente de que las escuelas adscritas a PEC tienden a situarse por encima que las no lo están, el resultado del programa a corto plazo, que abarca a menos del 10% de todas las escuelas preescolares, es el de aumentar la desigualdad en el sistema, si se utiliza la calidad como parámetro.

## **Los fondos del PEC se han destinado en mayor medida a infraestructura que a otros capítulos**

Las evaluaciones sobre el modo en que se emplean los fondos del PEC muestran que, en la práctica, las prioridades se inclinan a capítulos específicos (como la infraestructura), en lugar de financiar indicadores relacionados con la calidad de proceso, como el apoyo a los maestros y el personal. Esto no debe extrañar a nadie, pues los centros de educación preescolar pueden arrastrar carencias de infraestructura antes de recibir los fondos del PEC. Pero tampoco debe sorprender entonces que los niveles de calidad en el ámbito de la infraestructura hayan resultado mayores que los del ámbito de la docencia en los centros PEC de educación preescolar (ACUDE 2005, 2006)

---

<sup>21</sup> Sin embargo, en nuestros análisis no se pudo distinguir entre centros de preescolar que solicitaron acogerse al PEC y los que no.

#### **8.4 Mejora de la calidad de la educación preescolar: opciones de política**

Con respecto al PEC en preescolar deberían considerarse las siguientes opciones:

- 1) Una estrategia diversificada que tenga en cuenta los diferentes niveles de recursos de los centros preescolares que solicitan participar en el PEC. De acuerdo con el sistema actual, los centros de educación preescolar con menos recursos, que son los que más necesitan los fondos del PEC, no reciben el apoyo necesario para hacer los trámites de solicitud del programa. Asimismo, debería proporcionarse más apoyo a los centros de educación preescolar en forma de asistencia técnica y difusión de información sobre PEC, en especial a los centros con menores recursos o a los situados en comunidades pobres. Asimismo, parte de la financiación del programa debería reservarse a este tipo de asistencia técnica intensiva dirigida a grupos específicos. También podría considerarse la opción de dirigir el PEC a comunidades aún más pobres.
- 2) El PEC ha reconocido la importancia de involucrar a supervisores y personal de asesoría técnica, además está reforzando las funciones de apoyo técnico. Por ejemplo, en la actualidad se están elaborando documentos que pueden orientar a los supervisores para prestar un servicio de “apoyo académico”. Este trabajo debe seguir realizándose.
- 3) El apoyo de supervisión debería prestar una especial atención a los indicadores de calidad en términos del proceso, no sólo a los de calidad estructural. Por ejemplo, el programa podría recomendar realizar mejoras por etapas; primero la infraestructura, como lo han hecho la mayor parte de los centros PEC de educación preescolar, pero después ocuparse de otras áreas. El apoyo de supervisión y financiero del PEC debería utilizarse de manera explícita para mejorar la ayuda que recibe el personal de los centros de educación preescolar en temas relacionados con el plan de estudios, necesidades de niños especiales (como niños con problemas de conducta), las necesidades de las familias (como las que están sometidas al estrés crónico ocasionado por las dificultades para satisfacer necesidades básicas o por la violencia en la comunidad).

#### **8.5 Reforma nacional del plan de estudios de la educación preescolar: hallazgos.**

La reforma integral del plan de estudios de la educación preescolar incluyó varias fases, entre las que destaca una evaluación inicial de 600 programas para desarrollar contenidos y enfoques; el desarrollo y la difusión del programa definitivo de educación preescolar en 2004; y el desarrollo de una serie de actividades y material de apoyo cuando el plan de estudios se implementó a nivel nacional. Éste es el primer plan de estudios a nivel nacional desde que se puso en marcha el anterior, en 1992.

#### **La reforma ha hecho que la educación preescolar haga más énfasis en las competencias del niño.**

El plan de estudios se basa en un conjunto detallado de competencias infantiles, más que en un grupo de actividades predeterminadas. Por ello, su carácter está centrado en el niño.

Existen seis ámbitos de competencia, con muchas conductas que ilustran cada uno (véase Apéndice 1 para consultar ejemplos de ámbitos de competencia y conductas).

**La reforma exige a los maestros niveles sin precedentes de flexibilidad, creatividad y práctica reflexiva.**

El maestro desempeña un papel crucial al decidir cómo satisfacer mejor las necesidades individuales de los estudiantes. Al contrario que el plan de estudios anterior, éste es abierto, lo cual significa que los maestros pueden adaptar el contenido y las metodologías que utilizan para responder a las necesidades de las familias a las que atienden. Asimismo, responde de forma más explícita a la diversidad cultural y a las necesidades de las comunidades locales, al hacer énfasis en la participación del maestro dentro de la comunidad.

También se pide a los maestros que lleven un diario de sus progresos cotidianos y sus reflexiones sobre la aplicación del plan de estudios. Por su parte, el énfasis en la práctica reflexiva exige un alto nivel de creatividad, autonomía y flexibilidad al maestro.

**La reforma precisa un apoyo más explícito en la capacitación y en la aplicación del plan de estudios, incluida la atención a las necesidades de poblaciones específicas**

Muchos maestros expresaron que el plan de estudios, pese a contar con cursos de capacitación completos, no incluyó desde un principio suficientes ideas específicas ni guías de actividades (por ejemplo, ideas para actividades que refuercen competencias determinadas). Esto podría haber surgido como respuesta al cambio hacia un plan de estudios más exigente que requiere una mayor creatividad por parte de los maestros. Para el año escolar 2006-2007 se estaban elaborando guías de capacitación adicionales, con el fin de ayudar al personal de supervisión y a los maestros a aplicar y dar seguimiento al nuevo plan de estudios. Sin embargo, el material de capacitación no parece distinguir entre las necesidades y competencias de los niños más pequeños (tres años de edad) y las de los niños de cuatro y cinco años.

**La reforma exige más a los maestros y ha presionado más al sistema de apoyo de supervisión.**

La puesta en marcha de la reforma curricular, que transcurrió en paralelo a la enorme expansión de la matrícula de los segmentos de cuatro y cinco años de edad, en cumplimiento de la ley de obligatoriedad, ha traído consigo mayores demandas para los maestros debido a su carácter flexible y abierto. Todo esto ha sucedido en un contexto en el que maestros de muchos centros de educación preescolar tienen que hacer frente a crecientes demandas de tiempo, debido al crecimiento de la matrícula. La reforma curricular también ha ejercido una gran presión sobre el sistema de apoyo de supervisión en la educación preescolar. Por ejemplo, en una muestra de 40 centros de preescolar, Martínez et al. (2004) encontraron que los supervisores de áreas rurales normalmente tenían que visitar 30 escuelas muy distanciadas unas de otras. Los datos para 2004-2005 indican que los recientes incrementos en el apoyo de supervisión pueden no bastar para satisfacer la demanda a medida que aumenta la matrícula y se amplía la reforma curricular y las iniciativas del PEC (Subsecretaría de Educación Básica 2005). Por ejemplo, muchos asesores técnicos declararon estar desbordados por el número de centros que atienden y la cantidad de actividades que se les pide que desempeñen para ayudar

a los centros a aplicar las complicadas reformas curriculares. Es posible que la financiación para la contratación de más maestros no haya crecido al mismo ritmo que la matrícula, lo cual ha hecho que (como se comentó antes) el tamaño de los grupos y las proporciones entre alumnos y maestros aumentaran con mayor rapidez entre 2003 y 2005 que en años anteriores.

### **Los niveles de participación de los padres parecen bajos; posiblemente haga falta informar mejor a los padres sobre los beneficios de la educación**

Se ha constatado que los niveles de participación de los padres son bajos y que posiblemente carecen de información adecuada sobre los beneficios de la educación preescolar o sobre la diferencia entre la educación preescolar y la educación primaria (por ejemplo, para niños de cinco años de edad).

## **8.6 Reforma nacional del plan de estudios: opciones de política**

Las opciones de política basadas en las conclusiones anteriores son las siguientes:

- 1) El sistema de apoyo a los centros debe ser más intensivo, independientemente de que se trate de un centro PEC o no PEC. Sin embargo, este objetivo puede ser difícil de cumplir para un sistema de supervisión de apoyo que ya se encuentra bajo presión. A medida que el PEC se amplía, en paralelo a la implementación de la reforma curricular, las demandas impuestas a los equipos regionales de asesoría técnica, por ejemplo, han sido cada vez mayores, y muchos de ellos se quejan de no dar a basto. El personal de asesoría podría resultar insuficiente para gestionar el crecimiento de matrícula propiciado por la ley de obligatoriedad (Subsecretaría de Educación Básica 2005). Los centros con menos recursos necesitan urgentemente que se dediquen más fondos al sistema de apoyo de supervisión. Debería elaborarse material de apoyo para los asesores técnicos que proporcionara más ejemplos sobre cómo se pueden adaptar las estrategias de enseñanza a los niveles de competencias de niños de diferentes edades. El material de apoyo debe distinguir entre las necesidades de desarrollo y las competencias de los niños de tres años de edad y las de los de cuatro y cinco. Los aumentos de fondos también ayudarían a los supervisores a cambiar su manera de percibir y organizarse el trabajo, insistiendo menos en la inspección y más en el apoyo técnico y el acompañamiento y aprovechando más las reuniones periódicas con los maestros.
- 2) A medida que la cobertura se aproxima al 100% para los grupos de cuatro y cinco años de edad, la financiación para maestros e infraestructura debería responder al nivel de demanda en el sistema de educación preescolar. En este sentido, se deben destinar más fondos para contratar a más maestros y a maestros adjuntos en el aula para responder a los incrementos en la proporción alumnos-maestro, así como financiación para ampliaciones de infraestructura (construcción de más centros o aulas).
- 3) También es importante programar el tiempo de los maestros para que puedan cumplir aspectos cruciales del plan de estudios, como la práctica reflexiva (rellenar su diario). En función de las necesidades, se podría aumentar el tiempo asignado en la jornada escolar para estas actividades.

- 4) Podría ponerse en marcha la supervisión y formación continua en todos los sistemas de la educación preescolar. En la actualidad, el apoyo prestado cambia de un sistema a otro. Por ejemplo, el CONAFE proporciona un sistema de apoyo muy intensivo, que consiste en varios días al mes de formación en el puesto de trabajo. Aunque es posible que no se requiera un nivel tal de apoyo en todos los centros de educación preescolar, para quienes se encuentran en ciertos tipos de centros que adolecen de pocos recursos o poca calidad, esta intensidad podría marcar una gran diferencia y reducir las desigualdades en calidad. Con un tipo de supervisión cercana como la que ofrece el CONAFE se podría reducir la brecha de calidad entre sistemas que encontraron Martínez y colegas. (2004).

### **8.7 Implicaciones para la investigación y la evaluación**

Cada uno de los cuatro criterios potenciales de evaluación precisan de una investigación más amplia: la cobertura, la equidad, la calidad y los efectos sobre el desarrollo infantil. Aunque el Gobierno mexicano recoge una extraordinaria cantidad de datos en el censo escolar nacional, carece de los elementos cruciales que le permitirían controlar y evaluar la calidad y los efectos de la educación preescolar. Se necesita urgentemente un sistema nacional de evaluación más completa para todos los sistemas de la educación preescolar, y para todos los niveles de análisis (desde el aula hasta el centro pasando por las estructuras de supervisión locales, regionales y los estados) (OCDE, CERI 2004). Por ejemplo, en la actualidad, el censo escolar nacional recaba sólo información demográfica básica acerca de la educación preescolar. Con los datos del censo escolar nacional sólo es posible analizar un número muy limitado de indicadores estructurales relacionados con la calidad. De hecho, no existen datos a nivel nacional que empleen medidas actualizadas y multidimensionales de la calidad de la educación preescolar. Para colmar esta laguna se necesita organizar un estudio periódico de la educación preescolar en México, utilizando una muestra de escuelas preescolares que se haya escogido cuidadosamente y de manera aleatoria.

De igual manera, no existen datos a nivel nacional acerca del desarrollo de los niños en edad preescolar, ni tampoco de sus características familiares. Por último, tampoco existen datos a nivel nacional sobre la mano de obra empleada en el sistema preescolar, aparte de la información demográfica recabada del censo escolar nacional. Todas estas lagunas de información básica impiden estimar si la educación preescolar está fomentando, en efecto, las competencias curriculares en los niños. También resulta difícil evaluar si esto redundará en el bienestar de los padres o en las aptitudes del personal a nivel nacional y cómo. Asimismo, es imposible analizar cómo cualquiera de estos efectos difiere entre familias y comunidades con diferentes niveles de necesidades.

El seguimiento y la evaluación a nivel nacional de la calidad, la cobertura, la equidad y el desarrollo infantil con respecto a la educación preescolar precisaría lo siguiente:

- 1) Medición congruente de (a) los seis ámbitos de competencia; (b) la dinámica familiar; (c) la calidad de la escuela, incluyendo los procesos educativos, las aptitudes del personal, la formación, la cualificación, la satisfacción y las experiencias que reporta el empleo; (d) las relaciones de supervisión; (e) las estructuras organizativas e institucionales en todos los subsistemas de educación preescolar, la iniciativa del PEC



y la reforma curricular. Esto contribuiría a responder preguntas acerca de la respuesta de niños, maestros y directores a la reforma curricular; a estimar los efectos del PEC sobre los niños, los centros y el sistema de apoyo y capacitación; y a orientar el debate entre expansión y calidad. Estas medidas podrían quedar integradas en estudios de panel existentes a nivel nacional, bien recogiendo muestras a partir del censo escolar nacional para realizar estudios específicos, bien mediante otros métodos de obtención de muestras a nivel nacional, incluido el estudio periódico de escuelas preescolares antes mencionado.

- 2) Debería llevarse a cabo una evaluación que permita realizar inferencias causales firmes acerca de los efectos de la educación preescolar y su calidad en las familias, los maestros y los niños. Por ejemplo, se deberían poner a prueba enfoques educativos experimentales cuando los recursos no basten para la cobertura de un segmento particular de la población y/o cuando no resulte claro qué enfoques de la educación preescolar resultan más beneficiosos para niños, familias y personal (Maynard 2006). El programa Oportunidades es un excelente ejemplo cómo se puede estimar con una evaluación experimental el impacto sobre las múltiples dimensiones del bienestar y del desarrollo y demostrar el éxito de un programa de lucha contra la pobreza y la opresión. Las intervenciones centradas en la enseñanza preescolar se pueden evaluar utilizando métodos similares (aunque, por supuesto, con medidas y valoraciones apropiadas para este segmento de la población).
- 3) Debería incrementarse la capacidad que tiene el sistema nacional de recabar datos sobre cierto tipo de niños o familias en riesgo. Por ejemplo, no se cuenta con estimaciones precisas sobre el número de niños que no asiste a la educación preescolar en determinadas comunidades. La oficina de UNICEF en México está colaborando con gobiernos municipales de varios estados para calcular el número de niños que no asiste a la escuela primaria (Yasukawa 2005). Este trabajo se lleva a cabo de puerta en puerta, en colaboración con una serie de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de cada municipio. Este tipo de enfoques basados en la comunidad para averiguar quién no asiste a la escuela podría aplicarse a la educación preescolar. También sería necesario obtener datos acerca de otros subgrupos importantes. Por ejemplo, no se cuenta con información en la actualidad, cuyo cálculo se realice con instrumentos de diagnóstico de calidad, acerca del número de niños con discapacidades en los centros de educación preescolar (y no sólo sobre el número de niños que recibe servicios asistenciales). De igual manera, no se cuenta con datos acerca de cómo están atendiendo los centros de preescolar las necesidades de familias con problemas de salud mental o sometidas a niveles de estrés particularmente altos, debido, bien a que son padres o madres solteros, bien al consumo de drogas, al peligro y la violencia del barrio u a otros factores de estrés en la comunidad.
- 4) Desde una perspectiva económica, los sistemas de datos actuales no cuentan con la capacidad adecuada para vincular el gasto en educación preescolar, o los diferentes tipos de gasto, con los resultados a nivel de sistema o de escuela. Por ejemplo, algunos estados o municipios proporcionan subvenciones adicionales para la contratación de maestros o para ampliar el plan de estudios. Algunos lo condicionan a

reducciones en el ausentismo o a más capacitación. Cómo afectan estas variaciones de la financiación a la calidad de la educación preescolar? Este tipo de información económica se podría convertir en una valiosa fuente de información para orientar la inversión del gobierno en educación preescolar y calidad.

- 5) Para poner en marcha ésta o cualquier otra línea de investigación y evaluación podrían seguirse dos pasos. En primer lugar, el presupuesto para educación preescolar debería incluir mayores partidas para investigación y evaluación, a fin de financiar estas actividades de forma adecuada. Segundo, se podría crear un panel consultivo nacional integrado por investigadores de distintas disciplinas y áreas de conocimiento (desarrollo infantil; calidad preescolar; investigación y muestreo; métodos de evaluación) que asesorase al gobierno sobre la mejor manera de fortalecer la investigación y la evaluación en la educación preescolar.

## Referencias

- ACUDE (Hacia una Cultura Democrática, A.C.) (2005) "Evaluación y Acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad en el Nivel Preescolar – Ciclo 2003-2004". Report presented to the Universidad Pedagógica Nacional y La Secretaría de Educación Pública, Programa Escuelas de Calidad. México, Distrito Federal, Documento inédito.
- \_\_\_\_\_. (2006) "Informe de los Resultados del Proyecto 'Evaluación y Acompañamiento del Programa Escuelas de Calidad, Nivel Preescolar – Ciclo 2004-2005.'" Presented to the Universidad Pedagógica Nacional y La Secretaría de Educación Pública, Programa Escuelas de Calidad." México, Distrito Federal, Documento inédito.
- Advisory Committee on Head Start Quality and Expansion (1993). *Creating a 21<sup>st</sup> century Head Start: Final report of the Advisory Committee on Head Start Quality and Expansion*. Washington, DC: U.S. Administration for Children, Youth and Families, Department of Health and Human Services.
- Ahnert, L., & Lamb, M.E. (2001). "The East German Child Care System: Associations with Caretaking and Caretaking Beliefs, Children's Early Attachment, and adjustment". *American Behavioral Scientist*, 44, 1843-1863.
- Bardach, E. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Seven Bridges Press.
- Barnett, W.S. (1998). "Long-term Effects on Cognitive Development and School Success. In W. S. Barnett & S. S. Boocock (Eds.). *Early Care and Education for Children in Poverty: Promises, Programs, and Long-term Results* (pp. 11-44). Albany: State University of New York.
- Barnett, W.S., Lamy, C., & Jung, K. (2005). *The Effects of State Prekindergarten Program on Young Children's School Readiness in Five States*. Rutgers University: National Institute for Early Education Research.
- Bennett, J. (2007). "Benchmarks for Early Childhood System Quality in Rich Countries". *Innocenti Working Paper* (forthcoming). UNICEF Innocenti Research Centre: Florence.
- Bennett, J. (2000, May). "Goals, Curricula, and Quality Monitoring in Early Childhood Systems". Paper presented at the Consultative Meeting on International Developments in ECEC. The Institute for Child and Family Policy, Columbia University, New York.
- Blau, D.M. (2000). "The Production of Quality in Child-care Centers: Another Look". *Applied Developmental Science*, 4, 136-148.
- Bredenkamp, S. (1987). *Accreditation Criteria and Procedures of the National Academy of Early Childhood Programs*. Washington, DC: National Association for the Education of Young Children.
- Cadwell, L.B. (2003). "Bringing Learning to Life: The Reggio Approach to Early Childhood Education". Williston, VT: Teachers College Press.
- Campbell, F.A., Ramey, C.T., Pungello, E., Sparling, J., & Miller-Johnson, S. (2002). "Early Childhood Education: Young Adult Outcomes from the Abecedarian Project". *Applied Developmental Science*, 6, 42-57.

- Center on the Developing Child, Harvard University (2007). "A Science-Based Framework for Early Childhood Policy: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children".  
<http://www.developingchild.harvard.edu>
- CONAPO (2000). "Marginación por entidad federativa, 2000". México City.
- The Consultative Group on Early Childhood Care and Development. (1997). Site visit: Preparing children for school in the Philippines.  
<http://www.ecdgroup.com/download/vc1pcsp.pdf>, accessed May 26, 2006.
- Currie, J.M. (1997). "Choosing Among Alternative Programs for Poor Children". *The Future of Children*, 7(2), 113-131.
- Currie, J. (2001). Early Childhood Education Programs. *Journal of Economic Perspectives*, 15(2), 213-238.
- Dahlberg, G., Moss, P., & Pence, A. (1999). *Beyond Quality in Early Childhood Education and Care: Postmodern Perspectives*. London, England: Routledge Falmer.
- Duncan, G.J., & Magnuson, K. (2006). "Costs and Benefits from Early Investments to Promote Human Capital and Positive Behavior". In N.F. Watt, C. Ayoub, R.H. Bradley, J.E. Puma, & W.A. LeBoeuf (Eds.), *The Crisis in Youth Mental Health: Volume 4. Early Intervention Programs and Policies* (Pp. 27-52). New York: Praeger.
- European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile the Employment and Family Responsibilities of Men and Women. (1996, January). *Quality targets in services for young children*.
- Evans, J. L. (1996). *Quality in programming: Everyone's concern*. The Consultative Group on Early Childhood Care and Development – Coordinator's Notebook, No. 18. <http://www.ecdgroup.com/download/cc118aqi.pdf>, consultada el 26 de mayo de 2006.
- Frede, E. (1995). "The Role of Program Quality in Producing Early Childhood Program Benefits". *The Future of Children*, 5 (3), 115-132.
- Garza, R.M. (2005). "Community Education in México". Paper presented at the Second International Seminar on Universal Compulsory Education: Access, Quality and Equity. Beijing, China.
- Gragnotati, M., Shekar, M., Das Gupta, M., Bredenkamp, C. & Lee, Y. (2005). "India's Undernourished Children: A Call for Reform and Action". Worldbank Health, Nutrition, and Population Discussion Paper. Washington, D.C.
- Grantham-McGregor, S., Cheung, Y.B., Cueto, S., Glewwe, P., Richter, L., Strupp, B. & International Child Development Steering Group. (2007). "Child Development in Developing Countries 1: Developmental Potential in the First 5 years for Children in Developing Countries". *Lancet*, 369, 60-70.
- Heckman, J.J. (2006). "A Broader View of What Education Policy Should Be". In N.F. Watt, C. Ayoub, R.H. Bradley, J.E. Puma, W.A. LeBoeuf, (Eds.). *The crisis in Youth Mental Health: Critical Issues and Effective Programs, Early Intervention Programs and Policies* (pp. 3-26). Westport, CT, US: Praeger Publishers/Greenwood Publishing Group.

- Hill, J.L., Brooks-Gunn, J., & Waldfogel, J. (2003). "Sustained Effects of High Participation in an Early Intervention for Low-birthweight Premature Infants". *Developmental Psychology*, 39(4), 730-744.
- Howes, C. (1997). "Children's Experiences in Center-Based Child Care as a Function of Teacher Background and Adult: Child Ratio". *Merrill-Palmer Quarterly*, 43(3), 405-425.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática) (2005). *Cuestionarios estadísticos: Inicio de cursos 2005-2006*. Ciudad de México: INEGI.
- Jarousse, J.P., Mingat, A., & Richard, M. (1992). "La Scolarisation Maternelle à Deux Ans: Effets Pédagogiques et Sociaux". *Education et Formations*, 31, 3-9.
- Karoly, L.A., Kilburn, M.R., & Cannon, J.S. (2005). *Early Childhood Interventions: Proven Results, Future Promise*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Lamb, M.E., & Ahnert, L. (2006). "Nonparental Child Care: Contexts, Concepts, Correlates, and Consequences". In W. Damon, L.M. Lerner, K.A. Renninger, I.E. Sigel (Eds.), *Handbook of Child Psychology, Volume 4, Child Psychology in Practice*, 6th Edition. Wiley.
- Love, J.M., Kisker, E.E., Ross, C.M., Schochet, P.Z., Brooks-Gunn, J., Paulsell, D., Boller, K., Constantine, J., Vogel, C., Fuligni, A.S. and Brady-Smith, C. (2002). *Making a Difference in the Lives of Infants and Toddlers and their Families: The Impacts of Early Head Start*. Washington, DC: Administration on Children, Youth and Families, Department of Health and Human Services.
- Ludwig, J., & Phillips, D.A. (2007). "The Benefits and Costs of Head Start". Manuscript under review.
- Martínez, J.F, Myers, R. & Linares, M.E. (2004) "Todos los Pollos Son Amarillos?: En Búsqueda de la Calidad Educativa en Centros Preescolares." México, D.F., un informe de la Dirección General de Investigación Educativa, Secretaría de Educación Pública.
- Maynard, R. (2006). "Evidence-based Decision Making: What Will it Take for the Decision Makers to Care?" Presidential Address in the *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2), pp. 1-17.
- McCartney, K., & Phillips, D. (2006). (Eds.). *Handbook of Early Childhood Development*. New York: Blackwell.
- Miranda, F., & Moreno Sanchez, E (2006). "La Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar". Presentación en PowerPoint inédita. Ciudad de México: Secretaría de Educación Básica.
- Moreno Sánchez, E. (2005). "Report on the Work Conducted in the Preschool Education Reform During School Year 2004-2005".
- Myers, R.G. (1995). "The Twelve Who Survive: Strengthening Programs of Early Childhood Development in the Third World". Ypsilanti, MI: High/Scope Educational Research Foundation.
- Myers, R.G., (2004). "In Search of Quality in Programmes of Early Childhood Care and Education (ECPI)". Documento preparado para el Informe de Seguimiento de EPT en el Mundo 2005. Disponible en la página web de UNESCO.

- Myers, R.G. (2006). "Educación Preescolar: Dónde Estamos? Cuáles son los Desafíos?" in L.E. Todd y V. Arredondo (Coordinadores) *La Educación que México necesita*. Monterrey, México: Centro de Altos Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Nuevo León.
- National Association for the Education of Young Children. Quality Programs Nurture Relationships to Enhance Young Children's Learning.  
<http://www.naeyc.org/ece/2006/05.pdf>, consultado el 26 de mayo de 2006.
- National Association for the Education of Young Children (2005). "Teacher-child Ratios Within Group Size" (part of NAEYC Early Childhood Program Standards, revised 2005).  
[http://www.naeyc.org/accreditation/criteria/teacher\\_child\\_ratios.html](http://www.naeyc.org/accreditation/criteria/teacher_child_ratios.html), consultado el 2 de julio de 2006.
- National Childcare Accreditation Council, Inc. "Choosing Quality Long Day Care". Retrieved from [http://www.ncac.gov.au/cqcc\\_translations/cqcc\\_qias\\_english.pdf](http://www.ncac.gov.au/cqcc_translations/cqcc_qias_english.pdf)
- Nelson, G., Westhues, A., & MacLeod, J. (2003). "A Meta-analysis of Longitudinal Research on Preschool Prevention Programs for Children". *Prevention & Treatment*, 6,
- NICHD Early Child Care Research Network (1996). "Characteristics of Infant Child Care: Factors Contributing to Positive Caregiving". *Early Childhood Research Quarterly*, 11, 269-306.
- NICHD Early Child Care Research Network. (1997). "Poverty and Patterns of Child Care". In J. Brooks-Gunn & G. Duncan (Eds.), *Consequences of Growing Up Poor* (pp. 100-131). New York: Russell-Sage.
- NICHD Early Child Care Research Network (1999). "Child Outcomes When Child Care Center Classes Meet Recommended Standards for Quality". *American Journal of Public Health*, 89, 1072-1077.
- NICHD Early Child Care Research Network (2000). "The Relation of Child Care to Cognitive and Language Development". *Child Development*, 71, 960-980.
- NICHD Early Child Care Research Network. (2001). "Nonmaternal Care and Family Factors in Early Development: An Overview of the NICHD Study of Early Child Care". *Journal of Applied Developmental Psychology*, 22, 559-579.
- NICHD Early Child Care Research Network (2005). *Child Care and Child Development: Results from the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development*. New York: Guilford Press.
- Olmsted, P.P. (1992). "A Cross-national Perspective on the Demand for and Supply of Early Childhood Services". In A. Booth (Ed.), *Child Care in the 1990s: Trends and Consequences* (pp. 26-33). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2001). *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD. <http://www1.oecd.org/publications/e-book/9101011e.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development (2003). *Early Childhood Education and Care Policy: Country Note – México*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2004). *Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*. Paris: OECD.

- Organization for Economic Cooperation and Development, Center for Educational Research and Improvement (2004). "National Review on Educational R&D: Examiner's Report on México". Paris: OECD.
- Patrinos, H.A., Shapiro, J., & Trevino, J.M. (2004). *Education for all: Compensating for Disadvantage in México*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Peisner-Feinberg, E.S., et al. (1999). *The Children of the Cost, Quality and Outcomes Study Go to School*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina.
- Phillips, D.A., Howes, C., & Whitebook, M. (1992). "The Social Policy Context of Child Care: Effects on Quality. *American Journal of Community Psychology*, 20, 25-51.
- Phillips, D.A., McCartney, K., & Scarr, S. (1987). "Child-care Quality and Children's Social Development. *Developmental Psychology*, 23, 537-544.
- Phillips, D.A., McCartney, K., & Sussman, A. (2006). "Child Care and Early Development. In K. McCartney & D.A. Phillips (Eds.), *Handbook of Early Childhood Development* (pp. 471-489). New York: Blackwell.
- Phillips, D.A., & Zigler, E.F. (1987). "The Checkered History of Federal Child Care Regulation. In E.Z. Rothkopf (Ed.), *Review of Research in Education* (Vol. 14, pp. 3-41). Washington, DC: American Educational Research Association.
- Raine, A., Mellinger, K., Liu, J., Venables, P., & Mednick, S.A. (2003). "Effects of Environmental Enrichment at Ages 3-5 on Schizotypal Personality and Antisocial Behavior at Ages 17 and 23 Years". *American Journal of Psychiatry*, 160, 1627-1635.
- Raver, C.C., & Zigler, E.F. (1997). "Social Competence: An Untapped Dimension of Head Start's Success". *Early Childhood Research Quarterly*, 12, 363-385.
- Reynolds, A.J. (1995). "One Year of Preschool Intervention or Two: Does it Matter?" *Early Childhood Research Quarterly*, 10, 1-31.
- Secretaría de Educación Pública (2004a). "Curso de Formación y Actualización Profesional Para el Personal Docente de Educación Preescolar (volumen I y II). México City.
- Secretaría de Educación Pública (2004b). "Programa de Educación Preescolar 2004". México City.
- Snow, C.E., Burns, M.B., & Griffin, P. (Eds.). (1998). *Preventing Reading Difficulties in Young Children*. Washington, DC: National Academy Press.
- St. Pierre, R.G., Layzer, J.I., & Barnes, H.V. (1995). "Two-generation Programs: Design, Cost, and Short-term Effectiveness". *The Future of the Children*, 5 (3), 76-93.
- Sub-Secretaría de Educación Básica (2002). "La Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar: Puntos de Partida, Estrategia y Organización". Ciudad de México.
- Sub-Secretaría de Educación Básica (2005). "Informe del Trabajo Realizado en la Reforma a la Educación Preescolar Durante el Ciclo Escolar 2004-2005". Ciudad de México.
- Sylva K. et al (2004) "The Effective Provision of Pre-school Education" (EPPE) Project: Findings from Pre-school to End of Key Stage 1.  
[DfESwww.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/SSU\\_FR\\_2004\\_01.pdf](http://DfESwww.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/SSU_FR_2004_01.pdf)
- Tobin, J. (2005). "Quality in Early Childhood Education: An Anthropologist's Perspective". *Early Education and Development*, 16, 421-434.
- Tobin, J., Wu, D., & Davidson, D. (1989). *Preschool in Three Cultures: Japan, China, and the United States*. New Haven, CT: Yale University Press.

- UNESCO (2005). "Education for All: The Quality Imperative". *EFA Global Monitoring Report 2005*.
- UNESCO. (2006). "Education for all: Strong Foundations Early Childhood Care and Education". *EFA Global Monitoring Report 2007*.
- UNESCO Institute for Statistics (2004). "Annual Report 2003-2004". Retrieved from UNESCO website.
- UNICEF (2002). *Social Monitor 2002*. UNICEF Innocenti Research Centre: Florence.
- UNICEF México (2005). "Los Primeros Pasos". *Vigía de los derechos de la niñez mexicana*, 1(1).
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families (May 2005). *Head Start Impact Study: First Year Findings*. Washington, DC.
- Vandell, D.A., & Wolfe, B. (2000). "Child Care Quality: Does it Matter and Does it Need to Be Improved?"
- Weikart, Olmsted, & Montie. (2003). *A World of Preschool Experience: Observations in 15 Countries*. Ypsilanti, MI: High/Scope Press.
- World Bank. ECD Program evaluations in the developing countries. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/EXTECD/0,,contentMDK:20259339~menuPK:528570~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:344939,00.html>, consultado el 26 de mayo de 2006.
- World Bank, Human Development Sector Management Unit, México and Colombia Unit (2005). *México: School-based Management Program*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Yasukawa, Y. (2005). "Todos en la Escuela: Los Municipios como Garantes del Derecho a la Educación". México City: UNICEF México.
- Yoshikawa, H. (1994). "Prevention as Cumulative Protection: Effects of Early Family Support and Education on Chronic Delinquency and its Risks". *Psychological Bulletin*, 115, 28-54.
- Yoshikawa, H. (1995). Long-term effects of early childhood intervention on social outcomes and delinquency. *The Future of Children*, 5 (3), 51-75.
- Yoshikawa, H., & Knitzer, J. (1997). "Lessons from the Field: Head Start Mental Health Strategies to Meet Changing Needs. New York: National Center for Children in Poverty, Columbia University, and American Orthopsychiatric Association.
- Yoshikawa, H., McCartney, K., Myers, R., Bub, K.L., Lugo-Gil, J., Ramos, M.A., & Knaul, F. (2006). "Educación Preescolar en México" In Reimers, F. (Ed.) *Aprender Más y Mejor: Políticas, Programas y Oportunidades de Aprendizaje en Educación Básica en México*. México: Fondo de Cultura Económica; SEP; Escuela de Posgrado en Educación de la Universidad de Harvard; ILCE.
- Yoshikawa, H., Rosman, E.A., & Hsueh, J. (2002). "Resolving Paradoxical Criteria for the Expansion and Replication of Early Childhood Care and Education Programs". *Early Childhood Research Quarterly*, 17, 3-27.
- Yoshikawa, H., & Zigler, E. (2000). "Mental Health in Head Start: New Directions for the Twenty-first century". *Early Education and Development*, 11, 247-264.