

Secretaría de Educación Pública

Universidad Pedagógica Nacional

Licenciatura en Administración Educativa

Unidad Ajusco

La Política Educativa en la Educación Inicial en México

Tesis

Que para obtener el título de:

Licenciado en Administración Educativa

Presenta:

David Ricardo Gómez Peraza.

Asesor de Tesis: Susana García Mendoza

México DF Septiembre 2004

Índice.

| | |
|-----------------------------------|----------------|
| Introducción | Pág. 5 |
| Justificación | Pág. 9 |
| Objetivos | Pág. 11 |
| Planteamiento del problema | Pág. 12 |
| Hipótesis | Pág. 14 |
| Resumen del Capitulado | Pág. 14 |

Capítulo I.

| | |
|---|----------------|
| 1. Las políticas públicas y educativas como instrumento para la fundamentación de la educación inicial | Pág. 16 |
| 1.1 La función e instrumentación de las políticas públicas | Pág. 17 |
| 1.2 La política social | Pág. 25 |
| 1.3 La función e instrumentación de las políticas educativas | Pág. 28 |
| 1.4 Análisis de la política educativa en México | Pág. 29 |
| 1.5 La educación inicial en la política educativa | Pág. 33 |

Capítulo II.

| | |
|---|----------------|
| 2. La fundamentación de la educación inicial | Pág. 36 |
| 2.1 ¿Qué es la educación inicial? | Pág. 37 |
| 2.2 La educación inicial como desarrollo primario en el individuo | Pág. 41 |
| 2.3 Tres funciones de identidad en la educación inicial | Pág. 43 |
| 2.3.1 Función asistencial. | Pág. 43 |
| 2.3.2 Función pedagógica. | Pág. 44 |
| 2.3.3 Función social. | Pág. 46 |
| 2.4 La educación inicial como necesidad social frente a la inserción de la mujer en el campo de trabajo | Pág. 47 |

Capítulo III.

| | |
|--|----------------|
| 3. Desarrollo de una política pública para implementar la educación inicial en México | Pág. 55 |
| 3.1 Situación actual de la educación inicial en México | Pág. 55 |
| 3.1.1 Centros de Desarrollo Infantil (SEP) | Pág. 56 |
| 3.1.2 Centros de Desarrollo Infantil (Delegacionales) | Pág. 59 |
| 3.1.3 Estancias para el Bienestar y el Desarrollo Infantil (ISSSTE) | Pág. 60 |
| 3.1.4 Guarderías (IMSS) | Pág. 61 |
| 3.1.5 Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (DIF) | Pág. 62 |
| 3.1.6 Centros Particulares (Gymboree) | Pág. 64 |
| 3.2 La educación inicial en el Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE) y en los Programas Educativos en los dos últimos sexenios | Pág. 69 |

| | |
|--|---------|
| 3.3 Fortalezas y debilidades en la formulación de la política pública en educación inicial | Pág. 74 |
|--|---------|

Capítulo IV.

| | |
|--|--------|
| Propuesta de política pública para la educación inicial en México | Pág.78 |
|--|--------|

| | |
|---------------------|---------|
| Conclusiones | Pág. 95 |
|---------------------|---------|

| | |
|---------------------|---------|
| Bibliografía | Pág. 97 |
|---------------------|---------|

Introducción

La política pública, la política social y la política educativa tienen un lugar especial en este trabajo de investigación; son las premisas y el fundamento teórico que sustenta el trabajo de investigación.

En primer término, nos referimos a la política pública como la palanca del desarrollo de los proyectos del Estado, es decir, es el instrumento que permite plantear y sistematizar la problemática a resolver. La política pública parte de un análisis de la situación a resolver, qué factores la favorecen, cuáles la contravienen; con qué recursos se cuenta (humanos, materiales y financieros); y por último cuál es el impacto de dicha política. Las políticas públicas son de carácter social, educativo o económico, dependiendo del ámbito en el que se esté.

La política social, como parte de la gestión estatal en México, se ha generado a partir de los cambios acontecidos en los últimos dos decenios del siglo pasado y el primero del presente siglo. Las crisis económicas son las que generalmente han repercutido para que los niveles de bienestar se quebrantaran hasta generar graves desigualdades sociales. Por ello, dichas políticas se han dedicado en los últimos años a combatir esas desigualdades en la población mexicana y la atención a una gran diversidad de grupos vulnerables.

La pobreza, por ejemplo, es uno de los principales problemas que las políticas sociales pretenden disminuir, porque en nuestro país la pobreza y pobreza extrema han llegado a tal grado que los programas compensatorios han sido insuficientes. También existen programas sociales enfocados a elevar los niveles de bienestar en la población como son: los alimenticios, de salud y de vivienda, por sólo mencionar algunos, ya que la gama de programas generados por la política social son muy diversos.

Con relación a las políticas educativas éstas deben impulsar nuevas directrices, mejorar los niveles educativos en una región, a nivel nacional o, en su caso, proponer los cambios que se requieren para resolver la compleja problemática educativa. En los últimos años dicha política está específicamente vinculada a resolver los rezagos del sector educativo.

La política educativa como todas las que impulsa el Estado son muy heterogéneas, como sabemos, por lo general con cada nuevo mandato presidencial cambia la orientación de dicha acción de gobierno o, simplemente se rompe la continuidad en las principales líneas de acción.

En la tesis se describe cómo se formula una política educativa; y además se hace un análisis de la política educativa desde principios de los años noventa hasta los primeros años del siglo XXI. La política educativa, como la social, se sustenta en programas de carácter asistencial o compensatorio, dirigidos principalmente a los sectores más desfavorecidos de la población y más que brindarles una solución a sus problemas sólo proporciona soluciones a medias.

La educación es un proceso muy importante en la vida de los seres humanos, parte fundamental de su desarrollo comienza cuando los padres educan a los hijos desde sus primeros años con los hábitos y costumbres en el hogar. Por otra parte, existe la educación formal impartida en los centros educativos, donde se brindan conocimientos, florecen las habilidades y se fortalece la personalidad de los individuos.

En esta tesis abordamos esta función de la educación desde los primeros años de vida, es decir, la educación inicial, la cual actúa en una etapa fundamental de la vida de los seres humanos; durante los cero y cuatro años de edad el niño aprehende la mayor parte de sus conocimientos y forma la mayor parte de su personalidad, por eso es importante la educación inicial.

Otro aspecto en la tesis es el fenómeno social relativo a que la mujer es parte activa de la vida de la familia y de la educación de los hijos; además de su participación en el mercado laboral. Es una realidad que las mujeres trabajan para sostener a su familia o completar los ingresos del hogar. En muchos casos son madres solteras o divorciadas y por lo tanto necesitan salir a trabajar; esta situación las obliga a buscar un lugar donde dejar a sus hijos mientras ella realiza las labores diarias. Esta problemática hace más tangible la necesidad de contar con centros de educación infantil y de implementar una política en educación inicial.

La descripción de los centros educativos que imparten educación inicial en especial proporcionan una visión más amplia de la diversidad de modalidades que existen. Los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) pertenecen a la Secretaría de Educación Pública y las delegaciones en el Distrito Federal también disponen de algunos CENDI. Las instituciones de Seguridad Social como el IMSS tienen (Guarderías), y el ISSSTE (Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil); las de asistencia social como el DIF cuentan con Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil a su cargo y, finalmente también hay centros particulares.

La revisión del Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE) de los sexenios 1994 - 2000 y 2000 -2006; y en el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995 - 2000 y en el Plan Nacional de Educación (PNE) 2001 - 2006, muestran las líneas de acción en educación inicial y las intenciones del gobierno por apoyarla. Estos planes y programas en su contenido describen las acciones a desarrollar durante un periodo determinado y cuáles son las metas programadas; por ello son material importante como fuente de información, porque plantean la política general de desarrollo (PLANADE) y la política educativa (PDE ó PNE).

El análisis de las fortalezas y debilidades de una política en educación inicial es una herramienta valiosa; permite determinar cuales son los factores más categóricos a favor de una política en educación inicial. En este análisis se identifican algunos elementos en las debilidades, que de tomarse en cuenta se pueden convertir en fortalezas.

La propuesta de este trabajo de investigación, es la creación de un Instituto de Educación Inicial para el Distrito Federal. Como sustento para la creación del Instituto se muestran una serie de datos como son: la demanda potencial de niños entre cero y cuatro años por delegación, las mujeres que trabajan por delegación, las que están en edad productiva y en edad de tener hijos. En la Ley de Educación del Distrito Federal se contemplan dos artículos referentes a la educación inicial, en el primero es reconocida como parte del sistema educativo; en el segundo menciona sus características y beneficios. Esto representa un precedente y la vez una facilidad para la creación e impulso de éste nivel educativo.

Además, se enumeran los centros educativos donde puede capacitarse al personal que cuenta con la experiencia de trabajo pero no con la curricular; se propone como opción, ingresen a la Escuela para Asistentes Educativos (EPAE) que depende de la Dirección de Educación de Inicial perteneciente a la SEP. Por otra parte, la Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños forma personal para los centros de educación inicial o preescolar, los egresados de dicha escuela o de algunas otras pueden ocupar las plazas de reciente creación de los nuevos centros.

Para finalizar se muestra una percepción de la problemática actual o futura; a partir de ella se identifican las demandas de carácter político y social; las necesidades identificables y la formulación de juicios de valor sobre cierta realidad. Por otra parte, en la selección de soluciones se exponen los siguientes puntos: el respaldo ideológico, la valoración de los criterios políticos, la valoración de los criterios técnicos y la valoración de criterios administrativos.

Política Educativa en la Educación Inicial en México

Además se expresan algunos objetivos y metas preliminares de la política en educación inicial. Todo este proceso es necesario en la formulación e instrumentación de una política.

Justificación

La importancia de la necesidad de educación inicial en México reside en impulsar este nivel educativo, para mejorar los niveles de aprendizaje, por lo tanto es necesario una política educativa en educación inicial. Por otra parte, la inserción de la mujer en el mercado de trabajo también influye para la implementación de la educación inicial, de esta manera las madres dejan a sus hijos en los centros escolares de educación inicial y así serían educados desde sus primeros años de vida, aunque ello no implica que la familia deje de asumir las tareas que le corresponden en la educación del infante. Por lo contrario, deberá hacerse énfasis en la orientación de las normas educativas que en el seno familiar deban darse a los niños.

Las recientes investigaciones realizadas en diversos países sobre la educación inicial han demostrado que los educandos deben desarrollar un conjunto de habilidades, hábitos, actitudes y destrezas que le permitirán mejorar de manera notable su desarrollo psicomotriz, redundando ello en un niño más maduro y capaz de enfrentar su realidad cotidiana de mejor forma.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha reconocido "que desde el nacimiento hasta los tres años, germinan en todas las semillas de la individualidad humana y de la racionalidad. En ese período se multiplica vertiginosamente la sinapsis, y se establecen las pautas que da la vida. En esos 36 meses asombrosos se produce el desarrollo del cerebro, los educandos adquieren la capacidad de pensar, hablar, aprender y razonar. Esas son las bases y las conductas sociales que tendrán cuando se convierten en adultos."¹ Por lo anterior, la UNICEF sostiene que se debería prestar atención a un buen principio de vida.

¹ UNICEF

Además se requiere que tanto los niños como los padres y todos los integrantes de la familia estén en una interrelación continua que les permita una sana convivencia social que redundará en una mayor seguridad en su vida en sociedad. Asimismo, los centros de atención temprana deberán impulsar esta parte afectiva y social que es fundamental para el equilibrio emocional del infante.

Con el avance de las denominadas neurociencias se ha logrado determinar que la capacidad de aprendizaje de los niños inicia prácticamente desde que se encuentran en el vientre materno, al nacer los bebés inician con el aprendizaje y conocimiento del mundo externo en el cual vivirán. Su inteligencia se desarrolla durante esta edad de manera rápida.

Para lograr la capacidad de aprendizaje de los bebés en esta etapa es necesario dotarlos de los nutrientes necesarios que permitan que su cerebro se fortalezca y desarrolle adecuadamente, para permitirle adquirir conocimientos y retenerlos, para que en las distintas etapas que van prácticamente desde nacimiento hasta que asiste a los centros de educación formal llegue con un desarrollo cerebral adecuado.

Objetivo general.

El objetivo de esta investigación es fundamentar y argumentar por qué en nuestro país se requiere de una política pública que implemente la educación inicial.

Objetivos específicos.

Determinar las ventajas que aporta la educación inicial en el proceso de formación en el educando.

Estudiar la elaboración de políticas educativas para la implementación de la educación inicial por medio de éstas.

Contrastar la necesidad de la educación inicial con base en la fase de desarrollo actual en el país.

Observar que condiciones o factores inciden en la implementación de la educación inicial.

Propondrá la creación de una Institución que brinde los servicios de educación inicial.

Planteamiento del problema.

La falta de una política en educación inicial obliga a que sea implementada, debido a dos cuestiones fundamentales: la primera, la educación inicial proporciona una base más para la formación de los educandos desde sus primeros años de vida (cero a cuatro años), los beneficios se reflejarán en su aprovechamiento en los años posteriores. La segunda cuestión está determinada por las condiciones sociales del país, la mujer ya es parte importante del mercado de trabajo, por lo tanto, no tiene el tiempo suficiente para la educación de sus hijos, así los centros donde se imparta este nivel educativo cumplirán con parte de su formación y educación; por eso es necesario una política educativa en educación inicial.

El desarrollo humano, objeto de toda política que se precie de serlo, es un proceso que comprende tanto los cambios visibles y evidentes de los individuos, como los que subyacen en la personalidad, influenciados por la interacción de factores sociales, culturales, biológicos y ambientales, que transcurre en forma ordenada y predecible, pero es al mismo tiempo individual, pues cada persona es un ser único que se desarrolla a su propio ritmo.

En este proceso, algunos períodos críticos se caracterizan por etapas de equilibrio, desequilibrio y riesgos potenciales físicos y psicológicos, que pueden modificar el patrón de desarrollo. De esos períodos el prenatal, el neonatal, la infancia y la primera infancia (antes del nacimiento hasta los 6 años aproximadamente), revisten especial importancia porque es en ellos donde se cimientan las bases del desarrollo futuro.

El niño, como sujeto activo de su propio desarrollo, construye conocimientos a partir de experiencias significativas que amplían y enriquecen su marco conceptual, capacitándole para enfrentarse con situaciones nuevas, de las cuales aprende.

Aprender es una cualidad inherente del ser humano, presente en todas las etapas del desarrollo; es dar sentido a la realidad que cada cual logra conformar a partir de vivencias que incluyen actitudes, valores, destrezas, habilidades, construcciones conceptuales y un lenguaje que facilita dicha construcción. Un proceso complejo, permanente y progresivo que requiere de un sistema de pensamiento, que cada persona desarrolla en la interacción con los contenidos culturales propios de cada experiencia. Se trata de una actividad comunal en la que se comparte la cultura, que es espontánea y natural.

A través del aprendizaje, en los primeros años de vida se conforman las bases sobre las cuales se estructuran una serie de elementos de la vida futura; requiere de experiencias variadas en muchos niveles de complejidad. Estos aprendizajes no son únicamente de índole cognoscitivo-lingüístico, sino también son psicomotrices y socio emocionales.

En esta edad, el juego constituye el principal instrumento de aprendizaje por medio del cual los niños experimentan la vida y comparten con otros niños. Jugar equivale a explorar, descubrir, experimentar, lo que les permite a los niños adquirir conocimientos e información del mundo que los rodea, utilizando para ello sus sentidos, inteligencia, emociones y creatividad. Es el espacio donde pueden ser más espontáneos, naturales y libres.

El proceso de aprendizaje no se da en el vacío, sino en un momento histórico y en el contexto de una cultura familiar, comunal, social y nacional, que requiere la participación oportuna y coordinada de padres de familia, educadores, miembros de la comunidad y la sociedad. La educación formal como la acción consciente que se genera para propiciar aprendizajes, persigue el desarrollo del ser humano como parte de una colectividad, y sólo puede llevarse a la práctica mediante una oferta educativa completa, que incorpore los conocimientos necesarios, los procedimientos para construirlos, y la aplicación de esos conocimientos en el desarrollo de la persona y la sociedad.

Hipótesis

Frente a la creciente inserción de la mujer al mercado de trabajo y la incipiente importancia que se concede al desarrollo de los niños de cero a cuatro años de edad, es esencial la implementación de una política educativa en educación inicial.

Resumen del capitulado

El primer capítulo considera a las políticas públicas y educativas como el instrumento principal para la fundamentación e instrumentación de la educación inicial. También se abordará el análisis de la política educativa en México para contemplar su desarrollo en los últimos años, consideramos que es importante conocer cómo se ha realizado, qué problemas ha tratado de solucionar, mediante qué proyectos y si han dado resultado esperados. La educación inicial como política educativa es un punto que exige ser estudiado como proposición formal de las acciones del gobierno en dicha materia y describir cuáles son las necesidades que obligan a fundamentar dicho proyecto.

En el segundo capítulo se aborda la fundamentación de la educación inicial. Este tipo de educación se imparte a los niños de cero a cuatro años de edad, durante este lapso los niños desarrollan la mayor parte de sus habilidades. Por otra parte, se hace referencia a lo que los autores llaman las tres funciones de identidad de la educación inicial. Éstas funciones son: la asistencial basada en las instituciones de nivel inicial; la pedagógica que está relacionada con la enseñanza de contenidos específicos de la educación inicial y la orientación de los padres; y, la social la cual consiste establecer modos de convivencia, de interacción grupal y comunitaria; asimismo, también se pone énfasis en la formación de hábitos de alimentación e higiene.

En el tercer capítulo se aborda a la educación inicial específicamente desde la situación que ésta vive en México, aunque constitucionalmente no es obligatoria la educación inicial se imparte en nuestro país. Por lo tanto, es necesario saber cuáles son las instituciones de carácter público y privado que ofrecen este tipo de educación y sus modalidades. Es significativo hacer una revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo y de los Programas Educativos de los Sexenios 1995 - 2000 y 2001 - 2006, para ver cuáles son las directrices que el Estado ha pretendido dar a este tipo de educación. Una vez descritos estos puntos se presentarán las fortalezas y debilidades en la formulación de la política pública en

educación inicial, pretendiendo así hacer un análisis que permita en el siguiente capítulo hacer una propuesta para la implementación de la política pública en educación inicial.

El cuarto capítulo es la propuesta de creación de un Instituto de Educación Inicial del Distrito Federal. La creación de este Instituto tiene que ver con la necesidad de proporcionar educación inicial y que este tipo de educación esté normada tanto en la Ley de Educación del Distrito Federal, así como en la propia Ley del Instituto de Educación Inicial que se decrete. El objetivo de dicho Instituto es que la educación inicial se imparta de manera correcta y apropiada en los Centros de Desarrollo Infantil pertenecientes a las delegaciones y demás instituciones públicas o privadas en dicha entidad federativa que se incorporen a dicho Instituto.

Capítulo I. Las políticas públicas y educativas como instrumento para la fundamentación de la educación inicial

En este capítulo se consideran las políticas públicas y educativas como el instrumento principal para la fundamentación de la educación inicial. Mediante estos instrumentos es posible crear los nuevos proyectos que el desarrollo de nuestro país requiere y a que su vez queden contemplados normativamente en la creación de instancias administrativas y en la gestión de las autoridades educativas.

Por otra parte, abordaremos el análisis de la política educativa en México para contemplar su desarrollo en los últimos años, es importante conocer cómo se ha realizado, qué problemas ha tratado de solucionar, mediante qué proyectos y si estas medidas han dado resultado. La educación inicial como política educativa es un punto que exige ser estudiado como proposición formal de las acciones del gobierno en dicha materia y describir cuáles son las necesidades que obligan a fundamentar el proyecto.

Cada vez se pone más atención en este tipo de educación ya que los cambios sociales determinan cuales son las necesidades en materia de educación, dentro de estos cambios en nuestro país hay una clara influencia de los movimientos y transformaciones que se dan en el mundo, así las tendencias de contar con un nivel de educación inicial se hacen más marcadas. En Latinoamérica se está haciendo un esfuerzo y creando un esquema propio a través del contacto de los educadores en Encuentros y Congresos para que los países de dicha región desarrollen ese nivel educativo de conformidad con sus propios requerimientos.

El Gobierno Mexicano ha manifestado su interés en dar más importancia a la educación inicial, en el Programa de Desarrollo Educativo 1995 - 2000 correspondiente al periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León y en el Programa Nacional de Educación 2001 - 2006 correspondiente al ciclo

presidencial de Vicente Fox Quesada se hace mención de la educación inicial como proyecto educativo. Sin embargo, los resultados son muy limitados. Habrá que hacer un esfuerzo que sitúe a dicha educación en el nivel que se requiere.

1.1 La función e instrumentación de las políticas públicas

Las políticas públicas son el instrumento utilizado por el gobierno para implementar nuevas soluciones a un problema o simplemente generar nuevos proyectos. En el desarrollo de una política pública intervienen diversas entidades como son: el gobierno, las instituciones gubernamentales y la sociedad; cada uno cumple funciones importantes: el gobierno formula e instrumenta la política pública; las instituciones gubernamentales las ejecutan y la sociedad se verá beneficiada con ellas. Una política pública es “una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros”.²

Como primer paso para la formulación de políticas públicas hay un proceso llamado “formulación preliminar de proposiciones políticas”, propuesto por Carlos Ruiz Sánchez³, éste proporciona los primeros elementos de análisis de la problemática, los pasos son los siguientes:

1. La Identificación y definición de los problemas

Para poder iniciar el proceso de elaboración de una política pública es necesario definir el problema que se pretende resolver. Para la definición del problema es necesario establecer directamente, como éste altera la situación y en que momento se produce. También deberá observarse a quienes afecta, en donde se presenta, y de ser posible, la medición de las alteraciones que provoca.

² Ruiz Sánchez Carlos “Manual para la elaboración de Políticas Públicas” Plaza y Valdes y UIA. México Primera Edición 1996. Pág. 15.

³ *Ibíd.* Pág. 15

2. *Percepción de una problemática actual o futura, tanto por parte del político así como por el técnico, resultante de:*

- Demandas políticas: éstas demandas son identificadas por algún partido político o por parte del gobierno.
- Demandas sociales: provienen de la sociedad, la cual quiere que sea atendida la falta de un servicio o la resolución de alguna problemática.
- Necesidades identificables: son las necesidades que ya fueron detectadas y se pretenden resolver.
- Juicios de valor sobre cierta realidad: son los juicios que se emiten sobre las necesidades o problemáticas reales a resolver.
- Compromisos políticos asumidos: el compromiso que se asume el gobierno para la resolución de la problemática.

3. *Selección de soluciones*

Una vez definido el problema se decide sobre la mejor solución o soluciones, para hacerlo hay que considerar los siguientes elementos:

El respaldo ideológico – político: los valores ideológicos determinan el tipo de soluciones a ejecutar, sin contradecir al sistema.

Valoración de los criterios políticos: están asociados con el impacto o repercusión social de la política pública.

Valoración de los criterios técnicos: se consideran los recursos técnicos con los que disponen para la aplicación de la política pública.

Valoración de los criterios administrativos: se estiman la eficiencia y eficacia de las posibles alternativas de solución. Con cuantos recursos y los tiempos de aplicación de cada una.

4. Establecimiento de algunos objetivos o metas preliminares

Para establecer los objetivos que más se aproximan a la consecución de los cambios o a la nueva situación a que aspira la política pública es pertinente que: “Estos objetivos deberán ser también lo más concretos posibles, y mantenerse dentro de los límites marcados por el respaldo ideológico – político del gobierno, respondiendo así a la realidad de la situación actual[...]”.⁴ Las metas son la manifestación cuantificable de los objetivos en los lapsos determinados.

5. Preselección de medios inmediatos

Ya que los objetivos y las metas están preliminarmente establecidos, se determinaran los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos requeridos para la aplicación de la política pública. Es conveniente considerar lo siguiente:

- **Formulación:** ¿Quién desarrollará la solución y cómo?
- **Instrumentación:** ¿Quién la administrará y cuántos recursos requerirá su aplicación?
- **Presupuestación:** ¿Cuánto dinero se necesita?

Formalización de las políticas publicas

Una vez formulada la política pública el siguiente paso es la formalización de la política, es indispensable que todas las decisiones queden establecidas en una serie de documentos donde se expresa con detalle todos y cada uno de los pasos a seguir para alcanzar los objetivos. En los documentos se encuentran dos tipos de información, la reservada que es confidencial y está relacionada con las razones del Estado. El otro tipo de información es la pública, ésta se da conocer a todos los elementos involucrados en la acción. El esquema general de las políticas se incluye en dicho documento y su contenido es:

⁴ *Ibíd.* Pág.15.

a) Establecimiento de objetivos generales

El primer eslabón del proceso es cuando la política pública pasa al plano de la programación operativa, donde se definen las acciones. “Los objetivos generales deben ser expresados siempre de manera técnica, cuantificados en términos de volumen, distribución y tiempo, y especificados en relación con su ámbito de aplicación”.⁵

b) Criterios para la aplicación

Son las categorías de aplicación programáticas de la política pública, es pues, el terreno en donde se llevan a cabo, su contenido funcional y quien tiene la responsabilidad de su desarrollo.

c) Funciones de producción

Es la cantidad, los recursos y su organización para poder realizar los objetivos de la política pública, dentro de estos recursos se encuentran: “las relaciones de trabajo (asalariado, voluntario), la calidad de los recursos humanos (Profesional, técnico, auxiliar; si se requiere algún material o equipo, cuáles son las condiciones de éste; y que tipo de tecnología está disponible (transportación, comunicaciones, cómputo)”.⁶

d) Acciones generales.

Estas acciones están vinculadas a las decisiones políticas de los aspectos generales de organización y funcionamiento. Las actividades y responsabilidades correspondientes de cada ente que participe en la política se definen en las acciones generales.

⁵ *Ibíd.* Pág. 34

⁶ *Ibíd.* Pág. 35

e) Asignación preliminar de recursos

Se toman en cuenta dos aspectos fundamentales: El financiamiento y la provisión de recursos reales. “Deben considerarse los aspectos de la consecución de recursos financieros, en cuanto a las fuentes del financiamiento, volumen requerido, calendarización de la asignación, distribución y control del gasto”.⁷ En esta fase se definen de manera pormenorizada los recursos humanos y materiales necesarios.

f) Organización y desarrollo del sistema

En esta etapa se especifican los objetivos y medidas para adecuar el sistema de políticas a los objetivos de la elaboración y disposición de los servicios en cuestión.

g) Control y evaluación de la orientación y conducción de las políticas y sus resultados

Es el paso final de la función de las políticas públicas y esta formado por el diseño de un sistema de información capaz de aportar conocimientos de interés político e informar de las acciones propuestas que se han llevado a cabo, de la obtención de resultados y los beneficios logrados. “Debe permitir una apreciación oportuna del funcionamiento del sistema y de los productos entregados a la población, con el fin de revisar o confirmar la orientación de la política pública y la conducción que se ha establecido”.⁸

⁷ *Ibíd.* Pág. 36.

⁸ *Ibíd.* Pág. 40 - 41.

Complementando el marco teórico y con el fin de obtener visiones diferentes en la elaboración de las políticas públicas se aborda al autor Luis F. Aguilar Villanueva; esta es una visión más orientada a la teoría de la ciencia política.

Las políticas públicas están relacionadas íntimamente con el sector administrativo, se requieren de procesos cada vez más confiables, donde la información es uno de los elementos importantes para la elaboración de las políticas públicas. Aunado a este elemento también se necesita de conocimientos más especializados y precisión para calcular los costos y consecuencias en la toma de decisiones. “Sin el soporte de un ejercicio lógico, científico y técnico, las decisiones de gobierno podrían caer en peores equivocaciones, dispendios, imprevisiones que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales. En el proceso decisorio de las políticas hay intrínsecamente un componente factual, una estimación causal de las consecuencias probables a partir de las acciones y medios disponibles.”⁹

La cita anterior determina la importancia de las decisiones en la elaboración de la política pública; la formulación de la política pública es un ejercicio netamente profesional y tener una planeación inadecuada puede ir en contra de los beneficios esperados. Las políticas públicas pueden tener varios alcances o propósitos, por ejemplo, la actividad gubernamental, es decir, la acción que emprende el gobierno hacia un rubro específico. Las políticas de salud preventivas ilustran este aspecto. Otras de las vertientes, que se consideran políticas públicas son: Política de una situación social deseada, como puede ser la campaña contra el tabaquismo. La política de propuesta, de acción específica, como es la alfabetización de adultos.

⁹ Aguilar Villanueva Luis F. “ La hechura de las políticas”(Estudio introductorio y edición). Tercera edición, México 2000. Pág. 21

También hay políticas producto y resultado de una promesa de campaña que deriva en una actividad gubernamental, como es: “el comportamiento gubernamental de hecho (la política habitacional ha logrado construir un número de casas, departamentos, la política de empleo ha creado puestos de trabajo) “¹⁰.

La política pública tiene componentes comunes respecto a algunas definiciones de los diccionarios especializados en ciencia política. Por ejemplo, el componente institucional, la autoridad legalmente constituida es quien elabora o decide la política pública. El componente básico, es una serie de decisiones en conjunto y secuencia en las cuales se hace una elección de fines, medios o ambos; a largo o corto alcance en una situación particular y en respuesta a una dificultad o necesidad específica. El componente conductual se refiere a la acción o la inacción, hacer o no hacer nada, pero como es sabido una política siempre debe tener un curso de acción. El componente causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.

Por lo tanto una definición de política pública es: **“Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular.”**¹¹ Una política pública implica una serie de acciones a seguir y no atiende a un sólo ente; siempre implica a varios actores desde su formulación hasta la puesta en marcha de dicha política pública. “Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Por su carácter propositivo, referido a la realización de objetivos, la política denota las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos”.¹²

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 23

¹¹ *Ibíd.* Pág. 24

¹² *Ibíd.* Pág. 24

Tal y como lo señalamos, en la política pública encontramos cursos de acción, estos cursos son las intenciones que el gobierno tiene y quiere hacer; que se contrasta con lo que realmente hace y logra. En este proceso lo común es que intervengan diversos actores, entre los cuales se encuentra el gobierno. Por lo tanto, la política a instrumentarse es una relación de acciones y de actores, los cuales dependen de los recursos, medios y reglas para que dicha política pública pueda funcionar adecuadamente. “Supuesta su institucionalidad, la política es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.”¹³

Está claro que el diseño y desarrollo de las políticas no convergen en un ambiente de pasividad, no es sólo una actividad jurídica o administrativa; los procesos se dan en un ambiente político y por lo tanto las fuerzas políticas entran en debates y luchas hasta que llegan a consensos. En este sentido no es tarea fácil la implementación de una política pública.

Las políticas públicas pueden ser clasificadas en regulatorias, distributivas y redistributivas, según Lowy. La política distributiva no presenta complicaciones, se otorgan recursos públicos, que pueden ser partitivos; en donde los sectores interesados llegan a acuerdos para apoyarse. La política regulatoria se mueve en un terreno álgido, pues los grupos de poder o sectores interesados entran en negociaciones; porque muchas veces los intereses se contraponen o están vinculados a un mismo asunto pero con visiones diferentes; lo cual obliga a entrar en negociaciones o coaliciones entre grupos. La política redistributiva se lleva a cabo en un terreno mucho más radical; porque tiene que ver con “cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser lógicamente la arena más tensa y frontalmente conflictiva”¹⁴.

¹³ *Ibíd.* Pág. 26

¹⁴ *Ibíd.* Pág. 33

Para este caso las negociaciones son conflictivas y muchas veces no se obtiene resultados tan significativos; en algunos casos afectando a los sectores de la población.

1.2 La política social

Es importante hacer mención de las políticas sociales ya que a partir de ellas se determinan todas las políticas que van encaminadas a ese fin, la educación, la salud, la pobreza, la vivienda, entre otras. La política social en los últimos años se ha vuelto fundamental para la resolver los problemas de carácter social que se han agudizado por las terribles consecuencias que ha traído la aplicación del modelo neoliberal.

El modelo neoliberal ha deteriorado a la mayoría de la población afectando la posibilidad de aspirar a una vida digna. La pobreza es uno de los problemas más graves que ha generado dicho modelo, llegando al extremo de que en México encontramos dos tipos de pobres; los que se encuentran en pobreza extrema y los pobres. Julio Boltvinik nos dice al respecto: “ el estudio de la satisfacción de las necesidades esenciales – o la medición de la pobreza que constituye la otra cara de la moneda- puede hacerse por 3 vías: 1) el método del ingreso o de la línea de la pobreza que analiza la capacidad económica de la población para satisfacer sus necesidades; 2) el método directo que evalúa la satisfacción de cada necesidad en forma específica; y 3) el método integrado que combina ambas perspectivas. El análisis puede hacerse a nivel agregado o macro social o bien hogar por hogar.”¹⁵

Como puede observarse, la definición de la pobreza y pobreza extrema requiere de un manejo cuidadoso de la metodología y de los instrumentos que deben emplearse para medirla. Obviamente, existen otros criterios y otras formas

¹⁵ Boltvilnik, Julio “ La Satisfacción de las Necesidades esenciales en México en los 70 s y 80 s”p.17-18. En *Distribución del Ingreso y Políticas Sociales*” Editorial Equipo Pueblo, Enlace, Comunicación y Capacitación, Foro de Apoyo Mutuo y Juan Pablos Editores. México, 1995.

de medición, para los efectos de este trabajo consideramos que la que hemos mencionado cumple satisfactoriamente el fin que nos hemos propuesto.

Por otra parte, el haber abierto la frontera de manera desmedida para dar cabida a la entrada de productos del extranjero trajo consigo el serio problema de que en México se generara un serio desequilibrio entre los productos hechos en nuestro país y los importados del extranjero, asimismo este fenómeno afectó el consumo de los productos elaborados en nuestro país, el cual ha disminuido de manera importante. Este hecho tiene varias implicaciones que afectan el sector productivo, el crecimiento del mercado interno y la disminución del empleo. La consecuencia generalizada es la pérdida de ingreso para los productores y distribuidores, lo que merma las condiciones de vida de la población.

La gran cantidad de mexicanos que migran hacia los Estados Unidos también es una consecuencia del modelo neoliberal. Ante el gran desempleo, los trabajos poco remunerados, la pobreza en que viven miles de familias y la falta de oportunidades, muchos hombres y mujeres mexicanas deciden buscar mejor suerte en el país vecino del norte para poder mantener a sus familias.

Como lo señala Sara Gordon, “ la política social a fines de siglo pasado y en el despuntar del presente está delineada por los cambios en el mercado de trabajo, los cambios demográficos que se anuncian de los años setenta, y por la situación de nuevas desigualdades y de incertidumbre/inseguridad social producto de las recientes transformaciones sociales y económicas”¹⁶

Los cambios en el mercado de trabajo han producido una serie de problemas entre ellos la falta de empleo, debido a esto la política social en el país se enfocó fundamentalmente para combatir la falta de empleo. Muchas empresas o instituciones tanto públicas y privadas del país a raíz del cambio de modelo económico que sufrió nuestro país a finales de los años setenta y al principio de

¹⁶ Gordon Sara. Las políticas sociales de México al fin del Milenio. Miguel Ángel Porrua 2000. Pág. 54.

los años ochenta es decir, a un modelo neoliberal; cerraron, desaparecieron o se privatizaron; dejando así a mucha de la población sin una fuente de trabajo, a otras con bajos sueldos y largas jornadas de trabajo.

Por otra parte la tendencia demográfica de los años setenta hasta mediados de los años noventa fue en crecimiento; esto combinado con las fuertes presiones económicas en la población fue dejando en un sesgo de desempleo y pobreza. Es en ese momento donde la política social y las políticas públicas entraron en acción para ayudar a la población en condiciones de marginación.

Como consecuencia de ello, se hizo necesario la implementación de dichas políticas que a su vez dan lugar a la formulación de Programas Sociales que tienen su correlato financiero en las partidas presupuestales lo cual implica que el gasto social del gobierno sea mayor y, por lo tanto, busque otras maneras de financiamiento. Estas formas de financiamiento son aportaciones de algunas instituciones de carácter privado que están relacionadas con la problemática a resolver, pero que son a todas luces insuficientes para erradicar la pobreza.

La política social se ha vuelto parte fundamental en los sistemas de gobierno de los países en vías de desarrollo, es el instrumento por el cual pueden ir solventando sus carencias e ir promoviendo el desarrollo social, lo cual se reflejara en mejores condiciones de vida para sus habitantes. Sin embargo, como sabemos, los resultados son poco satisfactorios.

1.3 La función e instrumentación de las políticas educativas.

La función de una política educativa es desarrollar proyectos educativos a nivel nacional o regional. Las políticas educativas impulsadas por el gobierno buscan fortalecer el desarrollo del país y la sociedad. Toda política va enfocada a algún sector de la sociedad, para lo cual se detectan los problemas que afectan a

dicho sector y se realizan estudios para determinar cuáles son los factores que inciden e influyen en su carencia.

“Es posible encontrar diversos niveles en la política educativa de un Estado para ver su complejidad:

1. Nivel ideológico: consiste en el proyecto de significación social, en la definición y connotación de conceptos que se utilizan (conceptos como hombre, educación, sociedad, desarrollo, cambio social, conciencia, etc.), a partir de un eje estructurante o principio articulador, así como en la afirmación de valores de alcance general.

El nivel ideológico de una política educativa es la parte teórica donde se expresa cómo esta fundamentada dicha política y bajo que conceptos. Es decir como está estructurado el proyecto a desarrollar y en esta parte se definirán cuáles van a ser los entes participantes en ella. También se define cual es la directriz principal que guiará la política.

2. Nivel sociológico: consiste en el modelo teórico conceptual utilizado para la definición y elaboración de la propia política.

En este nivel se desarrolla el modelo teórico que se va utilizar para la elaboración de la política. Se hace un análisis para determinar cual de las teorías es más conveniente para dar soporte para la hechura de la política educativa.

3. Nivel organizativo-administrativo: referido al funcionamiento operativo de la organización del sistema educativo.

El nivel organizativo-administrativo se refiere a cual de las partes que conforman el sistema educativo van intervenir en la elaboración de la política educativa. Así mismo que partes del sistema educativo se inmiscuirán para llevar acabo el desarrollo de la política.

4. Nivel pedagógico: que define un concepto de enseñanza-aprendizaje, su proceso y las técnicas y metodologías a seguir.”¹⁷

En este nivel se define cuál va ser el concepto enseñanza –aprendizaje para definir el carácter pedagógico de la política educativa. Es pertinente decir que el carácter pedagógico debe estar acorde con el nivel educativo al que va enfocado dicha política educativa.

¹⁸Nota: Los párrafos en cursivas son del autor de la tesis.

El proceso de implementación de una política educativa tiene como rasgo general el mismo proceso de una política pública, pero la diferencia radica en los entes participantes en dicha implementación. En dichas políticas se debe tener muy clara cual es la problemática a resolver, de ello depende el funcionamiento de la misma.

1.4 Análisis de la política educativa en México.

El análisis sobre la política educativa en México abarcará desde las reformas de 1992 con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica hasta la actualidad. Esta ha sido una de las reformas más importantes que ha tenido el Sistema Educativo Mexicano y la cual representa un corte a las antiguas tendencias. Por lo tanto es conveniente tomar el hecho como punto de referencia; por ello es que en el capítulo segundo se abordan los Planes Sectoriales de Educación 1995-2000 y 2001-2006 como punto de referencia del análisis de la política educativa en educación inicial. Asimismo, las políticas educativas durante estos últimos años tienen la misma tendencia.

¹⁷ Apuntes sobre las tendencias recientes de las políticas educativas en México dentro del contexto Latinoamericano. Por Javier Mendoza. CESU. Pág. 9

¹⁸. Elaboración propia.

Básicamente la política educativa del Estado Mexicano se ha enfocado en dos vertientes, ha sido de carácter asistencial basada en múltiples programas y en el reconocimiento de la importancia del papel del docente. Cuando se hace referencia a las políticas de carácter asistencial o compensatoria se infiere que están enfocadas a los sectores más pobres de la población, que más que brindarles una solución a sus problemas sólo proporciona una solución a medias. “Para que los niños que habitan en las localidades más pobres del país tengan oportunidades de realizar sus estudios básicos y logren concluir su educación se ha puesto en marcha una serie de programas compensatorios”.¹⁹

De esta manera el Estado Mexicano por medio de la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha trabajado en gran escala con programas que van enfocados a resolver una serie de problemáticas, a continuación mencionamos algunos de ellos: a) Programa para Abatir el Rezago Educativo, b) Programa para Abatir el Rezago Educativo en la Educación Básica, c) **Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial**, d) Proyecto de Atención Educativa a la Población Jornalera Agrícola Migrante, e) Programa de Educación, Salud y Alimentación, f) Programa de Participación de los Padres de Familia en el Apoyo a la Gestión Educativa, g) Programa Desayunos Escolares.

Con el apunte anterior se demuestra que la implementación de Programas y Programas compensatorios ha estado en boga en los últimos años, pero posiblemente no han proporcionado los beneficios y resultados esperados. En esto ha basado el Estado mexicano parte de su política educativa.

El rezago educativo y la cobertura son aspectos importantes en los cuales se ha sustentado la política educativa mexicana. El rezago educativo es uno de los problemas que más afectan a la educación, pues no todas las personas en edad escolar pueden acceder a la educación, generalmente por causas económicas. Según datos del periódico El Universal del día tres de Diciembre de 2003 se

¹⁹ Prawda Juan y Flores Gustavo. “México educativo revisitado”. Editorial Océano. Pág.110.

menciona que en el Distrito Federal hay 64 mil niños y adolescentes que no asisten a la escuela porque se ven obligados a dejarla a un teniendo su inscripción en un centro escolar; una de las principales causas es la necesidad de trabajar en busca del sustento familiar, “la inasistencia de los chicos es causada en un 22% de los casos a causa del trabajo infantil, puntualizó la subsecretaria de Servicios Educativos para el Distrito Federal, Silvia Ortega Salazar”.²⁰

Aunque está estipulado en el Artículo 3° de la Constitución Política que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación[...]la preescolar, la educación primaria y la secundaria son obligatorias”.²¹ Esta claro que si los padres no cuentan con las condiciones económicas favorables no podrán mandar a sus hijos a la escuela y están condenados a quedar en rezago. Este es un problema complejo de solucionar y la política educativa, en los últimos años, se ha orientado a destinar recursos económicos y apoyos en especie para solventar esta grave carencia en los grupos sociales en pobreza y pobreza extrema.

La cobertura también es una prioridad de la política educativa, se ha querido lograr que todas las personas en edad escolar tengan un centro educativo al cual poder asistir. Este es un problema que se presenta más en ciertas entidades del país, ahí es donde la población rural no tiene acceso a una escuela que esté cerca de su domicilio, las más de las veces se tienen que trasladar a otra población o a las ciudades de su estado. Las autoridades han basado su esfuerzo en crear centros escolares en esas comunidades, pero es una tarea difícil de realizar debido a los pocos recursos económicos que se destinan a los Estados.

El otro aspecto en que el Estado Mexicano ha basado la política educativa es el reconocimiento del papel del docente. Por medio de los maestros se tiene que dar un cambio a partir de la actualización y la integración a Carrera Magisterial, lo cual proporcionará mejores remuneraciones económicas. “Esta política tiene como

²⁰ El Universal, primera sección, miércoles 3 de diciembre de 2003.

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editores mexicanos unidos 2000. Pág. 3

objetivo favorecer el trabajo magisterial mediante una estrategia múltiple que consiste en: a) ofrecer oportunidades de actualización a los maestros de educación básica, b) modernizar y definir nuevos planes y programas de estudio para las escuelas normales, c) distribuir una amplia variedad de materiales educativos para apoyar la labor docente en el aula, d) operar un sistema de promoción horizontal que reconozca y estimule a los maestros, e) remunerar lo más dignamente posible el trabajo docente”.²²

Esta política lleva intrínsecamente beneficios a los alumnos, porque ellos son los favorecidos mediante estas acciones. Tendrán profesores mejor capacitados, la calidad de la educación que proporcionan será mejor y así el Sistema Educativo Mexicano (SEM) deberá presentar una mejoría considerable. Sin embargo, podemos afirmar que a más de diez años de haberse instrumentado la Carrera Magisterial no tenemos resultados confiables que permitan confirmar que este Programa tenga los resultados esperados.

Como sabemos, generalmente las políticas educativas se van implementado sexenio tras sexenio, cuando inicia un nuevo mandato. Se supone que las políticas están acordes a los Planes de Nacionales de Desarrollo y los Programas de Educación deben ser congruentes con ello, pero, en algunos aspectos se observa que no hay continuidad entre el Programa anterior y el nuevo, ocasionando inconsistencias en las metas a lograr.

Otra cuestión que limita el cumplimiento de las metas es el financiamiento de la educación, los recursos destinados al ramo educativo no son suficientes y aunque hay una clara intención por parte del gobierno para poder aumentarlos, esto no ha sido posible. El financiamiento del exterior y organismos como la Organización para la Cooperación Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial han brindado apoyo al Ramo educativo, en especial a proyectos específicos como es el relativo al abatimiento del rezago rural.

²² Prawdka Juan y Flores Gustavo. “México educativo revisitado”. Editorial Océano. Pág.111

1.5 La Educación Inicial en la Política Educativa.

Cuando se piensa en educación generalmente se asocia con el sistema educativo (preescolar, primaria, secundaria, educación media y superior), pero el aprendizaje empieza al momento de nacer y ésta es una de las etapas más importantes en cada persona, pero una de las menos valoradas, comprendidas y atendidas por parte del gobierno y de la familia.

El gobierno mexicano no le ha dado la importancia que debería a la educación inicial, el cuidado y la atención educativa en este nivel no tiene la formalización de programas y contenidos para proporcionar una preparación uniforme, homogénea y que satisfaga los requerimientos de los niños de 0 a 4 años. Son varias las instituciones de carácter gubernamental en donde se brinda educación inicial y todas brindan atención de carácter educativo, asistencial a los niños, pero habría que preguntarse ¿quién se responsabiliza de manera oficial de los contenidos de los programas?.

Los programas educativos en cada gobierno o entidad donde se contempla a la educación inicial no hay ni continuidad, ni homogeneidad entre ellos; “no es infrecuente tampoco que los programas nazcan y mueran con cada gobierno e incluso con cada Ministro o Ministra en el cargo. Destacan por su ausencia, a menudo, políticas y estrategias definidas para este campo de la educación...”.²³

Está claro, es necesario impulsar la política en educación inicial, porque su importancia radica en un campo privilegiado para promover el desarrollo humano y social, que es una prioridad para nuestros países. “La necesidad de una política de educación inicial, sin embargo, no debería justificarse sólo en términos de las ganancias que pueden obtenerse en la eficiencia interna de la educación a nivel primario. Una razón fundamental para justificar una política de educación inicial es

²³ Reimers Fernando. “La necesidad de una política en educación inicial. Instituto Fronesis. Pág. 6

que el aprendizaje de los niños empieza mucho antes de que éstos entren a la escuela.”²⁴

Cuando se dice que el Estado tenga una política en educación inicial es importante que él otorgue el servicio, pero no se deja de lado, como ocurre en los otros niveles educativos, que reciba el apoyo de los particulares. Las restricciones financieras del Estado son una limitante para echar andar muchos de estos proyectos, aunque hay autores que reconocen que “los recursos del Estado podrían concentrarse en desarrollar una variedad de modelos de bajo costo, alta calidad y efectividad, brindar asesoría y capacitación y enfocar subsidios[...]”²⁵ de esta manera se pueden lograr muchos avances en materia de educación inicial.

Otro de los aspectos fundamentales, que ya hemos mencionado, para impulsar a la educación inicial son las transformaciones de carácter social en el ámbito familiar. Uno de estos cambios es la inserción de la mujer en el mercado de trabajo y el propio desarrollo de la mujer como persona. “ Los cambios sociales como la transformación de la familia extendida y la participación creciente de la mujer en la fuerza de trabajo, establece un aumento en la demanda de servicios para cuidado infantil. Esto justificaría el desarrollo de políticas de educación inicial desde el punto de vista de la demanda social y la equidad en un sentido amplio”²⁶.

Las madres que trabajan dejan a sus hijos entre los cero y cuatro años de edad en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) cumpliendo así éstas instituciones con su función asistencial de apoyo a la mujer y a familia. Pero lo mas importante es que los CENDI están dejando de ser concebidos como simples Guarderías para convertirse en uno de los espacios fundamentales de la formación de los niños, aun cuando todavía su carácter no es obligatorio. “Actualmente, existen CENDI de sostenimiento federal y particular, así como de servicio autónomo y con una orientación sociocomunitaria; estos últimos prestan

²⁴Ibíd. Pág. 11

²⁵ Ibíd. Pág. 12

²⁶ Ibíd. Pág. 18

un servicio asistencial y educativo para las mujeres trabajadoras que viven en colonias marginadas que, al no contar con un empleo estable, carecen de todo tipo de prestaciones sociales.”²⁷

Como se observa, la impartición de la educación inicial es un fenómeno que se va generalizando y extendiendo cada vez más en nuestra sociedad. Por eso es muy importante que en ellos se impartan los mismos contenidos y tengan un programa curricular bien estructurado el cual logre dar los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y hábitos que requieren los infantes. Por eso es necesario impulsar una política educativa en educación inicial. Los padres de familia tendrían con esta política educativa una mayor certidumbre, un mayor conocimiento y ubicación para apoyar desde su casa, la educación de sus hijos.

²⁷ Rivera Ferreiro Lucía. “Problemas y retos de la educación preescolar obligatoria”, Anuario Educativo Mexicano 2001: Visión retrospectiva Tomo 1; (coord. Teresina Bertussi Guadalupe y González Villarreal Roberto). UPN y La Jornada Ediciones, Primera Impresión. Pág. 164.

Capítulo II. La fundamentación de la educación inicial.

En este segundo capítulo nos referiremos a la fundamentación de la educación inicial.

Como lo hemos dicho, este tipo de educación se imparte a niños de cero a cuatro años de edad, durante este lapso los niños desarrollan la mayor parte de sus habilidades. La educación inicial se encarga de apoyar a los infantes en su fase primaria mediante técnicas de estimulación y ejercicios que ayudan a desarrollar sus funciones motrices lo cual repercute en la maduración de las funciones cerebrales. La educación inicial en los primeros años de vida de los niños se verá reflejada de manera favorable cuando éstos empiecen a cursar la educación preescolar y la primaria. Dado que, con el conjunto de destrezas, habilidades y la mejor maduración del educando producto de la educación inicial incidirá en un aprendizaje de mayor calidad.

Para abundar en este aspecto, quisiéramos referirnos a lo que los especialistas llaman las tres funciones de identidad en la educación inicial. Éstas funciones son: **la asistencial** basada en que las instituciones de nivel inicial cumplen la tarea de dar respuesta a las necesidades básicas de la población infantil: alimentación, prevención y tratamiento de la salud, **la pedagógica** está relacionada con la enseñanza de contenidos específicos de la educación inicial y la orientación de los padres; y, **la social** la cual consiste establecer modos de convivencia, de interacción grupal y comunitaria; y, por otra parte, la formación de hábitos de alimentación e higiene.

También queremos reiterar la necesidad social de la educación inicial frente a la inserción de la mujer en el campo de trabajo. La mujer desde hace varios años se ha incorporado al campo de trabajo muchas de ellas por necesidad y otras por su propio desarrollo como persona. Este fenómeno social repercute mayormente

en las mujeres que son madres y trabajan por necesidad; ya que la mayoría de los casos en ellas recae la educación de los hijos.

Debido a esto son familiares los que se encargan de la educación de los niños, por eso es necesario fundamentar la educación inicial como una propuesta que demanda un sector muy importante de la sociedad, las mujeres. **Porque, como es sabido, los familiares e incluso las propias madres que asumen esta tarea en su mayoría no están capacitados para la educación del infante. Por ello, es preciso enfrentar este problema en dos niveles: 1) la orientación adecuada a los padres y familiares que estén en contacto directo con el niño, 2) buscar que los centros en los que se imparta este nivel educativo, así la educación proporcionada a los niños tenga un fundamento pedagógico y psicológico apropiados para el desarrollo integral del educando.**

2.1 ¿Qué es la educación inicial?

La educación inicial se proporciona a niños desde cero hasta cuatro años. Durante este período el cerebro se desarrolla de manera importante y por lo tanto el individuo es cuando aprende y desarrolla las capacidades que le permitirán afrontar convenientemente los retos que le presente la vida. “Es una etapa en sí misma, en la cual se sientan las bases para la formación de la personalidad, el aprendizaje, el desarrollo afectivo, la capacidad de diálogo y tolerancia en las relaciones interpersonales, así como el entendimiento entre pueblos y culturas”.²⁸

Es importante saber que la educación inicial además de proporcionar éstos beneficios también favorece a un mejor desempeño de los niños en su formación posterior y como factor de compensación de desigualdades.

²⁸ X Conferencia Iberoamericana de Educación. “La educación Inicial en el siglo XXI”. [www. Observatorio de la Educación Iberoamericano. com](http://www.Observatorio de la Educación Iberoamericano.com)

La educación inicial ayuda a formar mejores estudiantes y con menos deficiencias en los años posteriores; por lo tanto logrará que se formen individuos mejor capacitados y que en sus años futuros contribuyan al desarrollo de su nación y al bienestar propio y de su familia. “ Que la educación inicial es uno de los factores estratégicos para garantizar la equidad, disminuir los efectos de la pobreza y promover la justicia en pos de la consolidación de la democracia, la convivencia social, así como el apoyo al desarrollo económico y a la competitividad de nuestros países”.²⁹

La etapa de la educación inicial (cero a cuatro años) es donde se forma la personalidad de los individuos, por eso es importante brindar este tipo de educación ya que permitirá el buen desarrollo del hombre. “Reafirmamos una vez más el valor de la educación inicial, como una etapa fundamental para el desarrollo de la personalidad, el logro de una educación de calidad para todos los niños [...] su capacidad de aprendizaje, de relacionarse con los demás y de realizarse como seres humanos.”³⁰

La formación de la personalidad no sólo depende de la educación que se brinde en los centros de educación inicial, la interacción afectiva con los padres también es determinante en la formación del niño. La educación inicial se apoya de dos ciencias principalmente, la psicología y la pedagogía, por medio de éstas se va fundamentado el quehacer de la educación inicial. Abordaremos los puntos de vista que ofrecen estas dos ciencias para el desarrollo de dicho nivel educativo.

En psicología hay una serie de estudios sobre la inteligencia y como se va desarrollando según el medio en cual se desenvuelve el ser humano. La inteligencia puede definirse como la capacidad por la cual comprendemos cuanto sucede a nuestro alrededor.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

Por medio de la inteligencia las personas tienen la facultad de comprender, razonar, formar ideas y emitir juicios. Hay factores determinantes para que la inteligencia del ser humano se desarrolle, Pierre Lévy en 1993 afirmó rotundamente que el ser humano no sería inteligente si careciese de la lengua, la herencia cultural, las creencias, la escritura, las ideologías, de métodos intelectuales y de otros medios que le aporta su ambiente.

Por su parte, las aportaciones de Jean Piaget a la educación inicial señalan que los bebés desde los primeros meses, exploran su realidad y construyen su propia inteligencia a partir de los objetos a su alrededor. “Durante años, la descripción piagetiana de la inteligencia sensoriomotora, que se desarrolla del nacimiento a los 18-24 meses, fue el punto de referencia único e incuestionable sobre el desarrollo cognitivo de los bebés.”³¹ La inteligencia sensoriomotora está basada en la percepción de la realidad y en la acción motriz sobre ella, de esta manera los bebés perciben y aprenden de su entorno.

Por medio de las teorías y conceptos mencionados anteriormente respecto a las inteligencias en los niños, es significativo resaltar la importancia de brindar educación inicial a los infantes. Principalmente que el niño está en perfectas condiciones de encaminarlo hacia una educación con mayor calidad desde sus primeros años de vida.

Desde el punto de vista de la pedagogía, la educación inicial tiene su fundamentación en la capacidad, que tiene el ser humano de aprender y ésta se manifiesta al momento de nacer. Pero esta capacidad debe ser estimulada y ejercitada para que el niño vaya obteniendo logros paulatinos y así su potencial de aprendizaje alcance un nivel más elevado.

³¹ Palacios Jesús y otros. “Desarrollo psicológico y educación” Tomo 1 Psicología Evolutiva. 2ª edición. Editorial Alianza. Madrid. Pág. 103

Los esfuerzos por brindar educación a los niños desde temprana edad para fortalecer su desarrollo se han dado desde la Revolución Industrial, a continuación se especifican los casos de Roberto Owen y Federico Froebel los cuales ya pensaban que la educación en los primeros años de vida en los infantes era muy importantes.

Para Owen los cambios en las formas de producción, las nuevas concepciones filosóficas y políticas que se habían dado a partir de la Revolución Industrial, iba cambiar de manera importante la vida del hombre, pues afrontar esas transformaciones no iba hacer nada fácil. Owen pensó que por medio de la escuela podía lograrlo y empezando con los niños de menor edad era lo mejor. “Owen fundó instituciones para los hijos de los obreros de sus hilanderías de New Lanark, en Escocia; advierte que la educación desde temprano a través del juego, el estudio y el trabajo constituye el medio para crear una sociedad fundada en la razón”³²

Las aportaciones pedagógicas de Froebel para la educación de los niños de corta edad son muy importantes. Él planteaba dar cuidados desde los primeros años a los infantes, de no ser así su educación no sería la mejor; que el desarrollo en los niños se da por etapas y señala que la educación debe adaptarse a cada una de ellas. La libertad y la espontaneidad son actitudes que no deben ser coartadas a los infantes, a partir de ellas –dice Froebel- se fomenta la creatividad en los niños. Las actividades para estimular el desarrollo sensorial y perceptivo también forman parte importante para fomentar las capacidades de los párvulos.

³² Penchansky de Bosch y San Martín de Duprat Hebe. “El nivel inicial” Ediciones Colihue, Buenos Aires Argentina. Pág. 47.

2.2 La educación inicial como desarrollo primario en el individuo.

Se plantea la educación inicial como desarrollo primario en el individuo, desde el punto de vista que al niño hay que brindarle una serie de estímulos para ir desarrollando sus capacidades físicas e intelectuales. Este apoyo a los niños fortalece su formación en los siguientes años de escuela y logra un menor nivel de deficiencias en el aprendizaje. "La educación precoz puede aportar la posibilidad de modificación, estructuración y perfeccionamiento neuronal y mental, que permitirán al sujeto utilizar niveles cada vez más complejos para pensar, sentir y relacionarse con los demás"³³.

La estimulación temprana es el primer elemento a ejercitar en los primeros meses de vida de los infantes. **La estimulación temprana es el conjunto de métodos, técnicas y acciones específicas orientadas para proporcionar al niño las experiencias y reacciones bio-psicológicas que requiere para desarrollar al máximo su potencial físico, intelectual y psicológico.**

Los estímulos exteriores dados proporcionan reacciones en los infantes y así favorecen el desarrollo de las funciones a nivel cerebral y éstas favorecen el progreso de las funciones del cuerpo. Otro de los beneficios de este tipo de técnicas bien ejercidas promueve el desarrollo de ambos hemisferios cerebrales, porque hace trabajar a las partes del cerebro en un mismo proceso; ejemplificando si se canta una canción al niño, la letra estimulará el hemisferio izquierdo y la música al derecho.

³³ Documento base de la OEI para la X Conferencia Iberoamericana de la educación celebrada en Panamá en durante los días 3 y 4 de julio de 2000, y que tuvo por tema "La Educación Inicial en el Siglo XXI". En su elaboración participó un grupo de expertos, coordinados por Daniel González (Observatorio de la Educación Iberoamericana), con aportes originales de Ernesto Schiefelbein, Antonio Guerra, Alberto Martínez Boom, Alejandro Álvarez Gallego e Inmaculada Egido. Ernesto Schiefelbein, a su vez, coordinó un equipo de trabajo integrado por Laurence Wolff, Paulina Schiefelbein, María Victoria Peralta y Arleti Alarcón. Juan Carlos Tedesco, Noel McGinn, Robert Myers, Rosa Blanco, Ana María Corvalán, Ofelia Reveco, Marcela Gajardo, Ana María de Andraca, M. Angélica Kotliarenko, Margarita Schweizer, Renato Hevia y Roberto Martínez, a quienes se agradece su colaboración, realizaron críticas, comentarios y sugerencias al documento en distintos momentos de su elaboración. www.observatorio.de.la.educación.iberamericana.com

En el siguiente cuadro se muestra como es el crecimiento del cerebro desde el nacimiento hasta los tres años de edad, esto con el fin de señalar la importancia de brindar educación a esa edad.

| Etapa | Desarrollo |
|--------------------|--|
| Nacimiento | El cerebro llega al 25% del cerebro adulto |
| Seis meses de edad | El cerebro llega al 50% cerebro adulto |
| Tres años de edad | El cerebro llega al 90% de su tamaño máximo. |

Fuente: Palacios Jesús y otros. "Desarrollo psicológico y educación" Tomo 1 Psicología Evolutiva. 2ª edición. Editorial Alianza. Madrid.

Con la información del cuadro anterior podemos dar cuenta del lapso de evolución del cerebro de los niños y afirmar que es la etapa de mayor desarrollo; además donde el niño adquiere prácticamente el total de su capacidad cerebral.

En la Conferencia Mundial Educación para Todos que se efectuó en Jomiten, Tailandia en el año de 1990, se hizo mención como parte central de las conclusiones lo siguiente: **"El aprendizaje comienza con el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia, lo que puede conseguirse mediante medidas destinadas a la familia, la comunidad o las instituciones, según convenga"**³⁴.

Un beneficio más proporcionado por la educación inicial es que el infante fortalece su formación desde los primeros años lo cual tiene es benefico en los años posteriores de escuela, previene el fracaso escolar, mejora el aprovechamiento y ayuda a disminuir desigualdades sociales. "De ahí que exista el convencimiento de que esta educación temprana puede ser un buen instrumento en la tarea de compensar las desigualdades sociales y, por lo tanto, también en lo que se refiere a la prevención del fracaso escolar y de la exclusión social".³⁵

³⁴ Conferencia Mundial Educación para Todos. Jomiten, Tailandia 1990.

³⁵ *Ibíd.*

2.3. Tres funciones de la educación inicial.

Existen tres funciones de la educación inicial, cada función esta destinada al apoyar el desarrollo de los niños. La asistencial brinda apoyo a niños de pocos recursos en aspectos de alimentación y salud. La pedagógica se encarga de la enseñanza de los niños y como brindar los conocimientos para ir fortaleciendo el desarrollo de los infantes. La social se enfoca a la creación de hábitos en los niños y estimular las formas de convivencia con el medio y la comunidad.

2.3.1 Función asistencial.

La función asistencial es principalmente la atención que brindan las instituciones a los niños para cubrir sus necesidades básicas; como son alimentación, prevención y tratamiento de la salud. Generalmente este tipo de atención se proporciona a los niños que se encuentran en condiciones precarias ya que en sus casas no hay la oportunidad de dar ese tipo de atenciones a los niños. Es importante apoyar la función asistencial de la educación inicial en países en vías de desarrollo como México, muchas familias viven en situaciones precarias.

La buena alimentación es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de los párvulos, por lo tanto es necesario cumplir con la función asistencial, por que los procesos de aprendizaje serán más asimilados por niños con buena alimentación. Otro aspecto de la función asistencial necesario de resaltar es la situación laboral de los padres o madres de familia que trabajan, a veces ambos laboran, y no pueden hacerse cargo de ellos durante buena parte del día. Por lo tanto necesitan dejarlos en alguna institución que cuide de los hijos; así una vez más hacemos referencia de la función asistencial frente a este problema, y así se estará resolviendo uno de los problemas que aquejan a millones de familias; y por otro lado también hay un apoyo a la formación de los hijos.

2.3.2 Función pedagógica.

La función pedagógica es la más importante porque es la encargada del proceso de enseñanza y de orientar la formación del párvulo. “La función pedagógica se vincula con la enseñanza intencional y sistemática de un conjunto de contenidos curriculares específicos del nivel así como también con la construcción de unas estrategias de exploración del medio y de aprendizaje distintos de los familiares”.³⁶

En la función pedagógica de la educación inicial encontramos una serie de dimensiones que ampliarán los beneficios que otorga este nivel educativo y son las siguientes: la preparatoria, la optimizadora, la socializadora, la preventiva, la recuperatoria.

La dimensión preparatoria.

Se pretende preparar al infante para sus próximos años de escuela, sentar bases firmes desde los primeros años, así cuando el infante se enfrente a la aprehensión de conocimientos más complejos como los impartidos en la educación primaria tenga los elementos suficientes para asimilar sin dificultad los conocimientos que se le impartan en ese nivel.

La dimensión optimizadora.

Se enfoca al proceso de potenciar un óptimo desarrollo de madurez, evolución y educación en el párvulo. Esta dimensión se orienta más hacia las cuestiones para el desarrollo del niño como ser humano, pretende atender adecuadamente aspectos como el socioafectivo, el psicomotriz e intelectual. Los aspectos mencionados anteriormente son parte fundamental en la formación de

³⁶ Diker Gabriela. Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: “Principales Tendencias”. www.observatorio.de.la.educación.iberoamericana.com

los infantes, a partir de ellos desarrollará su vida como ser humano pensante y actuante. “Cuando se potencian y desarrollan todas las posibilidades del niño en una etapa, de hecho se le está preparando para la siguiente”³⁷.

La dimensión socializadora.

Los infantes tienen sus nacientes relaciones sociales durante los primeros años de escuela, lo que se pretende es la construcción del ser social del niño a partir del contexto sociocultural en el que vive. Los niños se relacionan y se desenvuelven en tres espacios, de manera principal la familia, después la escuela y por último la comunidad donde vive. Cada una de ellas cumple un papel diferente. “Desde la perspectiva de esta dimensión, se parte de la necesidad de aceptar y respetar la diversidad y heterogeneidad que plantea la realidad de cada niño como punto de partida, y de tender a la maximización de sus posibilidades para la construcción de su identidad social y cultural”.³⁸

La dimensión preventiva.

Se encarga de prevenir efectos negativos en los infantes tales como problemas de alimentación, afectivos, de salubridad, intelectuales o de relación con su entorno. Todos los factores antes mencionados puede incidir fuertemente en el desarrollo del niño, el papel de las instituciones de educación inicial va ser prevenir estas dificultades. Las deficiencias en el aprendizaje de los niños es un aspecto primordial a prevenir, en este nivel educativo se deben resolver y fortalecer el aprendizaje pues en los años posteriores de enseñanza se dificulta más.

³⁷ B. de Denies Cristina. “Didáctica del nivel inicial”. Editorial el Ateneo, séptima edición 1997, Argentina. Pág. 5.

³⁸ *Ibíd.* Pág. 5

La dimensión recuperatoria.

Se encarga de divisar alguna dificultad en los primeros años de vida del niño, estas dificultades pueden ser en el ámbito educativo, alteraciones o perturbaciones a nivel funcional u orgánico que incidan en el desarrollo del niño o en el aprendizaje. Las instituciones de educación inicial harán los esfuerzos pertinentes para tratar de resolver estos problemas en los infantes.

2.3.3 Función social.

La función social de la educación inicial comprende dos tipos de objetivos, el primero es formar en el niño ciertos patrones de convivencia con su entorno, es decir, que el niño sepa convivir con las personas que lo rodean. Brindar estos patrones de convivencia a los infantes determina los modos de conducta frente a su entorno, el niño tiene más libertad al relacionarse con su medio. Algunos de los problemas presentados en los infantes se manifiestan cuando interactúan con el medio que los rodea y no son socialmente aceptados por ciertas conductas que presentan. Debido a esto es importante tener presente la función social de la educación inicial para evitar esta problemática y que ésta no incida en el desenvolvimiento del niño con su medio.

El segundo objetivo es fomentar la interacción grupal y comunitaria; por lo tanto el niño tendrá que empezar a interactuar con los compañeros de escuela y sus vecinos o amigos. Como sabemos las relaciones personales en la vida del ser humano son muy importantes, todo el tiempo está teniendo contacto y relacionándose con otros seres humanos, desde niños con la familia o amigos; después vendrán las relaciones de trabajo o profesionales; y después su propia relación con la familia que forme, por lo tanto es vital que desde niño se vaya relacionado de la mejor manera posible.

La obligatoriedad también tiene relación con la función social del nivel inicial ya es necesario que socialmente el Estado cumpla con el derecho de proporcionar educación; “La obligatoriedad escolar supone la aspiración de universalizar el acceso a un tramo de la escolaridad, sobre la base de un consenso en torno de la función social que éste cumple”.³⁹

2.4 La educación inicial como necesidad social frente a la inserción de la mujer en el campo de trabajo.

La mujer durante las últimas dos décadas del siglo pasado y principios de este siglo ha aumentado su inserción en el mercado de trabajo. La mujer antes sólo se dedicaba al cuidado de los niños y los quehaceres de la casa; en sus manos estaba la educación de los hijos. Poco a poco fue cambiando su papel de ama de casa a una mujer de trabajo, esto en parte por la superación y desarrollo personal que deben tener, “la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, tanto en el sector industrial como en el sector de servicios y, la consiguiente ampliación de sus derechos sociales y laborales”⁴⁰. La otra razón es que principalmente en los países en vías de desarrollo la situación económica no es la mejor, lo que obliga a la mujer a incorporarse al mercado de trabajo y generar ingresos adicionales que le permitan llevar una vida mejor.

Las madres que trabajan no pueden hacerse cargo de la educación de sus hijos como antes se hacía, lo cual implica que esa función se delegue a los familiares más cercanos. La otra opción es que las madres lleven a sus hijos a un centro o institución de enseñanza inicial. He aquí, porque es importante contar con un nivel de educación inicial obligatorio y debidamente concebido para que a los niños se les proporcione la educación de calidad que requieren durante sus primeros años de vida.

³⁹Diker Gabriela. Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: “Principales Tendencias”. [www.observatorio de la educación iberoamericana.com](http://www.observatorio.de.la.educación.iberamericana.com).

⁴⁰ Ibíd.

A continuación se muestra la información oficial emitida en nuestro país y que sustenta la inserción de la mujer en el mercado de trabajo y de las mujeres que trabajan respecto a los hijos que tienen, ello con el propósito de ilustrar con toda claridad a lo que nos hemos venido refiriendo.

Cuadro 1

| Población que produce bienes y servicios para el mercado. Características de la población económicamente activa Población económicamente activa | | | |
|--|----------------|----------------|--------------|
| Cobertura Nacional | | | |
| Periodo | Mujeres | Hombres | Total |
| 1970 | 2 654 292 | 10 225 248 | 12 909 540 |
| 1991 | 9 599 035 | 21 630 013 | 31 229 048 |
| 1993 | 10 408 346 | 23 243 466 | 33 651 812 |
| 1995 | 11 431 484 | 24 127 000 | 35 558 484 |
| 1996 | 11 952 810 | 24 627 936 | 36 580 746 |
| 1997 | 13 004 485 | 25 340 173 | 38 344 658 |
| 1998 | 13 331 037 | 26 176 026 | 39 507 063 |
| 1999 | 13 314 504 | 26 436 881 | 39 751 385 |
| 2000* | 13 743 188 | 26 418 355 | 40 161 543 |
| 2001 | 13 657 306 | 26 415 550 | 40 072 856 |
| 2002 | 14 197 601 | 26 888 135 | 41 085 736 |
| 2003 | 14 238 643 | 27 277 029 | 41 515 672 |

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística.

Fuente: INEGI e Informática-Secretaría de Trabajo y Previsión social.

*Las cifras a partir del año 2000 son tomadas de la Encuesta Nacional de Empleo

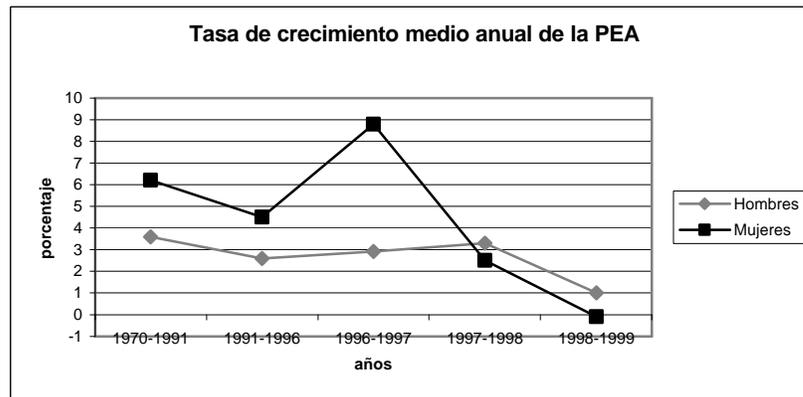
El cuadro número uno muestra el crecimiento de la mujer respecto a la Población Económicamente Activa (**PEA**), de la década de los setenta hasta los primeros años del Siglo XXI. Como puede notarse el crecimiento entre 1970 y 1991 es impresionante en el rubro de las mujeres que se incorporan a la fuerza laboral, es casi cuatro veces más con respecto al año inicial. En tanto que para los hombres dicho incremento es sólo un poco más del doble. Como puede observarse después de dicho ascenso en la tendencia de las mujeres que trabajan, ésta se ha mantenido creciente, pero conservándose la proporción de 2 a 1 entre hombres y mujeres que se observa desde el año de 1991.

Cuadro 2

| Población que produce bienes y servicios para el mercado. Características de la población económicamente activa Tasa de crecimiento medio anual de la población económicamente activa | | | |
|---|---------|---------|-------|
| Cobertura Nacional: Unidad por cien | | | |
| Periodo | Mujeres | Hombres | Total |
| 1970-1991 | 6.2 | 3.6 | 4.2 |
| 1991-1996 | 4.5 | 2.6 | 3.2 |
| 1996-1997 | 8.8 | 2.9 | 4.8 |
| 1997-1998 | 2.5 | 3.3 | 3.0 |
| 1998-1999 | -0.1 | 1.0 | 0.6 |

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística.

Fuente: INEGI e Informática-Secretaría de Trabajo y Previsión social.



En este cuadro número dos y su respectiva gráfica observamos el crecimiento medio porcentual de la PEA de la mujer respecto al hombre; en los primeros cuatro períodos el incremento porcentual es favorable a las mujeres, lo que demuestra que las mujeres se consolidaron como una parte importante de la PEA. Solamente en los dos últimos años el porcentaje es favorable al hombre. Aun así, dicha tasa va a la baja para los dos sexos producto del estancamiento de la economía mexicana.

Cuadro 3

| Población que produce bienes y servicios para el mercado. Características de la población económicamente activa Población económicamente activa por estado civil % | | | | |
|---|-------------------------------|----------------|--|----------------|
| Cobertura Nacional | | | | |
| | Casado (a) o unido (a) | | Separado (a), divorciado(a) o viudo (a) | |
| Periodo | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| 1995 | 25.0 | 75.0 | 69.0 | 31.0 |
| 1996 | 25.4 | 74.6 | 69.0 | 31.0 |
| 1997 | 26.8 | 73.2 | 67.3 | 32.7 |
| 1998 | 26.7 | 73.3 | 68.9 | 31.1 |
| 1999 | 26.3 | 73.7 | 68.2 | 31.8 |

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística.

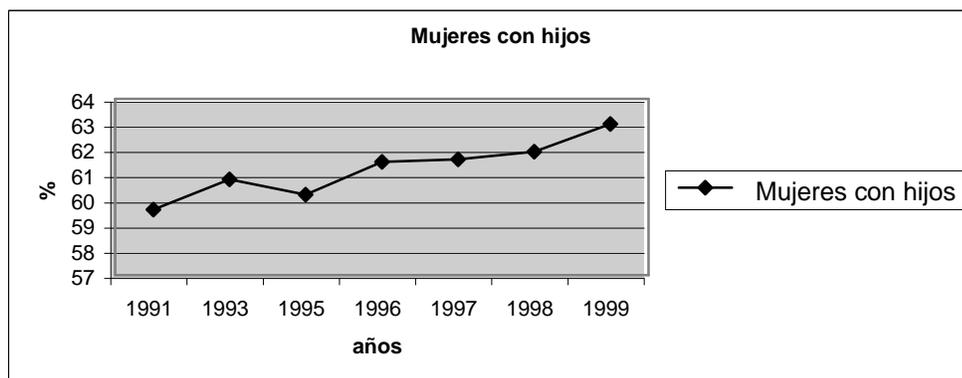
Fuente: INEGI e Informática-Secretaría de Trabajo y Previsión social.

En el cuadro número tres se muestra a hombres y mujeres casados o en unión libre, en este caso el porcentaje de hombres que pertenecen a la PEA es mayor que el de la mujeres, y éstas no trabajan en su mayoría. En este mismo cuadro se incluye a los hombres y mujeres divorciados, separados o viudos; en este caso el porcentaje de mujeres que pertenecen a la PEA es mayor que el de los hombres; es decir, ese tipo de situación obliga a las féminas a insertarse al mercado de trabajo.

Cuadro 4

| Población que produce bienes y servicios para el mercado. Características de la población económicamente activa Población económicamente activa femenina por paridad % | |
|---|------------------|
| Cobertura Nacional: Unidad Por cien | |
| | Con hijos |
| Periodo | Mujeres |
| 1991 | 59.6 |
| 1993 | 60.8 |
| 1995 | 60.2 |
| 1996 | 61.5 |
| 1997 | 61.6 |
| 1998 | 61.9 |
| 1999 | 63.0 |

Fuente: INEGI e Informática STyPS

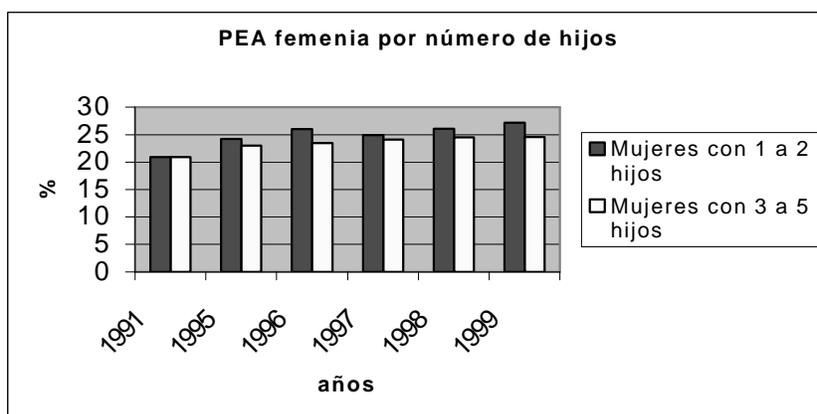


En el cuadro y gráfica número cuatro se muestra a la PEA femenina con hijos, muestra una tendencia a la alza desde el año 1991 hasta el año 1995 donde hay una ligera baja ocasionada por la devaluación monetaria de diciembre de 1994, lo que ocasionó se perdieran empleos en el año siguiente. En los años posteriores hay una recuperación es decir, cada vez hay más mujeres con hijos que están en el mercado de trabajo.

Cuadro 5

| Población que produce bienes y servicios para el mercado. Características de la población económicamente activa Población económicamente activa femenina por numero de hijos % | | |
|--|-------------------------|-------------------------|
| Cobertura Nacional | | |
| Periodo | Mujeres con 1 a 2 hijos | Mujeres con 3 a 5 hijos |
| 1991 | 20.9 | 20.9 |
| 1995 | 24.2 | 23.0 |
| 1996 | 26.0 | 23.5 |
| 1997 | 24.9 | 24.1 |
| 1998 | 26.1 | 24.5 |
| 1999 | 27.2 | 24.6 |

Fuente: INEGI e Informática STyPS

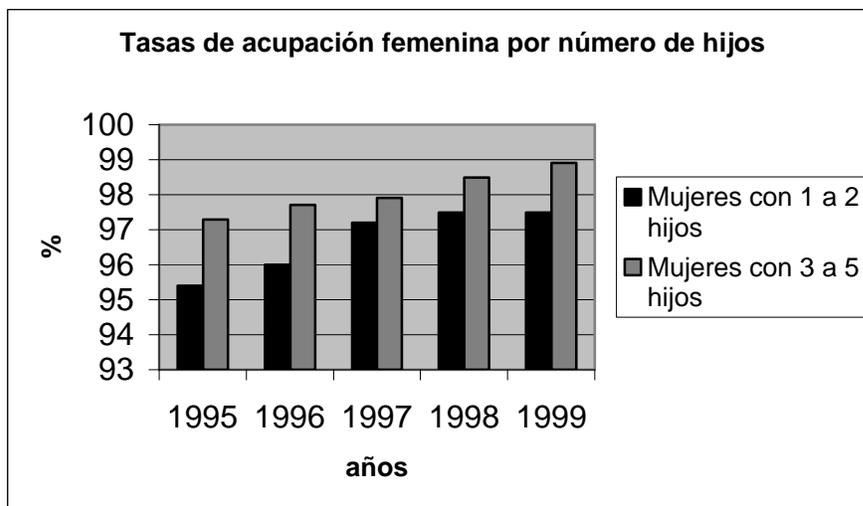


En el cuadro y gráfica cinco se muestra el porcentaje de las mujeres que corresponden al PEA y tiene un número determinado de hijos. El porcentaje madres de dos a tres hijos es superior al de las madres que tiene de tres a cinco hijos. Se puede deducir que las mujeres con menor cantidad de hijos pueden trabajar en mayor grado. El otro dato que podemos deducir es que los porcentajes tienden al alza. El primero con una pequeña variación a la baja en el año de 1997 y el segundo con una clara tendencia ha incrementarse.

Cuadro 6

| Población que produce bienes y servicios para el mercado. Población ocupada Características de la población ocupada Tasas de ocupación Tasas de ocupación femenina por numero de hijos | | |
|---|-------------------------|-------------------------|
| Cobertura Nacional: ocupadas por 100 activas | | |
| Periodo | Mujeres con 1 a 2 hijos | Mujeres con 3 a 5 hijos |
| 1995 | 95.4 | 97.3 |
| 1996 | 96.0 | 97.7 |
| 1997 | 97.2 | 97.9 |
| 1998 | 97.5 | 98.5 |
| 1999 | 97.5 | 98.9 |

Fuente: INEGI e Informática-Secretaría de Trabajo y Previsión social



En el cuadro y gráficas número seis se muestra a la población femenina ocupada por número de hijos. En el rubro de uno a dos hijos la tendencia es hacia al alza; en el año de 1995 el 95.4 de cada cien mujeres trabajaba, para 1999 el 97.5 de mujeres de cada cien trabajaba. En el rubro de tres a cinco hijos la tendencia es ascendente; en 1995 el 97.3 de cada cien mujeres laboraba, en 1999 el 98.9 de mujeres de cada cien trabajaba. Estas cifras son muy significativas, porque se nota claramente el papel de la mujer productiva con hijos a su cargo.

Las ventajas que proporciona la educación inicial a los niños son trascendentales para su mejor crecimiento y desarrollo de habilidades, durante éste capítulo se han descrito muchas de ellas, no cabe duda, mediante una política en educación inicial para hacerla obligatoria y aumentar su cobertura se pueden otorgar grandes beneficios a los infantes, a las madres de familia y al desarrollo de nuestro país. Mientras el sistema educativo del país ofrezca más grados de estudios, los ciudadanos estarán mejor preparados y seguramente serán mejores personas, lo cual redundará en una mejor sociedad; aunado a esto se forjaran mejores bases para apoyar el desarrollo del país.

Por otra parte, los datos mostrados en la parte final del capítulo demuestran contundentemente que la mujer es parte importante del mercado de trabajo, y más relevante es que siendo cabeza de familia sale a trabajar y muchas veces no tiene quien se encargue del cuidado y la educación de sus hijos. He aquí otro punto a favor de poner en marcha una política en educación inicial, permitiendo que las madres de familia tengan un lugar en el que dejen a sus hijos donde se les proporcione educación y cuidados. Está claro que no se trata de sustituir la figura materna, sino de fortalecer el desarrollo de los niños.

Capítulo III. Desarrollo de una política pública para implementar la educación inicial en México.

En este tercer capítulo se aborda la educación inicial específicamente desde la situación que ésta vive en México. Por lo tanto, es necesario saber cuáles son las instituciones de carácter público y privado que ofrecen este tipo de educación y sus modalidades. Desde este punto de vista el inciso es importante para elaborar la implementación de una política pública en educación.

Es significativo para el análisis hacer una revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo y de los Programas Educativos de los Sexenios 1995 - 2000 y 2001 - 2006, para ver cuáles son las directrices que el Estado ha pretendido dar a este tipo de educación. Una vez descritos estos puntos se presentarán las fortalezas y debilidades en la formulación de la Política pública en educación inicial, pretendiendo así hacer un análisis que permita en el siguiente capítulo hacer una propuesta para la implementación de la política pública en educación inicial.

3.1 La situación de la educación inicial

En México se imparte educación inicial a través de varias instituciones públicas y privadas, todas ellas con el fin de atender las necesidades de los niños entre cero y cuatro años.⁴¹ Además, asistir a las madres que trabajan y por lo tanto no pueden encargarse de la educación de sus hijos. Este problema ya se ha abordado en esta tesis y es uno de los puntos fundamentales para el sustento de una política de educación inicial.

⁴¹ Es pertinente aclarar que muchos autores utilizan el termino educación inicial para referirse a la enseñanza que se proporciona a los niños de cero a los seis años de edad, en este trabajo de investigación no es así, pues el rango es de cero a cuatro años para educación inicial .

Las instituciones de carácter público que imparten educación inicial se describen a continuación:

3.1.1 Centros de Desarrollo Infantil (SEP)

La Secretaría de Educación Pública por medio de los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) en el Distrito Federal cuenta con treinta y dos centros. En la página electrónica de la SEP se menciona que las características y objetivos de la educación son los siguientes: “El Sistema Educativo Nacional proporciona el servicio de Educación Inicial a niños de 45 días a cinco años 11 meses de edad, hijos de madres trabajadoras. La Educación Inicial se imparte en los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), los cuales se han incrementado recientemente a causa de la participación cada vez mayor de la mujer en todos los campos de la actividad productiva y social”.⁴²

Más específicamente, la Dirección de Educación Inicial depende de la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el Distrito Federal, de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, y a su vez, de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que se encarga de prestar atención educativa y asistencial en tres modalidades: escolarizada, semi-escolarizada y no escolarizada. A continuación se especifican las características de cada una de las modalidades.

Modalidad escolarizada

La modalidad escolarizada se proporciona en los CENDI, los cuales otorgan una atención personalizada hacia los niños. En los centros se proporcionan los medios para que los niños obtengan una formación integral y en los años posteriores de su vida escolar no tengan complicaciones en el proceso enseñanza – aprendizaje.

⁴² www.sep.gob.mx

Estos centros cumplen con una función social y tiene funciones asistenciales, socializadoras y pedagógicas.⁴³ A esta modalidad pueden ingresar los hijos de madres y padres que trabajan, lo cual representa una ventaja para ellos.

Modalidad semi-escolarizada

La modalidad semi-escolarizada se proporciona en los Centros de Educación Inicial (CEI) antes llamados Centros Infantiles Comunitarios (CIC). Los CEI sólo otorgan asistencia educativa a niños entre los dos y cuatro años de edad y que viven en zonas urbano-marginadas del Distrito Federal para madres que no cuenten con prestaciones laborales como las que otorgan las instituciones de seguridad social del país, ISSSTE e IMSS, en materia del cuidado de los niños en edad temprana.

Entre las características de estos centros encontramos que se conforman grupos de quince a veinte infantes con un responsable por grupo, de rebasarse este límite de infantes serán dos los responsables en el grupo. El tiempo de estancia y atención oscila entre tres y cinco horas en los CEI regulares y con máximo de ocho horas en los CEI mixtos. Referente a los recursos de los cuales se proveen los CEI, los padres de familia son los que proporcionan los recursos materiales y humanos.

Estos centros tienen la particularidad de que son autogestivos y en la misma comunidad se eligen a las personas que actúan como agentes educativos. Los agentes educativos son supervisados por la Dirección de Educación Inicial, aunque los agentes educativos en su perfil deben poseer conocimientos sobre desarrollo infantil, no está de más apoyarlos de esa forma y proporcionándoles diversos materiales. Las actividades a realizar en los centros van enfocadas al desarrollo de las habilidades en los niños y formar buenos hábitos en la alimentación, higiene, salud y educación.

⁴³ Estas funciones se abordaron en el capítulo segundo, ver Págs 7, 8 y 10.

Todas estas acciones en conjunto son benéficas entre los dos y cuatro años de edad los infantes “estructuran y consolidan las bases del futuro adolescente y adulto que se requiere, para que responda a la sociedad en la cual se desenvuelve de manera productiva y satisfactoria”.⁴⁴ Esta modalidad proporciona la oportunidad a los niños de sectores vulnerables de la ciudad y alrededores a incorporarse al nivel preescolar escolarizado, dado que cuentan con conocimientos y habilidades para desempeñarse de manera satisfactoria.

Modalidad no escolarizada

La modalidad no escolarizada es otra opción educativa de educación inicial, pero a diferencia de las otras, ésta va enfocada hacia madres y padres de familia. A través de técnicas grupales se fomenta el aprendizaje brindando prácticas de crianza, las cuales apoyan la formación y educación de los infantes desde su nacimiento hasta los cuatro años de edad. La información la otorgan los educadores comunitarios y bajo la guía de la supervisora se dirige a madres y padres en sesiones de trabajo con la finalidad de orientarlos y de que obtengan información concerniente de las razones por la cuales sus hijos piensan y actúan de cierta manera.

Tanto las madres como los padres de familia ya sea uno o los dos juntos se encargarán de formar las pautas de convivencia entre ellos y sus hijos, es decir, hay una orientación definida de educación. Esta modalidad inquiera fundamentalmente en “la educación, la atención equitativa, la participación comprometida de los adultos que conviven directamente con niños y niñas, y la sensibilización de la comunidad hacia la cultura a favor de la infancia”.⁴⁵ He aquí una de las virtudes del sistema, que es la preocupación de que los padres de familia estén informados y capacitados, y así sus hijos estén mejor educados y no tendrán desigualdades frente a los otros niños de su comunidad.

⁴⁴ www.sep.gob.mx

⁴⁵ *Ibíd.*

- Propiciar oportunidades que permitan aplicar y consolidar los procesos cognoscitivos en el niño.
- Estimular, mejorar y enriquecer el proceso de adquisición y dominio del lenguaje del niño.
- Ejercitar el control y la coordinación de los movimientos del cuerpo.

3.1.3 Estancias para el Bienestar y el Desarrollo Infantil (ISSSTE)

El Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores (ISSSTE) ofrece dentro de sus prestaciones a los trabajadores las llamadas Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil. Solamente las madres, padres viudos o divorciados que tengan la patria potestad y tutores podrán hacer uso del servicio de estancias.⁴⁷ A las estancias pueden acudir los niños desde dos meses de edad hasta los seis años, en ellas se brinda atención de carácter asistencial, educativo y de alimentación; para favorecer el desarrollo armónico e integral de los niños.

Las estancias tienen catalogada la atención en tres etapas:

Lactantes: Desde sesenta días hasta un año seis meses.

Maternales: Un año seis meses un día, hasta cuatro años.

} **Educación inicial**

Preescolar: Desde cuatro años un día, hasta seis años cumplidos.

El artículo 3° del Reglamento de Estancias para el Desarrollo y Bienestar Infantil dice a la letra: “ El instituto por conducto del Director General expedirá los manuales de organización de procedimientos y servicio al público que se requieran para el mejor funcionamiento. La Subsecretaria General previo acuerdo del Director General elaborará los programas, instructivos y lineamientos de

⁴⁷ Ver artículos 2° y 6° del Reglamento del Servicio de Estancias para el bienestar y desarrollo infantil.

operación del servicio en los términos previstos por la Ley, el Estatuto y el Reglamento”.⁴⁸ Por lo tanto, se entiende que el propio instituto elabora los contenidos de los programas que serán aplicados en las estancias. En dicho reglamento no se menciona que otra institución como la SEP en su carácter regulatorio valide dicho programa. Hasta el momento existen ciento treinta y cinco Estancias para el Desarrollo y Bienestar Infantil en la República Mexicana.

3.1.4 Guarderías (IMSS)

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cuenta con un servicio de guarderías para las madres trabajadoras, padres viudos o divorciados que en su caso cuenten con la custodia o la patria potestad. En las guarderías se aceptan a niños desde cuarenta y tres días de nacidos hasta los cuatro años. Dicha institución se concibe como un espacio educativo donde se favorece el desarrollo de los párvulos a partir de la interacción con los adultos, otros niños y las cosas que lo rodean.

Los párvulos adquirirán habilidades y destrezas a través del juego y experiencias educativas que los beneficiarán físicamente, emocionalmente, socialmente e intelectualmente. Se pone especial atención a la estimulación temprana a manera de favorecer el desenvolvimiento de todos sentidos. “Nuestra tarea es potencializar sus capacidades inculcar hábitos, formar valores y consolidar habilidades, brindándoles una formación que permita enfrentar un mundo más competitivo”.⁴⁹

Las guarderías no hacen ninguna distinción de etapas a partir de las edades de los niños, como sí lo hacen las otras instituciones. Además sólo brindan atención a los infantes hasta los cuatro años de edad por lo cual no cuentan con el nivel llamado preescolar; a diferencia de la SEP, el ISSSTE y el DIF que por medio

⁴⁸ Reglamento del Servicio de Estancias para el bienestar y el desarrollo infantil del ISSSTE.

⁴⁹ www.imss.gob.mx/imss/prestaciones/guarderías

de sus centros o estancias sí ofrecen ese nivel, es decir dan atención a los niños hasta los seis años de edad. Esta prestación por parte del Instituto se otorga en todos los estados de la República Mexicana. El IMSS se encarga de elaborar los programas educativos, de salud y nutricionales impartidos en las guarderías. Los programas educativos son elaborados conforme las necesidades y características de los infantes. Es preciso resaltar que tanto ésta institución de seguridad social como el ISSSTE se encargan de elaborar los programas impartidos en las guarderías y estancias respectivamente.

3.1.5 Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil. (DIF)

El Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), es otra Institución pública que brinda educación inicial a los infantes entre 45 días de nacidos y hasta los 5 años 11 meses en los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI). Estos centros son un espacio educativo y recreativo para los niños, ahí cuentan con la atención de un equipo interdisciplinario para desarrollar actividades formativas y asistenciales. Los CADI son una opción para madres trabajadoras de escasos recursos o carentes de prestaciones sociales, como las que brinda el ISSSTE o el IMSS a sus asegurados. En el Distrito Federal hay cincuenta centros ubicados en trece delegaciones.

Los servicios ofrecidos en los CADI son:

- Nutricionales.
- Educativos. (Se aplican programas pedagógicos diseñados por el DIF-DF y la SEP).
- Trabajo social. (Orientación familiar, salud, promoción del bienestar físico de los niños).
- Actividades recreativas.

Los niveles de atención ofrecidos en los CADI – DIF están catalogados en tres:

Lactantes: De cuarenta y cinco días a un año seis meses de edad.

Maternales: De un año siete meses a dos años once meses de edad.

Preescolar: Tres años a cinco años once meses de edad.

Entre las instituciones más o menos se hacen los mismos cortes de tiempo referente a la atención de los niños. En lo que llamaríamos la etapa de educación inicial las estancias del ISSSTE toman el límite de edad hasta los cuatro años, el preescolar se imparte a partir de los cuatro años cumplidos. Las guarderías del IMSS tienen como límite de atención los cuatro años de edad y ya no cuentan con otro nivel de atención (preescolar). En los CADI del DIF la educación inicial se delimita hasta los dos años once meses de edad, un año menos que las otras instituciones, para ellos el preescolar empieza a los tres años.

A diferencia de las estancias del ISSSTE y las Guarderías del IMSS, el DIF si tiene un acuerdo para elaborar los programas en conjunto con la SEP. Esto permite homogenizar los conocimientos impartidos a los niños en esos centros de educación inicial. Las instituciones de seguridad social elaboran los programas y contenidos que impartirán en respectivas modalidades de educación inicial.

Nota: En las opciones de educación inicial CENDI de la SEP y los CADI del DIF descritos anteriormente, se hace referencia a los ubicados en el Distrito Federal porque fueron la fuente de información disponible.

3.1.6 Centros particulares

Otra de las opciones para que los párvulos ingresen a la educación inicial son los centros o escuelas particulares, para este caso se hace referencia a los Gymborees, centros de estimulación temprana y desarrollo infantil integral, en los cuales se atiende a niños desde sus primeros meses hasta seis años de edad. La existencia de estos centros en nuestro país es relativamente reciente, en el año de 1990 se instaló el primero.

En los Gymboree la atención esta dividida en ocho niveles los cuales están orientados a las características, necesidades e intereses de los niños. Los niveles son los siguientes:

Cunagym: de cero a cuatro meses.

Gymbaby: de tres meses a ocho meses.

Gateadores: de siete a doce meses.

Caminadores: de diez a dieciséis meses.

Corredores: de doce a treinta meses.

Exploradores: de dos a tres años.

Aventureros: de tres a cinco años.

Gymkids: de cuatro años y medio a seis años.

La situación de la educación inicial impartida de manera particular es muy diversa, sólo se han mencionado el de los Gymboree; pero existen una gran cantidad de centros. La problemática en este sentido es que muchos centros operan no oficialmente, sin ninguna reglamentación y sus programas educativos no están avalados por la SEP.

Es importante resaltar esta problemática porque los niños son los principalmente afectados, por tanto el personal que los atiende muchas veces no está debidamente capacitado. Aparte muchos de éstos centros no cuentan con las

instalaciones apropiadas y en zonas poco adecuadas para la recreación de los infantes. La SEP tiene la función de regular y supervisar a los centros particulares, pero su radio de acción muchas veces no le permite tener control de todos ellos.

Una vez hecha la descripción de las instituciones que ofrecen educación inicial podemos decir que existen varias opciones para que los padres y madres de familia puedan inscribir a sus hijos en alguno de ellos. Existen restricciones para poder dar el servicio a niños por parte de la SEP y de las Instituciones de Seguridad Social dado que es necesario pertenecer a ellas o ser derechohabiente para poder proporcionar el servicio; como contrapeso de ello existen centros como los del DIF y los CENDI delegacionales que ofrecen el servicio a las personas que no cuentan con ninguna prestación de las instituciones ya mencionadas.

Respecto a la atención que brindan los centros, estancias y guarderías es similar ya que brindan atención de tipo asistencial, pedagógica y alimentaría en algunos casos. Todas las opciones buscan otorgar atención integral a los niños para tener un mejor desarrollo. Las estancias y guarderías brindan un especial cuidado a la salud de los niños; porque pertenecen a instituciones de seguridad social. Respecto a la cobertura el IMSS tiene el mayor número guarderías en el territorio nacional, mientras que ISSSTE cuenta con número más reducido de estancias. Es en los estados de la república donde se encuentra el principal problema de cobertura. El Distrito Federal es la entidad que dispone con la mayor diversidad de oferta de educación inicial, cuenta con cada una de las modalidades descritas anteriormente. Esto no quiere decir que la cobertura sea al cien por ciento, hay niños que no ingresan a estas instituciones.

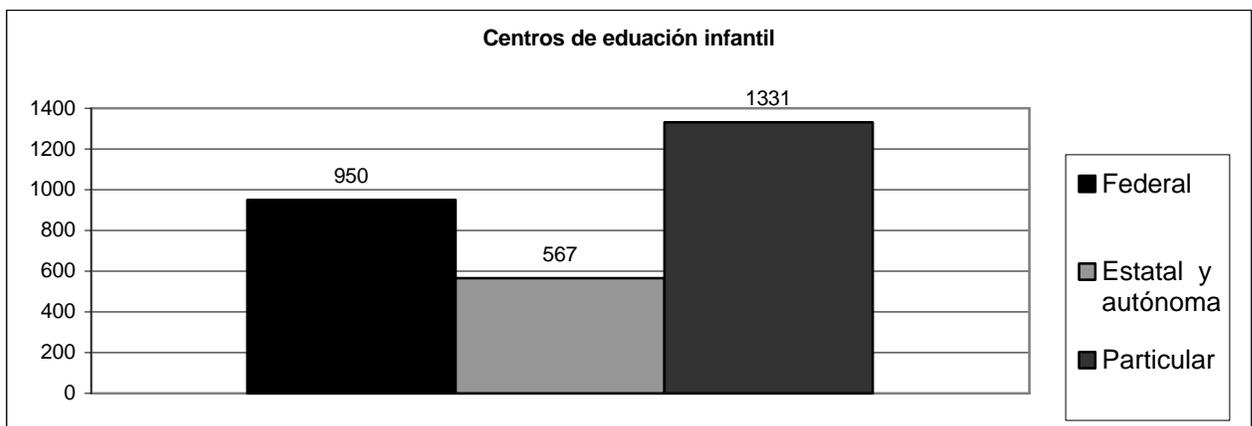
Los centros particulares también cuentan con gran presencia en la república mexicana, pero la problemática de este rubro es que no todos están reconocidos oficialmente por las instituciones gubernamentales, por lo tanto los contenidos o el servicio que ofrecen no es el óptimo ni el adecuado. Aquí una problemática a

atender es el control sobre este tipo de instituciones y de darse así, éstas podrían resolver en parte la cobertura en educación inicial.

Centros y alumnos atendidos en el curso 2001-2002

| Inicio de cursos 2001-2002 | Federal | Estatal y autónoma | Particular | Total |
|----------------------------|---------|--------------------|------------|---------|
| Centros | 950 | 567 | 1331 | 2848 |
| | | | | |
| | Federal | Estatal Y Autónoma | Particular | Total |
| Lactantes | 25 411 | 10 367 | 13 186 | 48 964 |
| Maternales | 64 495 | 25 874 | 41 070 | 131 439 |
| Total de niños | 89 906 | 36 241 | 54 256 | 180 403 |

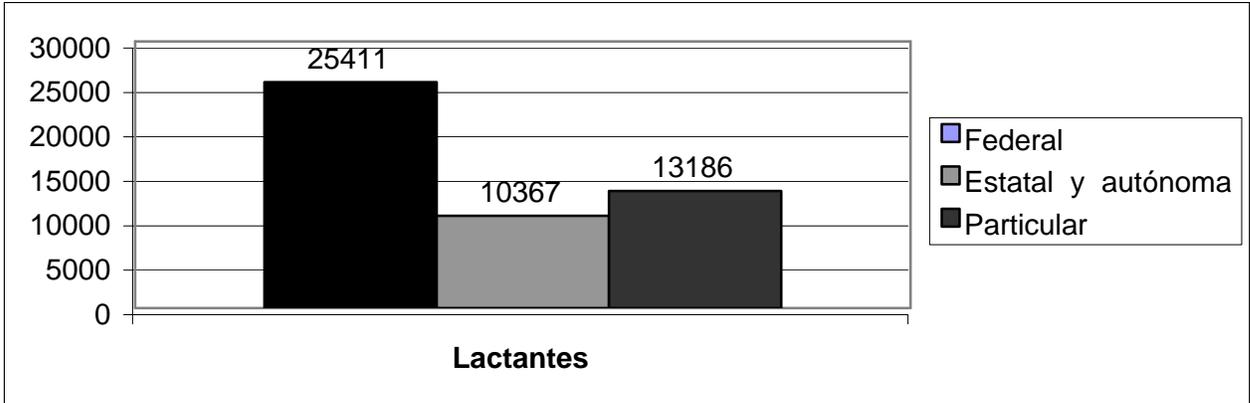
Fuente: SEP-CONAFE



La gráfica demuestra que hay un mayor número de centros particulares conforme a los centros federales y estatales – autónomos; pero si se toman en

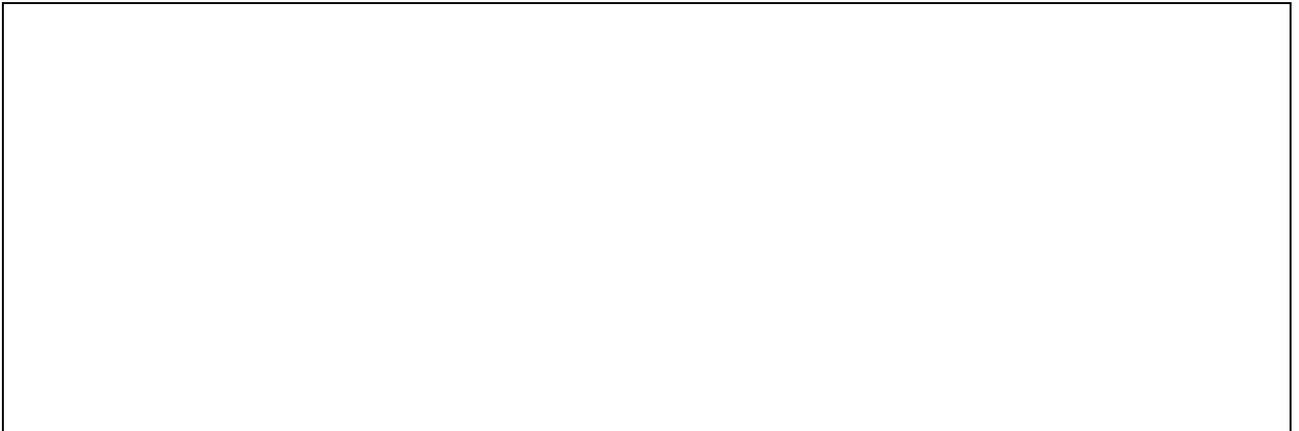
cuenta los centros federales y estatales y autónomos de carácter público entonces hay 1517 centros de carácter público y 1331 centros particulares. Los centros estatales y autónomos son pocos en comparación con los centros federales y particulares; los estados cuentan con menos infraestructura.

Lactantes



En la gráfica se observa un mayor número de lactantes atendidos en centros federales; los particulares ocupan el segundo lugar de atención y los centros estatales y autónomos atienden a un menor número de lactantes. La diferencia entre los lactantes atendidos en los centros particulares, estatales y autónomos no es considerable, pero sí es cuantiosa al compararlos con el federal.

Maternales



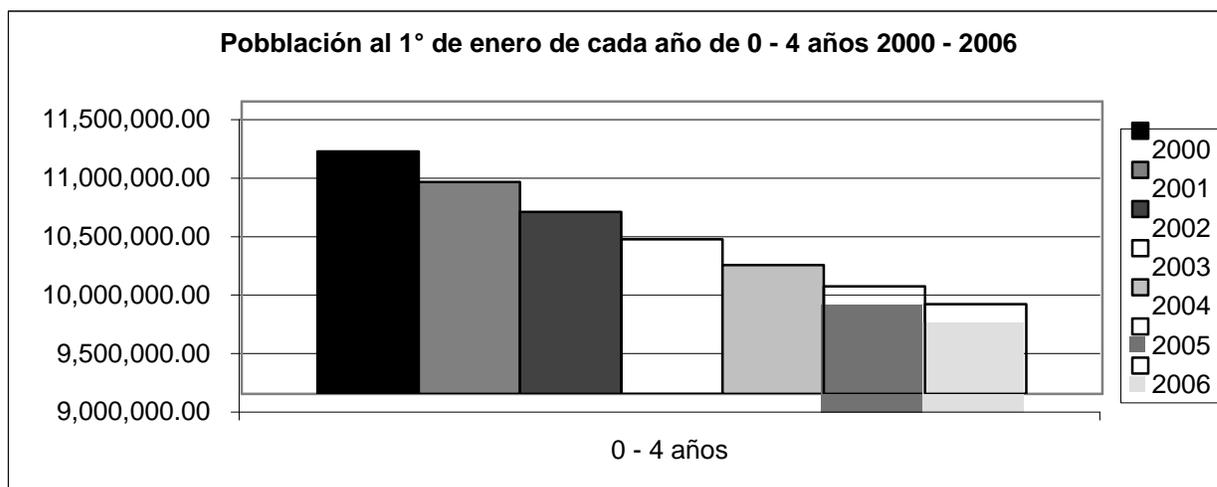
Política Educativa en la Educación Inicial en México

Esta gráfica muestra que los centros a nivel federal atienden al mayor número de maternales, los centros particulares se ubican en el segundo lugar de atención de niños en edad maternal y nuevamente los centros estatales y autónomos ocupan un nivel más bajo de atención en maternal. En el nivel maternal se observa una diferencia considerable en atención entre los niveles particular, estatal y autónomo, lo que no ocurre en el nivel de lactantes.

República Mexicana: Población al 1° de enero de cada año por sexo y edad, 2000-2006

| Edad | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | Hombres |
| 0 | 1,090,340.00 | 1,060,780.00 | 1,041,458.00 | 1,023,998.00 | 1,008,284.00 | 994,257.00 | 981,758.00 |
| 1 | 1,112,543.00 | 1,080,495.00 | 1,051,497.00 | 1,032,611.00 | 1,015,542.00 | 1,000,179.00 | 986,467.00 |
| 2 | 1,128,786.00 | 1,106,571.00 | 1,074,787.00 | 1,046,031.00 | 1,027,322.00 | 1,010,414.00 | 995,197.00 |
| 3 | 1,151,991.00 | 1,124,423.00 | 1,102,352.00 | 1,070,745.00 | 1,042,152.00 | 1,023,559.00 | 1,006,756.00 |
| 4 | 1,169,517.00 | 1,148,554.00 | 1,121,111.00 | 1,099,147.00 | 1,067,670.00 | 1,039,199.00 | 1,020,691.00 |
| Total | 5,653,177.00 | 5,520,823.00 | 5,391,205.00 | 5,272,532.00 | 5,160,970.00 | 5,067,608.00 | 4,990,869.00 |
| | Mujeres |
| 0 | 1,043,569.00 | 1,015,057.00 | 996,410.00 | 979,552.00 | 964,373.00 | 950,818.00 | 938,729.00 |
| 1 | 1,066,086.00 | 1,035,092.00 | 1,007,036.00 | 988,736.00 | 972,190.00 | 957,293.00 | 943,989.00 |
| 2 | 1,082,121.00 | 1,060,582.00 | 1,029,829.00 | 1,001,994.00 | 983,855.00 | 967,455.00 | 952,690.00 |
| 3 | 1,104,777.00 | 1,078,096.00 | 1,056,688.00 | 1,026,096.00 | 998,409.00 | 980,375.00 | 964,069.00 |
| 4 | 1,121,991.00 | 1,101,611.00 | 1,075,042.00 | 1,053,730.00 | 1,023,256.00 | 995,680.00 | 977,722.00 |
| Total | 5,418,544.00 | 5,290,438.00 | 5,165,005.00 | 5,050,108.00 | 4,942,083.00 | 4,851,621.00 | 4,777,199.00 |
| TOTAL | 11,071,721.00 | 10,811,261.00 | 10,556,210.00 | 10,322,640.00 | 10,103,053.00 | 9,919,229.00 | 9,768,068.00 |
| Var% | | -2.35% | -2.36% | -2.21% | -2.13 | -1.83 | 1-52 |

Fuente: CONAPO



Como se observa en el cuadro y en la tabla, la nacimientos de niños de cero a cuatro años durante los años 2000 - 2006, van en decremento, es decir que la demanda de educación inicial estaría a la baja en los próximos años, pero considerando que la cobertura del nivel de educación inicial esta muy distante de lo deseable, entonces la necesidad de brindar apoyo a este nivel es real.

3.2 La educación inicial en el Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE) y en los Programas Educativos en los dos últimos sexenios.

Es pertinente hacer una revisión en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 y 2001 - 2006 (PLANADE); en el Programa de Desarrollo Educativo (PDE) 1995 - 2000 y en el Programa Nacional de Educación (PNE) 2001 - 2006 para saber cuáles son los propósitos de los gobiernos respecto a la educación inicial. Esto permitiría detectar si hay intenciones serias de desarrollar el proyecto o política pública en educación inicial.

Como sabemos, el PLANADE se elabora al comienzo de la gestión del nuevo gobierno. En el Plan se describen a grandes rasgos cuáles acciones se emprenderán, sus objetivos y estrategias. De este Plan se desprenden todos los programas sectoriales, que son elaborados por cada una de las Secretarías de Estado. El titular de la SEP es el responsable de la elaboración del programa sectorial de dicha Secretaría, en dicho documento se expresará lo dictado en el PLANADE, pero de manera más específica. Este programa establece todas las acciones a desarrollar durante el sexenio. En la revisión del PLANADE 1995 – 2000 ,no se encontraron acciones a desarrollar a favor de la educación inicial.

En el PDE 1995 - 2000 en el apartado 3.4 referente a la equidad educativa se incluye el punto 3.4.4 dedicado a la educación inicial. En este apartado se dice hacia donde deben orientarse los esfuerzos en este aspecto. En primer término se reconoce la importancia de la educación inicial y el beneficio que otorgan los servicios educativos y asistenciales que ésta ofrece a los niños, pero se reconoce

que no se proporciona el apoyo suficiente. “Los servicios educativos y asistenciales destinados a la población de 0 a 4 años tienen en México un desarrollo incipiente, a pesar del enorme potencial que éstos tienen en relación con el bienestar de los niños y con el mejor aprovechamiento de la formación escolar es consecuencia de una adecuada estimulación temprana”.⁵⁰

Dicho apartado resalta la importancia de diversificar los servicios educativos por parte de la SEP en los estados del país, para ello es necesario una relación más sistemática con las autoridades educativas de los estados para convenir acciones concertadas en este nivel educativo. Es necesario brindar una oportunidad principalmente a aquellas poblaciones o comunidades más pobres para que las madres de familia sean beneficiadas. De esta manera se logrará el fortalecimiento de los núcleos familiares y el desarrollo social de las comunidades.

Por otra parte, se hace referencia a que la educación inicial escolarizada impartida desde hace unos años tanto en el sector público como en el privado. Pero se plantea una orientación complementaria al sistema escolarizado el cual consiste en impulsar la acción comunitaria enfocando los esfuerzos en los padres de familia.

Se proyecta Impulsar un sistema semi escolarizado o no escolarizado en las comunidades rurales o con mayores carencias y grupos sociales desprotegidos. “Este esquema haría posible, en primer lugar, articular varios propósitos educativos relativos al sano desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social, estimular en los niños exploración y conocimiento de su entorno, el dominio del lenguaje y la capacidad de interactuar con seguridad con las personas. Además, haría posible que en las experiencias propiamente educativas se integrarían elementos relativos a la nutrición, salud y la higiene. La adecuada

⁵⁰ Programa de Desarrollo Educativo 1995 – 2000.

formación de las madres y los padres en estos temas podrá modificar positivamente las prácticas de crianza y el trato con los niños. ⁵¹

En el PLANADE 2001 – 2006 se plantea una visión de México para el 2025, se mencionan varias metas en materia de educación entre las cuales están: un cien por ciento de cobertura de la educación, un promedio de escolaridad de doce años y el analfabetismo para esa fecha se habría reducido notablemente, casi hasta desaparecer. Por otra parte, se menciona que “la educación es la base del crecimiento personal y que hoy es factor determinante en el acceso igualitario a las oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida. No hay desarrollo humano posible sin educación; por ello, la educación es ante todo un derecho básico, que el Estado y la sociedad tienen responsabilidad ineludible de hacer efectivo”. ⁵²

Ante esta perspectiva del futuro y la importancia dada a la educación sería prudente se incluyera a la educación inicial en este panorama, pero no se hace mención para incorporarla como un nivel educativo, solamente se habla de una escolaridad de doce años; tres de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria. El PLANADE en la parte referente a la seguridad social menciona que a partir de la inserción cada vez mayor de la mujer en el mercado de trabajo es necesario aumentar el servicio de guarderías del IMSS y del ISSSTE. Los niños que atiende el IMSS son 103 300 y el ISSSTE a 34 270; la población potencialmente demandante de este servicio asciende a 289 059.

Dentro de las estrategias se plantea aumentar la atención educativa en los aspectos formales y no formales para los grupos de población infantil, que no están contemplados en la educación inicial. “El sistema educativo debe ofrecer oportunidades de aprendizaje a los ciudadanos de cualquier edad, cultivando la diversidad, vocaciones, estilos y necesidades educativas especiales”. ⁵³ Respecto

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.

⁵³ *Ibíd.*

a la atención brindada en las instituciones de Seguridad Social, Guarderías y Estancias para el Desarrollo y Bienestar Infantil, el Gobierno Federal plantea desarrollarlas y ampliarlas, buscando que las madres trabajadoras tengan una vida productiva más plena, y que sus hijos tengan la oportunidad de recibir los servicios de las estancias.

Dichas estrategias buscan atender a los niños entre cero y cuatro años de edad, pero es necesario resaltar que no se plantea un objetivo claro de poner atención a la educación inicial, de dar apoyos a los centros de educación inicial ya existentes y la institucionalización de dichos centros por medio de algún reglamento o norma jurídica. No basta con tratar de ampliar la atención de los infantes por medio de los Institutos de Seguridad Social, es necesario formalizar las propuestas y dotar de los recursos presupuestarios para el cumplimiento de los planes y programas.

Si realmente se busca mejorar la calidad de vida de la población, otorgar más y mejores opciones educativas desde los primeros años, buscar la calidad educativa de los estudiantes y de la sociedad, sería pertinente apoyar la educación inicial, “...las demandas sociales y económicas de los grupos de corta edad seguirán siendo considerables en el corto y el mediano plazos, y de no tomarse medidas adecuadas acentuarán las inequidades y desigualdades de la sociedad mexicana”.⁵⁴

El objetivo rector número dos del PLANADE 2001 – 2006, a letra dice: “Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades” menciona dentro de las estrategias en el inciso “D” que se debe brindar protección y promover el desarrollo pleno de los niños y adolescentes. De manera general propone crear condiciones que permitan a los niños desarrollarse en un ambiente emocional y físicamente seguro, garantizándoles bienestar, educación, salud y equidad.

⁵⁴ *Ibíd.*

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 no existe una determinación clara hacia la educación inicial, la política educativa enunciada en dicho documento va dirigida, en lo fundamental, al fomento de la educación preescolar y al mejoramiento de la educación básica (primaria y secundaria). La política de compensación educativa trata de combatir los rezagos en las poblaciones más vulnerables incluye en sus líneas de acción el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica e Inicial (PAREIB), por medio de este programa se pretende atender a más niños y familias, brindarles educación para mejorar sus condiciones de vida.

En relación a la Política de expansión de la cobertura educativa y diversificación de la oferta, ésta plantea en una de sus líneas de acción, promover la educación inicial y preescolar para niños menores de cinco años. Respecto a la educación preescolar los esfuerzos han rendido frutos, ya se aprobó la iniciativa que hace obligatoria la educación preescolar, sin embargo, se debe señalar la propuesta no provino del Ejecutivo Federal sino del Poder legislativo.⁵⁵ Respecto a la educación inicial no acciones tangibles.

También existe una clara falta de continuidad entre los programas educativos, el PDE 1995-2000 contiene metas más específicas y más concretas respecto a la educación inicial, tiene ideas más claras de la situación de la educación inicial. En cambio en el PNE 2001-2006 no describe cuál es su situación actual y como se pretende de manera integral y atenderla no sólo en base a programas compensatorios.

La falta de continuidad entre programas de un sexenio a otro afecta el desarrollo de algunas políticas educativas ya establecidas. Respecto a la educación inicial los esfuerzos deben orientarse para homogenizar los servicios y contenidos, dado que cuenta con infraestructura y son varias las instituciones que brindan educación inicial. También impulsar los sistemas semi-escolarizado y no

⁵⁵ La iniciativa se aprobó con fecha sábado 29 de diciembre de 2001.

escolarizado, los cuales pueden ser de gran ayuda principalmente para las comunidades más alejadas o vulnerables. De manera general podemos sintetizar que en los Programas Nacionales y Sectoriales se tiene presente la problemática de atención de los niños de cero a cuatro años; y que aunada a la de madres trabajadoras hacen de la educación inicial una de las prioridades a atender.

3.3 Fortalezas y debilidades en la formulación de la Política Pública en educación inicial.

Cuando se habla de fortalezas y debilidades en la formulación de la Política Educativa en educación inicial, nos referimos a los elementos a favor y en contra de la elaboración de una política pública.

| Fortalezas | Debilidades |
|---|--|
| La importancia de la educación inicial respecto a los conocimientos que brinda a los niños y como ésta puede beneficiar a combatir los rezagos en materia educativa. Por otra parte fortalece el desarrollo de los niños, la relación con su entorno y su familia. La estimulación temprana es uno de los principales beneficios para los infantes brindado por la educación inicial. | La falta de difusión de los beneficios que brinda la educación inicial, la población no tiene mucha información sobre este nivel educativo y sus bondades. |

Política Educativa en la Educación Inicial en México

| | |
|--|---|
| <p>El reconocimiento como parte del Sistema Educativo Nacional en la Ley General de Educación. (<i>“Art. 39 En el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial[...].</i></p> <p><i>Art. 40 La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años.)⁵⁶</i></p> | <p>Que la educación inicial no este contemplada como obligatoria en el Artículo Tercero Constitucional. Aunque existe como opción educativa no tiene el reconocimiento legal .</p> |
| <p>La impartición de educación inicial en los CENDI (SEP); Estancias de Desarrollo Infantil (ISSSTE); Guarderías (IMSS); Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (DIF): y en Distrito Federal los CENDI Delegacionales.</p> | <p>Solamente ambos, CENDI y los CADI son supervisados por la SEP y por lo general mantienen la misma orientación en los contenidos. En el caso de las Estancias y Guarderías los Institutos de Seguridad Social formulan los contenidos y programas que imparten.</p> |
| <p>La diversidad de las condiciones sociales y económicas de la población en los Estados y las carencias en muchas de las comunidades son un factor importante para ampliar la cobertura de la educación inicial de manera escolarizada.</p> | |

⁵⁶ Ley General de Educación.

Política Educativa en la Educación Inicial en México

| | |
|---|---|
| Incluir en la elaboración de la política pública las opciones de impartir educación inicial en sus modalidades semi-escolarizada y no escolarizada. | |
| | En los Planes Nacionales y Programas Sectoriales de Educación no hay políticas establecidas hacia la educación inicial. Se reconocen la necesidad que tienen los niños de cero a cuatro años y de las madres trabajadoras; pero no hay soluciones de fondo. |
| Las tendencias en el ámbito mundial y regional (América Latina) que apoyan, difunden y promueven a la educación inicial como un factor de evolución y desarrollo en el aprendizaje de los niños; además de ayudar abatir los rezagos educativos de las nuevas generaciones. | |

Existen algunos otros elementos que deben considerarse en la formulación de la política pública, como puede ser el financiamiento destinado a la elaboración de la política y en otro momento el financiamiento del nivel educativo. El tema de los recursos económicos destinados a la educación es muy importante, porque no es fácil conseguir recursos para desarrollar un nuevo nivel educativo.

El ejemplo más claro, para el año fiscal 2004, se deben destinar recursos financieros y materiales para empezar a impartir el primer año de preescolar de manera obligatoria y pública en nuestro país.

Posiblemente con la educación inicial exista una ventaja que buena parte de la infraestructura ya existe; o las modalidades semi y no escolarizadas pueden ser de gran apoyo. Por lo tanto los esfuerzos pueden destinarse a establecer los mismos contenidos en las diferentes opciones, claro sin afectar las particularidades que ofrecen.

En este capítulo se describieron a las instituciones que brindan educación inicial así como sus modalidades y particularidades. Se hizo una revisión en los Planes Nacionales de Desarrollo y los Programas Sectoriales de Educación y por último se definen las fortalezas y debilidades en la instrumentación de la política pública. A partir de ello y la información de los capítulos anteriores, la propuesta a desarrollar en el Capítulo Cuarto, es la creación de un Instituto de Educación Inicial, en el Distrito Federal a partir de los CENDI delegacionales.

Capítulo IV. Propuesta de Educación Inicial en el Distrito Federal.

La propuesta general para este trabajo de Investigación, es perfilar un esquema de lo que sería un Instituto de Educación Inicial para el Distrito Federal. Con base en la normatividad existente, en la Ley de Educación del Distrito Federal y la que se genere, como la Ley del Instituto de Educación Inicial en dicha entidad. El objetivo de dicho Instituto es que la educación inicial se imparta de manera correcta y apropiada en los Centros de Desarrollo Infantil pertenecientes a las delegaciones y demás instituciones públicas o privadas en dicha entidad federativa.

La Ley de Educación del Distrito Federal cuenta con un capítulo de Educación Inicial en su contenido. El Título Segundo, “De los Servicios Educativos que se impartan en el Distrito Federal”; en el Capítulo I “De los Tipos, Niveles y Modalidades”, el Artículo 36 dice a la letra: “Los tipos del sistema educativo del Distrito Federal son el inicial, básico, medio superior y superior, en los términos siguientes: I. La educación inicial comprende la que se imparta en los centros de desarrollo infantil y en las guarderías. [...]”⁵⁷

En el mismo Título, Capítulo II “De la Educación Inicial” los artículos 38 y 39 dicen a la letra: “Artículo 38, La educación inicial es la que se imparte al niño antes de los cuatro años de edad y busca favorecer su desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo lúdico, artístico y social. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos o pupilos. El personal docente que atienda este tipo de educación deberá estar capacitado profesionalmente. Artículo 39, El Gobierno del Distrito Federal creará los planteles necesarios para atender la demanda de educación inicial y fomentará en los padres o tutores que sus hijos o pupilos accedan a ella.”⁵⁸

⁵⁷ Ley de Educación del Distrito Federal.

⁵⁸ *Ibíd.*.

La promulgación de la propia ley del Instituto de Educación Inicial; tendría que ser sometida a la Asamblea del Distrito Federal para su aprobación. De aprobarse estas nuevas disposiciones los servicios de Educación Inicial que se proporcionen en el Distrito Federal son competencia del Instituto, a excepción de los que brindan las Instituciones de Seguridad Social y los CENDI de la SEP. Esta medida pretende que los servicios de educación inicial proporcionados por las delegaciones del Distrito Federal y los que incorporen a este Instituto se proporcionen de manera homogénea.

Esta medida representara una serie de acciones importantes para el funcionamiento de los Centros de Educación Infantil o sus equivalentes como son: Guarderías, Kinders o Estancias. La creación de infraestructura de carácter material y humano es uno de los procesos más importantes en este cambio planteado. Mediante la regularización de los centros o similares de carácter particular, también se puede obtener más infraestructura para la operación del servicio.

El Distrito Federal cuenta con CENDI ubicados en las delegaciones, algunas de ellas cuentan con más centros que otras y en algunos casos hay delegaciones que no tienen ese servicio. Este es uno de los problemas que hay que solventar; para ello es necesario la creación de infraestructura como son: planteles educativos o, según el caso, integrar a los planteles que brinden ese servicio siempre y cuando cumplan con las especificaciones oficiales.

Las delegaciones tienen una densidad de población variable, unas territorialmente son más grandes que otras, por lo tanto, la demanda del servicio puede variar, es pertinente hacer un estudio en cada delegación para ver cual sería la demanda. Una vez hecho este estudio se tienen más elementos para determinar en donde se concentran los mayores esfuerzos. Una aproximación a la demanda potencial de este servicio educativo sería la composición de la población por Delegación Política.

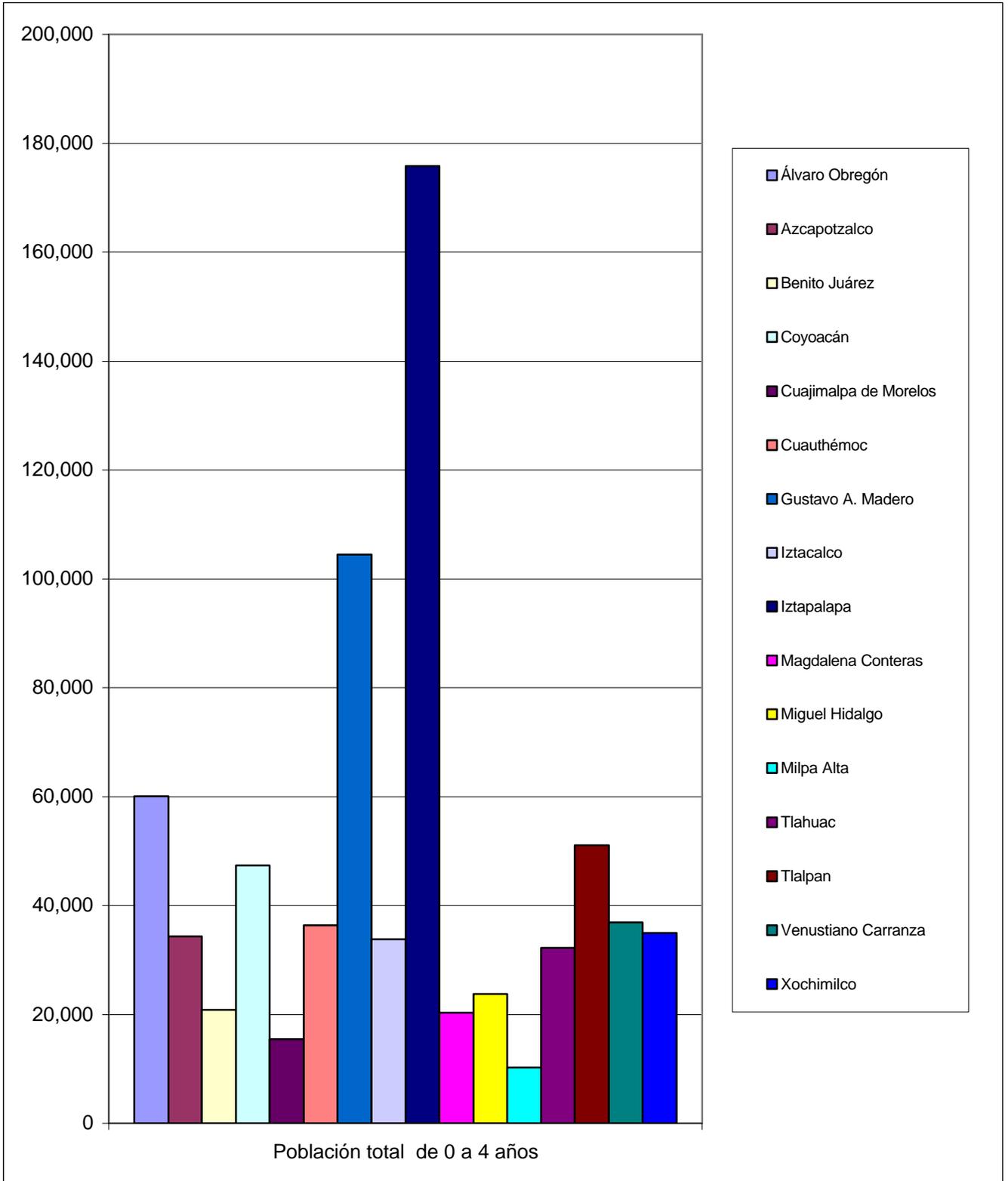
Política Educativa en la Educación Inicial en México

Los siguientes datos fueron tomados del Censo de Población del año 2000 y representan la población infantil de cero a cuatro años por delegación.

| Delegación | Población total de 0 a 4 años | Hombres | Mujeres |
|-----------------------|--------------------------------------|----------------|----------------|
| Álvaro Obregón | 60,009 | 30,562 | 29,447 |
| Azcapotzalco | 34,339 | 17,396 | 16,943 |
| Benito Juárez | 20,852 | 10,644 | 10,288 |
| Coyoacán | 47,311 | 23,934 | 23,337 |
| Cuajimalpa de Morelos | 15,496 | 7,881 | 7,615 |
| Cuauhtémoc | 36,413 | 18,450 | 17,963 |
| Gustavo A. Madero | 104,475 | 53,195 | 51,280 |
| Iztacalco | 33,780 | 16,887 | 16,893 |
| Iztapalapa | 175,764 | 89,702 | 86,062 |
| Magdalena Contreras | 20,322 | 10,421 | 9,911 |
| Miguel Hidalgo | 23,752 | 12,066 | 11,686 |
| Milpa Alta | 10,255 | 5,243 | 5,012 |
| Tláhuac | 32,244 | 16,351 | 15,893 |
| Tlalpan | 51,014 | 25,949 | 25,065 |
| Venustiano Carranza | 36,932 | 18,701 | 18,231 |
| Xochimilco | 34,966 | 17,840 | 17,126 |
| Total | 737,928 | 375,222 | 362,752 |

Como se puede ver en el cuadro hay delegaciones con más de cien mil niños entre cero y cuatro años; otras se mantienen entre los sesenta mil y los veinte mil; solamente hay una delegación con diez mil niños entre cero y cuatro años. Con base en ésta información podemos ver, de manera aproximada cuáles son las delegaciones en donde existe mayor demanda potencial.

Política Educativa en la Educación Inicial en México



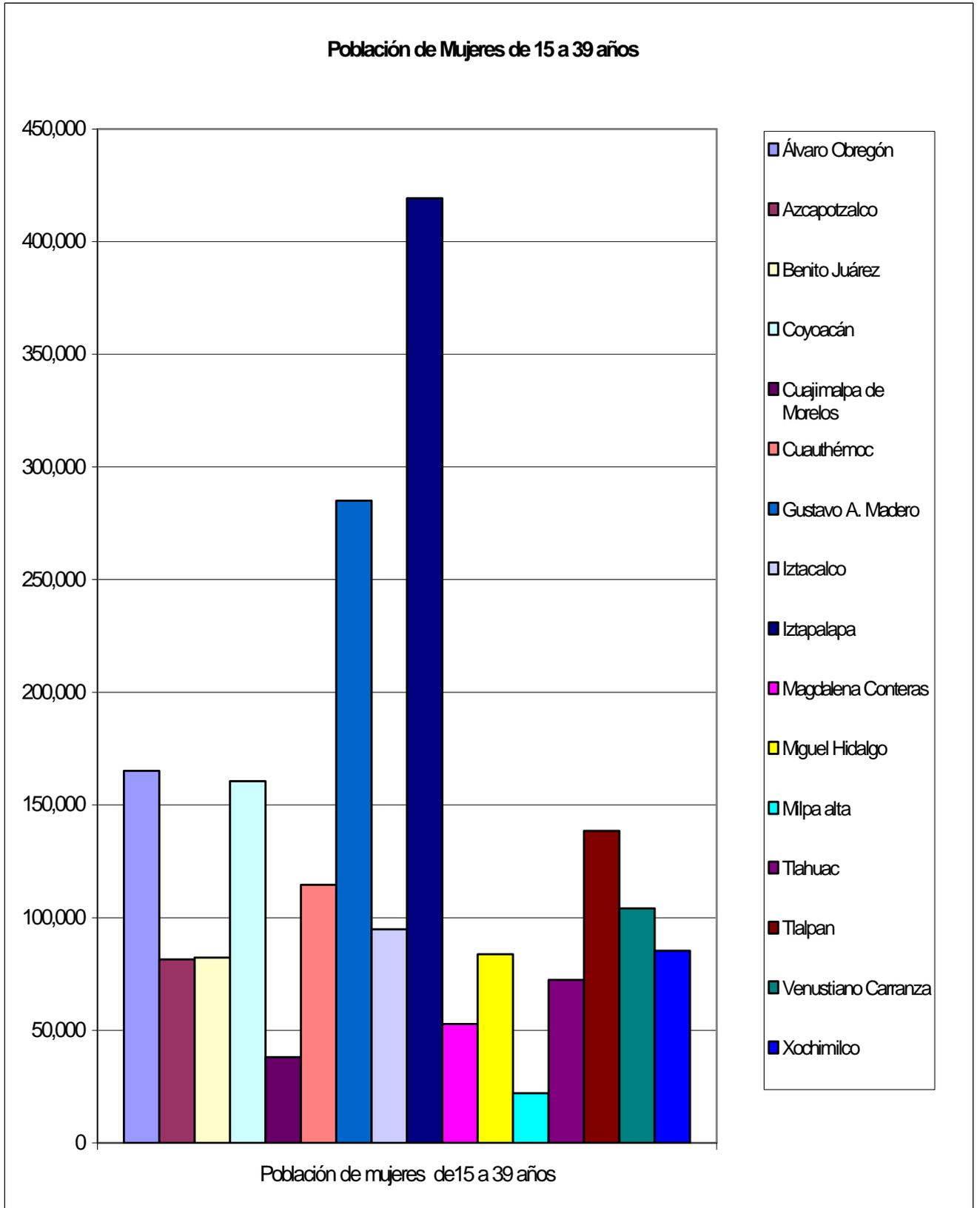
Fuente: INEGI. CENSO de Población del año 2000.

Política Educativa en la Educación Inicial en México

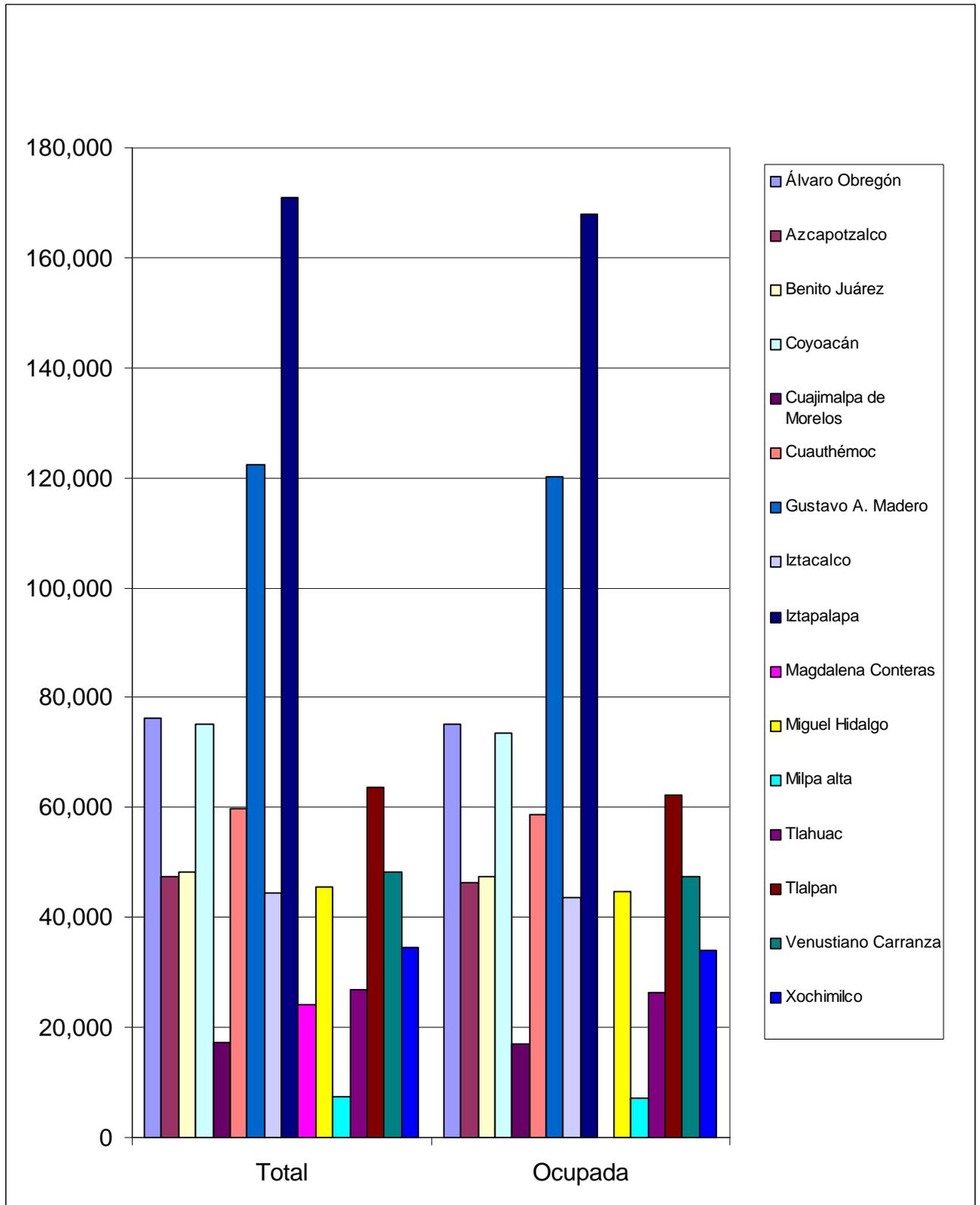
El siguiente cuadro muestra por delegación a las mujeres entre 15 años y 39 años, que pertenecen a la Población Económicamente Activa (PEA) y las que están ocupadas. Por el rango de edad seguramente muchas de ellas tienen hijos o están edad de tenerlos; se pretende demostrar, bajo otro indicador, cuál es la demanda para los centros de educación inicial y por otra las madres que trabajan y buscan un centro educativo donde dejar a sus hijos.

| Entidad Federativa | Población de mujeres de 15 a 39 años | Distribución según condición de actividad económica | | |
|-----------------------|--------------------------------------|---|----------------|---------------|
| | | Población económicamente activa | | |
| | | Total | Ocupada | Desocupada |
| Álvaro Obregón | 165,221 | 76,325 | 75,169 | 1,156 |
| Azcapotzalco | 81,490 | 47,534 | 46,248 | 1,286 |
| Benito Juárez | 82,218 | 48,366 | 47,590 | 776 |
| Coyoacán | 160,644 | 75,122 | 73,458 | 1,664 |
| Cuajimalpa de Morelos | 38,055 | 17,316 | 17,119 | 197 |
| Cuauthémoc | 114,605 | 59,924 | 58,844 | 1,080 |
| Gustavo A. Madero | 285,017 | 122,250 | 120,116 | 2,404 |
| Iztacalco | 94,852 | 44,446 | 43,549 | 897 |
| Iztapalapa | 419,275 | 170,877 | 167,939 | 2938 |
| Magdalena Contreras | 52,862 | 24,058 | 23,77 | 351 |
| Miguel Hidalgo | 83,776 | 45,452 | 44,837 | 615 |
| Milpa alta | 22,107 | 7,293 | 7,166 | 127 |
| Tláhuac | 72,420 | 26,781 | 26,384 | 397 |
| Tlalpan | 138,582 | 63,524 | 62,353 | 1,171 |
| Venustiano Carranza | 104,178 | 48,363 | 47,419 | 944 |
| Xochimilco | 85,367 | 34,682 | 34,030 | 652 |
| Total | 2,000,708 | 912,313 | 872,321 | 16,655 |

Fuente: INEGI.



Política Educativa en la Educación Inicial en México

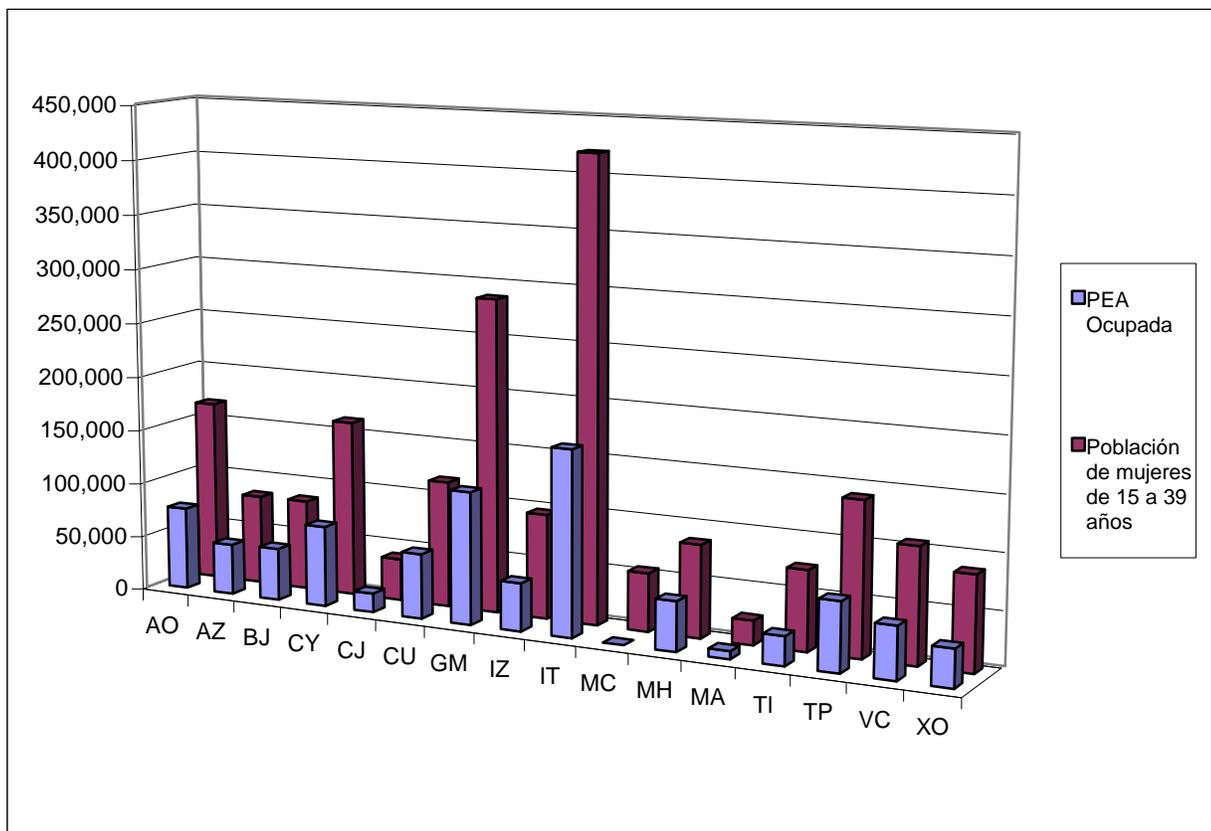


En el cuadro se muestra al número de mujeres entre 15 años y 39 años que hay en cada una de las delegaciones; las que están en la PEA y las que están ocupadas. La primera gráfica muestra que en cinco de las delegaciones es donde se concentra el mayor número de mujeres, éstas delegaciones son: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Coyoacán y Tlalpan. Solamente las delegaciones Cuajimalpa y Milpa Alta se encuentran por debajo de las 50 mil mujeres.

La segunda gráfica muestra a las mujeres que pertenecen a la PEA y las que están ocupadas; es una grafica comparativa en donde es muy poca la diferencia que hay entre un rango y otro. La tendencias son muy parejas entre las delegaciones, de lo cual se puede deducir que casi en un noventa por ciento las mujeres incluidas en la PEA están laborando actualmente, lo cual representa un dato importante.

Con estos datos se demuestra de manera contundente la necesidad de la creación de un Instituto de Educación Inicial, además de apoyar la creación de infraestructura de manera razonada conforme la demanda y la población que habita en cada una de las delegaciones. Los recursos públicos no son fáciles de conseguir, por lo tanto es necesario implementar medidas que también coadyuven a ampliar el nivel inicial. Una de éstas medidas ya se mencionó anteriormente que es buscar la creación de centros particulares, los cuales cumplan prioritariamente con las medidas de calidad y espacio para ofrecer un servicio de calidad. Tampoco deben ser desestimadas las opciones de los centros comunitarios que implican un menor costo aunque una mayor capacitación de personal.

Política Educativa en la Educación Inicial en México



| Delegación | Abreviatura | Delegación | Abreviatura |
|-----------------------|-------------|---------------------|-------------|
| Álvaro Obregón | AO | Iztapalapa | IT |
| Azcapotzalco | AZ | Magdalena Conteras | MC |
| Benito Juárez | BJ | Miguel Hidalgo | MH |
| Coyoacán | CY | Milpa alta | MA |
| Cuajimalpa de Morelos | CJ | Tlahuac | TI |
| Cuauthémoc | CU | Tlalpan | TP |
| Gustavo A. Madero | GM | Venustiano Carranza | VC |
| Iztacalco | IZ | Xochimilco | XO |

Esta grafica muestra un comparativo entre la PEA ocupada y la población total de mujeres de 15 a 39 años por delegación, se puede observar que las tendencias van relacionadas de la siguiente manera: A mayor número de mujeres de 15 a 39 años en la delegación; habrá más mujeres que pertenezcan a la PEA ocupada. Además como puede observarse, en la mayoría de las delegaciones la PEA ocupada representa la mitad de la población total de mujeres de 15 a 39 años; ello indicativo que por lo menos la mitad de las mujeres labora.

Plazas

En lo que respecta a la creación de plazas y recursos humanos para los Centros de Educación Infantil, sería importante en primera instancia determinar con que personal se cuenta y si está capacitado debidamente; de ser así dicho personal se actualizaría de conformidad con los contenidos y programas que se formulen para la operación de los centros.

La creación de nuevas plazas se someterá a concurso abierto mediante una convocatoria pública; el personal deberá cumplir con los requisitos estipulados como son: Carrera relacionada con la educación inicial, experiencia laboral, acreditación de los exámenes psicométricos y pedagógicos y el curriculum vitae respectivo.

Considerando que parte del personal de los CENDI delegacionales o los centros educativos particulares no cuentan con una preparación profesional, solamente la experiencia de trabajo, se propone como opción, ingresen a la Escuela para Asistentes Educativos (EPAE) que depende de la Dirección de Educación Inicial perteneciente a la SEP. Este centro educativo imparte un curso durante un año de lunes a viernes de las 16:00pm a 21:00 p.m. con prácticas en horario matutino; este horario presenta la ventaja de que pueden asistir a su centro educativo y por la tarde asistir al EPAE.

Otras ventaja del EPAE es que pueden inscribirse las trabajadoras en servicio o personas con nivel educativo de estudios mínimos de secundaria. Las trabajadoras en servicio no tienen límite de edad para ingresar, es necesario presentar constancia de antigüedad de trabajo; sala que atiende y otros requisitos a la hora de ser aceptadas. Para las personas que tienen estudios de secundaria; la edad necesaria para ingresar es que para el 15 de agosto de año 2004 se encuentre entre los 18 y los 30 años de edad; tenga disponibilidad de tiempo completo, gusto por el trabajo con niños y niñas de entre 45 días de nacidos a 6

años de edad, tener certificado de secundaria y otros requisitos a la hora de la inscripción. Como un dato adicional la Dirección de Educación Inicial de la SEP está elaborando un nuevo diseño curricular en base a los lineamientos de Desarrollo Social y humano contenidos en el PND 2001 - 2006.

“A través de este diseño curricular, la Dirección de Educación Inicial posiciona su liderazgo en la formación de asistentes educativas y presenta la propuesta de este currículum que se desarrolla a través de una matriz conformada por contenidos educativos y temas transversales; que al ser cruzados entre sí generan perfiles de competencia para asistentes educativas que laboran en los centros de atención infantil. [...] El Diseño curricular que surge de este diseño matricial es un currículum constructivista en el cual, los ejes verticales se nombran las Ideas Directrices y, los horizontales, Ejes Transversales.

Las Ideas Directrices tiene por función dar coherencia al curriculum, para lo cual, contestan a la pregunta: ¿qué es lo que realmente deben saber las alumnas para desempeñar asertivamente las funciones de su competencia?. La tarea de los Ejes Transversales es la de dar cohesión al curriculum y responden al cuestionamiento: ¿qué temas generales alcanzan a todas y cada una de las ideas directrices para convertirlas en desempeños de calidad”⁵⁹ Está claro que el EPAE es una opción que puede contribuir de manera importante a la formación de asistentes educativos que ya tienen experiencia y han trabajado en los centros de educación infantil; también para la gente interesada en este tipo de atención y que por razones de carácter personal no pudieron avanzar en sus estudios profesionales. Uno de los grandes problemas cuando se hecha a andar un proyecto educativo es la creación de plazas por lo tanto es prudente tomar en cuenta esta opción.

⁵⁹ www.sep.gob.mx.

Como todo proyecto educativo necesita gente calificada esta no es la única alternativa; es importante contar con personal que tenga estudios profesionales en materia parvularia, existen carreras que tienen una vinculación directa con los centros de educación inicial. En el caso de la contratación del personal docente es necesario haber cursado un carrera como educadora; o en un dado caso, una carrera relacionada con la docencia en niños de cero a cuatro años.

La Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños forma personal para los centros de educación inicial o preescolar; por lo tanto es una buena opción para poder contratar personal que laborará en los centros de educación inicial creados por medio de dicho Instituto de Educación Inicial. Se necesita que el personal al frente del grupos tenga estudios profesionales.

Percepción de una problemática actual o futura

Demandas políticas.

El gobierno identifica una problemática y la vez una demanda del servicio de educación inicial mediante las peticiones de los empleados delegacionales. Muchos tienen hijos pequeños y necesitan de un lugar donde puedan dejarlos; mientras ellos realizan sus labores diarias. Para dar formalidad a este nivel el gobierno tiene la necesidad de crear un Instituto de Educación Inicial el cual norme y regule las actividades; y lleve a cargo la gestión en los CENDI.

Demandas Sociales

Por parte de la sociedad se había identificado una problemática, la creación de varios CENDI en los mercados o zonas cercanas por parte de la gente que trabaja en ellos o cerca de ellos, muestra la clara intención de la necesidad de tener un espacio donde dejar a sus hijos. Muchas de las madres trabajan en esos centros por la falta de personal y la falta de recursos de los centros para la contratación de

personal. La demanda de ampliar la cobertura y calidad de los centros se pide por parte de las madres trabajan.

Necesidades Inidentificables

Entre las necesidades identificadas está la creación de más centros de educación infantil, en las delegaciones así como la incorporación de centros privados que cumplan con los requisitos; de esta manera la creación de infraestructura no será tan costosa y no llevará demasiado tiempo. Se dará prioridad a las zonas y población donde más se requiera. Otra de las necesidades ya detectadas y de relevancia es la capacitación y actualización del personal que labora actualmente en los Centros; por otra parte la contratación del nuevo personal tanto docente y administrativo que trabajara en el Instituto.

Juicios de valor sobre cierta realidad.

Es necesario ampliar la cobertura y la calidad de la educación inicial.

Es importante la creación del Instituto de Educación Inicial.

Es inexcusable brindar educación inicial para los hijos de las madres que laboran.

El gobierno tiene que asumir la responsabilidad de proporcionar educación inicial, a partir de la necesidad de la sociedad.

Selección de soluciones

El respaldo ideológico

Cuando se considera ampliar el nivel de educación inicial en el Distrito Federal mediante un Instituto de Educación Inicial lo que se pretende es dar solución a una demanda legítima de la población, ésta es quien demanda el nivel educativo. El Gobierno del Distrito Federal dentro de su política de favorecer a los ciudadanos tiene el compromiso de impulsar un proyecto de esta naturaleza. Es decir, impulsar una política pública hacia la educación.

Valoración de los criterios políticos

El impulsar la política pública y educativa de la educación inicial en el Distrito Federal puede tener repercusiones favorables principalmente para la población y también para el gobierno porque las obras siempre son bien vistas. En este caso es una política de alto impacto porque al mismo tiempo se beneficiaría a las madres de familia, a los niños que acuden a los centros; se generaría empleo temporal en el caso de la construcción de algunos centros y empleo fijo para los maestros y personal que laborará en los centros. Asimismo mediante la política pública el gobierno legitimaría sus acciones de beneficiar a sus gobernados.

Valoración de los criterios técnicos.

Para dar impulso a esta política se necesitan recursos técnicos, para ello se propone la creación de dos Comités para llevar a cabo la política pública. Uno de los Comités llamado de "Infraestructura" estaría encargado de la revisión de los planteles ya existentes para ver en condiciones se encuentran y si cumplen con las especificaciones de ley. Por otra parte, hacer una revisión a los planteles de carácter particular que se incorporen para proporcionar el servicio y además de buscar los espacios para la construcción de los nuevos planteles en las

delegaciones donde se necesitan. También se encargará de las licitaciones para la obtención del material tanto para remodelación y construcción, así como del mobiliario para acondicionar los nuevos centros a despacho del gobierno.

El segundo Comité llamado “Pedagógico” se encargará de los nuevos contenidos y elaboración de los programas los cuales serán impartidos en los CENDI. El Comité tendrá a su cargo la selección del profesorado y personal que trabajará en los nuevos centros y asimismo de la capacitación de los profesores y personal de apoyo que laboran en los centros. Por otra parte certificará a los profesores de las escuelas incorporadas al Instituto. Formulará los criterios de evaluación del desempeño de los centros, profesores y el aprendizaje de los niños.

Valoración de los criterios administrativos

Se estima que la política pública tenga funcionalidad, además de la eficiencia y eficacia con la cual se manejarán los recursos para su aplicación. En principio, el gobierno destinará los recursos para la creación de los Comités. Una vez estimados los gastos que implica la creación de infraestructura y la creación de plazas de maestros y personal de apoyo; además de las plazas de administrativos que necesita el Instituto, se buscará obtener los recursos en el siguiente año fiscal, para que así el Instituto y los nuevos centros empiecen a operar para el siguiente año escolar.

Establecimiento de algunos objetivos o metas preliminares

Objetivos

Proporcionar educación inicial a los niños en el Distrito Federal entre cero años y cuatro años.

Dar a conocer el nivel educativo de educación inicial a toda la población del Distrito Federal.

Garantizar el buen funcionamiento de los centros de educación infantil.

Poner en funcionamiento el Instituto de Educación Inicial en el año 2005.

Capacitar al personal que labora actualmente en los centros de educación infantil.

Metas

Para el ciclo escolar 2006 – 2007 el 90% de los niños, entre cero años y cuatro años que habiten el Distrito Federal asistan a los centros de educación inicial.

En el ciclo escolar 2009 – 2010 la cobertura de los niños entre cero años y cuatro años que asisten a los centros de educación inicial será del 100%.

Para el año 2006 todas las delegaciones tienen que contar centros de educación inicial para atender a la demanda.

Incorporar al como mínimo 30% de planteles privados que impartan educación inicial para el año escolar 2005 - 2006.

El Instituto debe contar con instalaciones y personal para su funcionamiento en los meses de enero y febrero del 2005.

Para el año escolar 2005 – 2006 el personal ya existente y el nuevo deben estar capacitados para brindar enseñanza de calidad en los centros de educación inicial.

Conclusiones

Las políticas públicas en México como instrumento de Planeación son un hecho reciente. Su incorporación formal en el marco constitucional que da contenido a las mismas fue incorporado hace apenas unos cuantos sexenios, en el gobierno de Miguel de la Madrid. Son los artículos 25 y 26 de nuestra Carta Magna y en su correspondiente legislación secundaria, La Ley de Planeación, en las que se fundamenta el proceso de diseño de Políticas Públicas.

Como pudo observarse en el capítulo correspondiente, el procedimiento técnico para elaborar la Política Pública en México tiene fuertes limitaciones, porque si bien es cierto, que desde el punto de vista formal se siguen los procedimientos correspondientes, hay cuestiones que se mencionan pero no se cumplen. En materia de Educación Especial el rezago que tiene nuestro país es impresionante. Este aspecto estratégico en otros países, en México apenas se le presta atención.

Dos son los factores que han incidido en este enorme descuido. De una parte, el enorme deterioro de los recursos públicos destinados a la educación y a la seguridad social producto de la aplicación de las políticas de cambio estructural y que trajeron por consecuencia un incremento notable de la marginalidad social y la pobreza. De otro, la incapacidad de los regímenes de reconocer que es necesario tener visión de Estado para reconocer las prioridades en materia educativa. La miopía de las políticas educativas no les ha permitido más que impulsar programas que sólo constituyen un remedo y parche de lo que debería ser una auténtica política de Estado.

A lo largo de la investigación se ofrecen elementos que permiten señalar el valor fundamental que encierra la Educación Inicial. Todos los estudios de entidades nacionales e internacionales demuestran palmariamente que atender al niño desde las primeras etapas de su vida es esencial para lograr un desarrollo

pleno e integral. Los fundamentos científicos de esta afirmación son irrefutables, tanto por lo que respecta a la investigación teórica, así como los resultados evidentes cuando un niño recibe atención en un centro de educación inicial.

Socialmente la educación inicial apoya a las madres que trabajan; porque los centros de educación inicial son un espacio donde dejan a sus hijos. Este fenómeno social ha cobrado relevancia en última década del siglo pasado, porque el rol de la mujer frente a la sociedad a cambiando de manera favorable. Se ha incorporado a la fuerza laboral, es cabeza de familia y su participación en el ámbito social, político y cultural de la vida de país es mucho mayor. Entonces la educación inicial en ese aspecto cumple una importante misión.

Buscando la mayor profundización posible respecto a la educación inicial desde quien, como y donde se imparte, se hizo todo un análisis; este proceso fue muy significativo, porque permitió obtener una visión amplia de la educación inicial en México. También fue de gran importancia hacer una revisión de los últimos dos planes nacionales de desarrollo y sectoriales de educación, para determinar los propósitos del gobierno respecto a la educación inicial. Con ello pudo observarse que en materia de educación inicial hace falta planeación; hacen falta políticas públicas y educativas asertivas para desarrollar ese nivel educativo .

Por estas consideraciones, se consideró pertinente plantear dentro de la tesis una propuesta concreta y específica para impulsar la educación inicial. En esta propuesta se creó un Instituto de educación inicial atendiendo el caso específico del Distrito Federal. Reconocemos que dicha propuesta es modesta pero que tiene importancia en el sentido de destacar que solamente a través de éstas y otras propuestas será posible llamar la atención sobre este aspecto.

Bibliografía

Aguilar Villanueva Luis F. "La hechura de las políticas"(Estudio introductorio y edición). Tercera edición, México 2000.

B. de Denies Cristina. "Didáctica del nivel inicial". Editorial el Ateneo, séptima edición 1997, Argentina.

Bardach, Eugene. "Los ocho pasos para análisis de las políticas públicas". México.

Boltvilnik, Julio " La Satisfacción de las Necesidades esenciales en México en los 70 s y 80 s"p.17-18. En Distribución del Ingreso y Políticas Sociales" Editorial Equipo Pueblo, Enlace, Comunicación y Capacitación, Foro de Apoyo Mutuo y Juan Pablos Editores. México, 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editores mexicanos unidos 2000.

Dirección General de Educación Inicial. "La educación inicial en México/SEP." 1ª edición SEP, México.

Goldschmied E. y Jackson S. "La educación infantil de 0 a 3 años." 1ª edición Morata ediciones, Madrid 2000.

Gordon Sara. "Las políticas sociales de México al fin del Milenio". Miguel Ángel Porrúa 2000.

Katz Lilian G. "Educación inicial y el maestro. (programas del desarrollo y trabajo del grupo)." 1ª edición Trillas, México 1987.

Ley de Educación del Distrito Federal.

Ley General de Educación.

Loyo Brambila, Aurora. "Política pública y modernización educativa". M.A. Porrúa. CIDE 1998.

Malajovich Ana. (compiladora). "Recorridos didácticos en la educación inicial." 1ª edición, Paídos (cuestiones de educación) Argentina 2000.

Mendoza Javier. "Apuntes sobre las tendencias recientes de las políticas educativas en México dentro del contexto Latinoamericano. CESU.

Política Educativa en la Educación Inicial en México

Palacios Jesús y otros. “Desarrollo psicológico y educación” Tomo 1 Psicología Evolutiva. 2ª edición. Editorial Alianza. Madrid.

Penchansky de Bosch y San Martín de Duprat Hebe. “El nivel inicial” Ediciones Colihue, Buenos Aires Argentina.

Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.

Prawda Juan y Flores Gustavo. “México educativo revisitado”. Editorial Océano. Pág.110.

Programa de Desarrollo Educativo 1995 – 2000.

Reglamento del Servicio de Estancias para el bienestar y el desarrollo infantil del ISSSTE.

Reimers Fernando. “La necesidad de una política en educación inicial”. Instituto Fronesis.

Rivera Ferreiro Lucía. “Problemas y retos de la educación preescolar obligatoria”, Anuario Educativo Mexicano 2001: Visión retrospectiva. Tomo 1; (coord. Teresina Bertussi Guadalupe y González Villarreal Roberto). UPN y La Jornada Ediciones, Primera Impresión.

Rivera Palomino Juan. “Educación inicial, teoría, metodología y practica.” 1ª edición, Amaro Editores, Perú 1981.

Ruiz Sánchez Carlos “Manual para la elaboración de Políticas Públicas” Plaza y Valdes y UIA. México Primera Edición 1996.

Salmi L. y Turín A. “La escuela infantil a los 3 años.” 1ª edición, Ministerio de educación y ciencia, Madrid 1988.

Unidad General de Educación Inicial. “Guía de capacitación para padres de familia. Programa de desarrollo de 0 a 5 años.” 1ª edición Unidad de educación inicial, México 1991.

Vidal Patricia. “Proyecto de educación inicial preescolar”. Centro de Estudios de Medios y Procedimientos avanzados de la Educación. 1988

Hemerografía

Periódico “El Universal”, primera sección, miércoles 3 de diciembre de 2003.

Documentos

Diker Gabriela. Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: "Principales Tendencias". www.observatorio de la educación iberoamericana.com

Documento base de la OEI para la X Conferencia Iberoamericana de la educación celebrada en Panamá en durante los días 3 y 4 de julio de 2000, y que tuvo por tema "La Educación Inicial en el Siglo XXI". En su elaboración participó un grupo de expertos, coordinados por Daniel González (Observatorio de la Educación Iberoamericana), con aportes originales de Ernesto Schiefelbein, Antonio Guerra, Alberto Martínez Boom, Alejandro Álvarez Gallego e Inmaculada Egido. Ernesto Schiefelbein, a su vez, coordinó un equipo de trabajo integrado por Laurence Wolff, Paulina Schiefelbein, María Victoria Peralta y Arleti Alarcón. Juan Carlos Tedesco, Noel McGinn, Robert Myers, Rosa Blanco, Ana María Corvalán, Ofelia Reveco, Marcela Gajardo, Ana María de Andraca, M. Angélica Kotliarenko, Margarita Schweizer, Renato Hevia y Roberto Martínez, a quienes se agradece su colaboración, realizaron críticas, comentarios y sugerencias al documento en distintos momentos de su elaboración. www.observatorio de la educación iberoamericana.com

X Conferencia Iberoamericana de Educación. "La educación Inicial en el siglo XXI". www.observatorio de la educación iberoamericana.com

Webgrafía

www.cuajimalpa.df.gob.mx/serv.

www.imss.gob.mx/imss/prestaciones/guarderías

www.ObservatoriodelaEducaciónIberoamericano.com

www.sep.gob.mx