

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL  
UNIDAD AJUSCO**

**ACADEMIA DE ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA**

**TESIS:**

**PROCEDIMIENTO QUE SE DA A UNA INICIATIVA UN  
AÑO DE OBLIGATORIEDAD EN EL NIVEL PREESCOLAR  
PARA SU FORMULACIÓN A POLÍTICA EDUCATIVA.**

**PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA**

**PRESENTAN:  
AGUILAR CAMACHO ELIZABETH.  
FLORES CAMACHO SANDI CECILIA.**

**DIRECTOR DE TISIS: LIC. JUAN CARLOS PÉREZ LÓPEZ**

**DICIEMBRE DE 2004**

## **DEDICATORIAS**

### **A SABIS**

Gracias por el apoyo que me brindaste Durante estos años de estudio a la comprensión y confianza, por todos los regaños y consejos que me diste que me hicieron crecer como persona por ello te doy gracias por tu gran esfuerzo que realizaste y a pesar de los obstáculos supiste sacarme adelante, tu fortaleza y entusiasmo fue el motor que me motivo para alcanzar esta meta y sobre todo que sin tu apoyo no hubiera podido concluir este proyecto. Gracias por seguir a mi lado cuando más te he necesitado, cuando me caigo siempre estas para levantarme, cuando lloro me consuelas y las alegrías las compartimos juntas. Por todo esto TE AMO

### **A GABY, RAFA Y Sra. MINA**

Por su apoyo comprensión y confianza que me han brindado para concluir esta etapa de enseñanza en mi vida, por los consejos que me dieron por estar conmigo siempre en los momentos buenos y malos. LOS QUIERO MUCHO.

### **A JORGE Y NORMA**

Gracias por el cariño que he recibido de ustedes, por la confianza que depositaron en mí, por estar al pendiente, por el apoyo que me dieron durante todos estos años. LOS QUIERO MUCHO.

### **A GINA, FER Y ANY**

Por recibir de ustedes todo el cariño y amor por las sonrisas que me dan alegría, que al verlos se ilumina el día gracias por su comprensión. LOS QUIERO ENANOS.

### **ELIZABETH**

### **A MIS PADRES**

Gracias a su apoyo incondicional a lo largo de toda mi vida, por que si me caía estaban ustedes para tenderme la mano; a sus regaños y consejos que fueron la base para formar los cimientos de mi formación tanto personal, espiritual y profesional; por su comprensión en los errores que cometí, pero no por ello me dieron la espalda; por la confianza que depositaron en mi al iniciar un proyecto y en estos momentos en el cual concluyo mi formación profesional.

Gracias por seguir creyendo en mi, esto es solo el principio de un largo camino que me falta por recorrer. LOS AMO

### **A DIANA Y ALBERTO**

Gracias por su muestra de cariño, apoyo a lo largo de este trayecto de éxitos y fracasos; ustedes me tendieron la mano y aunque a veces pareciera que no congeniamos cuando nos necesitamos estamos para apoyarnos incondicionalmente y las aventuras que nos faltan por vivir juntos. LOS QUIERO

### **A SOFIS**

Por tus sonrisas, por su cariño y comprensión cuando estaba realizando esta tesis, ya que no llorabas ni hacías berrinche y me dejaste concluir este proyecto. TE QUIERO

### **A MI HIJA**

Gracias por que me inspiraste y me animaste a terminar esta etapa de mi vida; porque estando dentro de mi nunca me impediste poder asistir a clase ni a mis asesorías y ahora que estas presente sigues siendo mi principal sostén continuar creciendo profesionalmente y estés orgullosos de mamá. TE AMO

### **A MI ESPOSO**

Gracias por estar a mi lado apoyándome, dándome ánimo para no rendirme y llegar a ser una mujer exitosa; además de hacerme ver mis defectos y virtudes. Protegiéndome e inspirándome a continuar luchando y estés orgulloso de estar a mi lado como yo lo estoy de ti. TE AMO

### **SANDI**

## **AGRADECIMIENTOS**

**AL MAESTRO JUAN CARLOS**

**A LA MAESTRA PATY**

**AL MAESTRO TOMÁS**

**AL MAESTRO PEDRO**

Gracias por la confianza que depositaron en nosotras a sus consejos y enseñanzas que nos dieron a lo largo de la carrera, por guiarnos para el desarrollo de esta tesis

## Índice.

### Introducción

### Capítulo I. Políticas Educativas.

#### 1.1 Qué son las políticas públicas

1.1.1 Concepto de políticas públicas.

1.1.2 Criterios que se utilizan para su formulación.

1.1.3 Objetivo de las políticas públicas.

#### 1.2 Qué son las políticas educativas.

1.2.1 Concepto de política educativa.

1.2.1 Necesidades de la población educativa.

1.2.2 Por qué es importante implementar políticas educativas.

1.2.2 Qué finalidad tiene las políticas educativas.

1.2.2.1 Qué consecuencias trae implementar políticas educativas.

- a) Social
- b) Económico
- c) Político
- d) Curricular.

1.2.4. Objetivo de la política educativa.

1.2.4.1 Misión.

1.2.4.2 Visión.

#### 1.3 Qué son las iniciativas de ley.

1.3.1 ¿Quiénes son los encargados de presentarlas?.

1.3.1.1 Con fin las presentan.

1.3.2 ¿Qué instancias son las que aprueban las iniciativas?

1.3.3 Proceso de gestión para su elaboración de la política educativa.

Capítulo II. Procedimiento que se le da a la iniciativa de un año de obligatoriedad del nivel preescolar para su formulación a política educativa.

2.1 Normas y objetivos de las políticas.

2.2 La formulación: Una perspectiva.

2.2.1 El imperativo legal.

2.2.2 El imperativo consensual.

2.3 Presentación de una iniciativa.

a) Exposición de motivos.

b) Valoración de la minuta.

c) Formulación del dictamen.

d) Presentación de la minuta.

2.4 Decreto de ley.

Capítulo III. Alcances educativos con la implementación de la obligatoriedad del nivel preescolar.

3.1 La expansión del suministro hacia el acceso universal.

3.2 Metas y avances del programa de desarrollo educativo 1995-2000.

3.3 Educación básica por tipo de servicio.

3.4 Educación básica por tipo de control.

3.5 Matricula por edad y porcentaje de atención de educación preescolar.

3.5.1 Tres años de edad.

3.5.2 Cuatro años de edad.

3.5.3 Cinco años de edad.

3.5.4 Cuatro y cinco años, extraedad y matricula total.

4 Conclusiones.

5 Bibliografía.

Anexos.

## INTRODUCCIÓN.

La educación en el seno de la sociedad, se vive y se siente de forma preocupante, o al menos con la preocupación que siempre se desprende de las expectativas; por lo que acaso, con mayor razón que cualquier otra actividad humana, su incidencia política es no solo lógica, sino quizá también necesaria. Todo sistema de educación se genera de acuerdo con las necesidades sociales propias del momento histórico en el que surge a fin de dar adecuada respuesta a las preocupaciones, problemáticas y perspectivas que como tales se sienten en la sociedad; por otra parte sus funciones, o las formas específicas como la educación, se incardinarán en las expectativas que de ella se esperan, y obedecen por lo general a decisiones que corresponden plenamente al ámbito de lo político y aún de la política misma.

La política de la educación es un discurso relacionante e interactuante entre las visiones macro y micro de la realidad social, escolar, ideológica, política y educativa en un tiempo histórico determinado, a modo de contexto indefinido, va marcando a hombre y mujeres; ya que la política fue siempre la dedicación por parte de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Estado y política son pues, dos elementos que se entroncan, ya que consustancialmente a la existencia del Estado se encuentra la política, en tanto que actividad y objetivo promovido por aquél al mismo tiempo. Las formas de hacer política, así como la política misma, ayudan a definir y constituir las diferentes modalidades del Estado. De todas formas, no toda la política es generada desde y por el Estado. Ya se dice que el hombre es un animal político, por lo que los grupos humanos, las instituciones creadas por ellos, incluso el hombre como ser individual, ejercen también, y desde el ámbito que les compete, acciones políticas encaminadas a logros de objetivos o al cumplimiento de aspiraciones; y es que la política no deja de ser una actividad humana que se dirige a la consecución de los fines y objetivos que quienes detentan el poder o

quienes pretenden detentarlo, se han propuesto como objeto de sus acciones, con lo que la política se refiere no sólo a la actividad de los gobiernos, sino también a la que ejercen cualquier tipo de grupos políticos y aunque no lo sean.

La política educativa contextualizada, se nos presenta como la actividad del poder público dirigida a solucionar los problemas sociales de la educación, por lo que en el fondo se convierte en el conjunto de medidas de la política general cuyo objetivo específico es en todas sus dimensiones el sistema educativo, ello significa incluir dentro del ámbito de la política educativa múltiples fenómenos de educación formal, originarios de instituciones propias de la administración local o de otros ámbitos paraestatales; intenta desarrollar unos puntos comunes, por lo que configura sociedades homogéneas al aceptar valores, normas y modelos de comportamiento convergentes; ello hace que se haya visto a la educación como uno de los elementos más valiosos que se presentan al poder para completar su fin más inminente y propio el de reproducirse en el poder.

Nos damos cuenta que al paso del tiempo las políticas educativas han venido sólo dando respuesta a problemas inmediatos, ocupándose de forma hasta cierto punto secundario del Sistema Educativo Nacional, pareciendo en ocasiones que no queda tiempo para un planteamiento objetivo de los problemas de fondo y poder cuestionar el modelo educativo que se está siguiendo. Por consiguiente en el presente trabajo pretendemos abordar un informe que en el primer capítulo abordara, un pequeño marco teórico sobre la propia política pública y la política educativa, pero además se darán a conocer los antecedentes de que ha demandado la sociedad en materia educativa y abordar el tema principal que nos compete que es como se formula una iniciativa quienes intervienen, para poder entrar en detalle en el; segundo capítulo ya nos enfocamos más al caso que estamos analizando y presentamos la iniciativa de un año de obligatoriedad de educación preescolar que se presenta en la Cámara de Diputados, así como todas las modificaciones que se hacen, las discusiones que se presentan para aprobarla y como de ser una iniciativa pasa a ser un decreto de ley.

En el capítulo tres abordamos lo que es gráficas sobre el panorama que se tenía antes de aprobar la iniciativa, la matrícula a nivel preescolar, además de la infraestructura y lo más importante la planilla docente con que se cuenta para cubrir la demanda escolar. Así como las consecuencias y los beneficios que se generaron al plantear esta política educativa.

Esta investigación pretende generar un poco de reflexión y hacer pensar que la forma en que se formulan las políticas educativas es el círculo donde se mueve todo ya que esta va a ser una parte de lo que el Gobierno va a brindar de educación a su pueblo, y sobre todo se desprende el nuevo planteamiento que se tendrá de la formulación de planes y programas de estudio, que es de todo el interés de los administradores educativos o es el círculo donde estamos inmiscuidos.

## **CAPITULO I**

### **“LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y SU CONTEXTO”**

Sin duda las políticas educativas ocupan un lugar primordial en el desarrollo del Sistema Educativo Nacional, debido a esta importancia hemos considerado analizarlas tomando como base los elementos que utilizan los politólogos para la formulación. Como Kliksberg nos menciona en su artículo “Como reformar al Estado para la lucha contra la pobreza: enfrentar la pobreza supone cambios profundos en las políticas económicas y sociales. Así mismo implica reformas radicales en el Estado para llevar de manera específica las políticas sociales necesarias”<sup>1</sup> y que son las políticas educativas sino políticas sociales

En la actualidad es tan común ver la expansión de libertades políticas y civiles en la sociedad mexicana así como la magnitud de sus problemas de atraso e injusticia social, por ello es tan importante realizar un análisis de los problemas cruciales de su organización política, su organización gubernamental y su administración pública que nos permita aspirar a un México con decisiones más eficaces y congruentes con el nuevo contexto mundial, y a una sociedad más democrática, plural abierta y sobre todo participativa; en la actualidad estamos atravesando por un Estado de crisis, en donde es la lucha entre el viejo orden que no acaba de morir y el nuevo sistema que no nace aún. En donde el Gobierno Federal centraliza la normatividad para todo el sistema, hasta el sector privado, tiene la facultad de evaluar, diseñar el currículum de la educación básica, normal y tecnológica, elabora, imprime y distribuye gratuitamente los textos para la educación primaria y autoriza los libros para la secundaria, es el promotor de la ciencia y la tecnología; es el principal patrocinador de los acontecimientos más trascendentes de las bellas artes, posee la mayoría y los más importantes museos y bibliotecas, otorga las licencias a los egresados de nivel superior para ejecutar su profesión y al menos

---

<sup>1</sup> KILKSBER, Bernardo. “Como reformar al Estado para la lucha contra la pobreza”. En Gestión y política pública. Vol. i, julio-Diciembre, 1992. p.33

por largo tiempo aspiro al monopolio en prestación de los servicios educativos en todos los niveles.

En la actualidad contamos con más del 20 % de los niños que aún viven en un entorno de relativa pobreza. Los apoyos al ingreso, las medidas para ampliar las posibilidades de los padres de contar con un empleo y las intervenciones iniciales directas pueden mejorar las oportunidades de los niños en el transcurso de su vida, además de fomentar la cohesión social.

Para la formulación de las políticas educativas se necesita de la recolección de datos, de procedimientos coherentes para recavar y analizar datos acerca de la situación de los niños en educación preescolar, así como de mayores esfuerzos para identificar y abordar la laguna de datos, además de las prioridades que surjan. Con frecuencia los responsables de la toma de decisiones ignoran estas áreas de conocimiento importante, a menos que se tomen iniciativas para ponerlos al tanto y modificar estos patrones.

De lo anterior desprendemos que una iniciativa debe estar enfocada y ser aplicada tomando en cuenta el constante devenir observando en que momento debe de ser aplicada y que resultados se esperan. Entendiendo que el nuevo supuesto de la educación es que aquellos individuos que poseen mayor capital cultural sacan provecho de la escolaridad, reflejando en cierta forma sus valores y por tanto progresan en su vida.

## 1. ¿Qué son las políticas públicas?

Una de las preocupaciones que se han presentado en el desarrollo de la gestión educativa es considerar cómo y de qué manera se ubica la política pública para ello nos hemos dado a la tarea de analizar que se entiende por este concepto:

“Política pública: Es aquella acción del Gobierno encaminada a analizar el conflicto social, definir posiciones, programas y presupuestos, así como implantar esquemas que contribuyan a dar respuesta a demandas sociales.”<sup>2</sup> Por consiguiente se entiende que una política pública debe estar enfocada y ser implantada tomando en cuenta el constante devenir de los hechos, observando en que momento tiene que ser aplicada y que resultados se esperan de ella.

Otro autor que nos parece pertinente mencionar y amplía en mayor detalle esta definición es la presentada por Manuel Pérez el cual la enuncia:

“La política pública se entiende como el conjunto de organizaciones gubernamentales frente a conflictos de tipo social, económico y político que nos llevan a implantar esquemas que contribuyan a dar respuesta a las exigencias sociales”.<sup>3</sup>

En la siguiente nota nos aclara como entendemos la palabra de política pública para lograr un mayor entendimiento en la investigación: “la palabra Política designa la doctrina referente al gobierno, la ciencia práctica del Estado”<sup>4</sup> ; o sea es el manejo consiente y apegado al orden jurídico en vigor de una serie de medidas para alcanzar ciertos fines”. En realidad la política pública de un Gobierno tiende a ser la misma aunque su ejecución quede otorgada a diferentes organismos.

---

<sup>2</sup> ESPINOZA, Sandoval Néstor, “Las políticas educativas en México durante el periodo 1988-1994”. México 1997

<sup>3</sup> PÉREZ, Manuel. “Las políticas educativas en México”. México, 1994

<sup>4</sup> GALLO Martínez, Víctor. “Política educativa en México”. Pág. 11-15

De esta manera el mayor desafío al que se enfrentan las políticas públicas en su redefinición con la política económica del país es hacer frente a las permutas y a las exigencias de la sociedad, así que al presentarse cambios progresivos y reales en sus políticas de corto y largo plazo y en los recursos que aseguran un crecimiento económico sostenido, será difícil hacer frente a dichas exigencias.

Ninguna política social puede lograr sus objetivos si no se integran con el mayor grado de precisión posible las estrategias y mecanismos de participación popular de los grupos sociales objetivos, la concertación con los agentes o actores sociales y políticos interesados en instalarse en la trampa pública del poder, la descentralización de Estado y la innovación técnico administrativa.

La política o las políticas tienen que ver con el mundo de las decisiones, bien sean privadas o públicas, conviene advertir que estas decisiones pueden venir encaminadas a obtener la mayor eficacia en la dirección, gestión y gobierno de las unidades de información y documentación en sentido amplio, o pueden referirse a los entramados representados por los llamados sistemas internacionales, nacionales, regionales, locales, etc., de información o documentación.

Por otro lado podemos considerar la definición que nos aporta Martha Dosa: "Una política pública es un plan para el desarrollo de servicios y recursos de información y de su utilización más eficaz"<sup>5</sup>; la cual concibe a la política como el emprendimiento de un curso de acción y otra que la concibe como la legitimación o institucionalización de un curso de acción emprendido. El contenido de una política va en función del objetivo que se atribuye y ello está en relación con factores políticos y de cobertura territorial, además la ejecución de las políticas requiere de la adopción de instrumentos ordenados en planes de acción y estrategias.

---

<sup>5</sup> DOSA, Marta. "Información para el progreso de América Latina". La Habana, septiembre de 1998, Pág. 2

Se trata como afirman Guinchat y Menou: "Las políticas deben de actuar de modo a las necesidades de un país y sobre todo de las prioritarias, estas deben de ser atendidas del mejor modo posible, utilizando los medios disponibles de la forma más económica y eficaz. Se precisa un esfuerzo colectivo para la preparación y ejecución de las alternativas escogidas, una concertación y un arbitraje, lo mismo que la coordinación de las actividades. Independientemente de la importancia que tiene casi siempre el Estado en el campo, a él le corresponde la tarea de concertar tal esfuerzo"<sup>6</sup>

En suma las políticas públicas se originan por el imperativo de resolver necesidades institucionales en un país. Y, mediante la planificación oportuna, requiere la formulación de principios doctrinales y prácticos que hagan posible hacer realidad los objetivos planteados, para lo que se requiere la construcción de un sistema nacional de información y la creación de un organismo que desarrolle y mantenga la política, además de desempeñar un papel coordinador de y con otras actividades de carácter informativo que tenga lugar en el ámbito territorial donde la política este actuando.

Otra de las definiciones que nos parece interesante incluir sobre lo que es una política pública es "la política pública es la forma de actuación, la pauta decisoria, se identifica con un programa formal, refiriéndose de forma específica al contenido de lo que se esta haciendo y no necesariamente de cómo se hace"<sup>7</sup>, por lo que se refiere al enfoque de la investigación está orientada hacia los problemas planteados, en el sentido de que se habla de resolver problemas con una política apropiada.

---

<sup>6</sup> GUINCHAT y MENO. "Política Nacional". Moscú, 1998, Pág. 145

<sup>7</sup> Enciclopedia Ilustrada Cumbre. Tomo 10, Edit. Cumbre. 1998

## 1.2 ¿Qué son las políticas educativas?

El punto clave en el manejo de la investigación es el entendimiento que el Estado y varios autores le dan a la política educativa, por tanto comenzaremos por la planteada por Espinosa Néstor: "Política Educativa: Debe garantizar realmente mayor equidad, en lugar de constituirse como sistema de diferenciación, atendiendo por completo la necesaria reordenación del desarrollo que sigue el país y poder iniciar la transición a una sociedad mas justa y democrática y en ello la educación es una parte central e importante, esta reordenación así como las posibilidades de acción de las políticas educativas deben de seguir las bases legales que den origen a un desarrollo equilibrado de la sociedad ya que es indispensable que toda acción tenga y respete sus bases sustentadas en la normatividad"<sup>8</sup>.por lo que se entiende que la política educativa tiene entre sus objetivos el aprendizaje posible y deseable de una sociedad determinada, un lugar central en éste aprendizaje es ocupado por lo cognoscitivo, ya que es éste una de las principales fuerzas de transformación de las personas y de las sociedades.

En el plano filosófico e ideológico, la política educativa forma parte de un proyecto de sociedad, afirmación de algunos valores y el establecimiento de los grandes objetivos del Estado respecto a la sociedad que gobierna.

En la dimensión social la política educativa puede concebirse como un diseño de ingeniería social que establece las relaciones fundamentales entre los procesos educativos sobre los que directamente actúa y otros procesos sociales.

En el ámbito organizativo-administrativo, la política educativa consiste en el funcionamiento del sistema educativo como una parte especializada de la

---

<sup>8</sup> ESPINOZA, Sandoval Néstor, "Las políticas educativas en México durante el periodo 1988-1994". México 1997

administración pública y supone todos los elementos que hacen eficiente una organización.

En lo pedagógico, la política educativa es el conjunto de características, del proceso de enseñanza-aprendizaje, supone la definición de un concepto teórico de aprendizaje y de técnicas adecuadas relativas a la interrelación educando-educador.

En el plano de la negociación de intereses, la política educativa se mueve en el campo de las presiones, demandas y apoyos de los diversos grupos sociales y supone criterios políticos para normar las decisiones.

La política educativa de nuestro país no puede permanecer separada de los demás procesos que afectan directa o indirectamente a su sociedad debe de constituirse como una política general y como un proyecto.

En particular en la actualidad, la educación preescolar cobra una dimensión trascendente ya que constituye el primer nivel que conforma el Sistema Educativo Nacional, por ello: "incorpora en su análisis no sólo los aspectos externos del individuo y los efectos que en el produce, sino cual es el proceso interno que se va operando, como se va construyendo el conocimiento y la inteligencia en la interacción del niño con su realidad. Asimismo busca que la acción educativa se realice en un espacio de mayor creatividad y autonomía, respetando las pautas naturales del desarrollo infantil, para lo cual ubica al niño dentro de su entorno como agente activo de su educación y al educador como guía y facilitador del proceso educativo"<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> SEP. "Plan pedagógico para apoyar la formación del niño preescolar". 1992, Pág. 15-16

El desarrollo infantil es un proceso complejo es resultado de las relaciones del niño. En sus primeros años se aproxima a la realidad sin diferenciar entre cosas, personas y situaciones todo se relaciona entre si.

Todo lo anterior desemboca en la necesidad de un cambio profundo y sistemático que conduzca a nuestras políticas educativas a un desarrollo real y objetivo que permita salir de los atrasos a nuestro sistema, teniendo como base la buena planeación y toma de decisiones para su elaboración y ejecución.

La planeación de las políticas educativas se presenta como parte fundamental como el éxito o fracaso de las mismas, esta planeación la visualizaremos en algunas ocasiones como la solución a los problemas del sistema educativo, no solo es una serie de estrategias a seguir, sino que deben tener relación directa con las demandas sociales.

La política educativa debe de contemplar una planeación objetiva, la cual tome en cuenta todos los factores que influirán durante su desarrollo (población afectada, recursos disponibles, tiempo, etc.). Es necesario tocar este punto de la planeación de las políticas educativas ya que cada nueva visión del desarrollo de la región va acompañada de una alteración de las relaciones entre economía y necesidades básicas, así como de un cambio en las jerarquías de las políticas económicas y políticas sociales.

Otra de las definiciones que nos parece pertinente mencionar en materia de política educativa nacional: "Conjunto de medidas y disposiciones legales por medio de las cuales se establecen los lineamientos generales para la realización de los objetivos de la educación dentro de un ámbito determinado (nación, provincia, municipio)".<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> ANDER, Ezequiel. "Diccionario de pedagogía". Edit. Magisterio del río de la plata, Argentina, 2001, p. 227

### **1.2.1 Necesidades que demanda la población en materia educativa.**

El cambiante panorama demográfico contiene elementos que apuntan hacia una población que envejece, tasas de fertilidad decrecientes y una porción de niños cada vez mayor que viven en núcleos familiares de un solo padre, se reportan tasas de empleo femenino más altas.

Mientras que los impuestos y las transferencias puedan contribuir a redistribuir el ingreso hacia familias con hijos pequeños, en algunas localidades más del 20% de los niños aún viven en un entorno de relativa pobreza. Los apoyos al ingreso, las medidas para ampliar las posibilidades de los padres de contar con un empleo y las intervenciones iniciales directas pueden mejorar las oportunidades de los niños en el transcurso de su vida, además de fomentar la cohesión social.

Dándole una absoluta prioridad a la inversión productiva, ha tenido que significar o el estancamiento o el crecimiento muy moderado del gasto social. Esta situación ha sido perceptible no sólo en educación, sino en los otros campos básicos como vivienda popular y salud. En educación el escaso aumento presupuestal sólo ha permitido atender el crecimiento de la demanda generado por el propio aparato educativo, en tanto los programas de extensión y diversificación para poblaciones no atendidas se mantiene en etapa incipiente y con alcances modestos.

Un segundo proceso que se anticipa es la tendencia a mantener los costos de operación tan bajos como sea posible, ello implica que los salarios de los maestros y los propios obreros no podrán ser elevados, que no existe decisión de revisar el régimen de sobresueldos que tanto como el magisterio y los sindicatos de trabajadores (CTM) se enfrentarán a una situación que prolonga el deterioro de sus ingresos en condiciones cada vez más difícil. Por ello es muy probable que continúe la irregular movilización de las bases sindicales y que se agudice su tensa relación con el Estado.

La disminución de la población en las comunidades pequeñas han sido un factor de debilitamiento del campo, donde la migración en busca de trabajo, en el interior del país o hacia los Estados Unidos, redundó en la pérdida de parte de los recursos que el país invierte en educación. Las grandes urbes reducen el ritmo de crecimiento, mientras que las de tamaño medio lo aumentan; entre 1985 y 1995 el crecimiento de las ciudades de más de un millón de habitantes, que pasaron de cuatro a seis, disminuyó de 51.3% del total nacional a 47.2%.

Los cambios en los asentamientos humanos están teniendo consecuencias importantes en el uso de los recursos naturales y en el medio ambiente; por lo tanto el consumo de bienes y servicios se ha triplicado, dando además como consecuencia que en las ciudades más grandes la contaminación del aire y del agua alcanzan, con frecuencia, niveles perjudiciales para la población.

“En lo que se refiere a la población que acude a la escuela en el nivel preescolar, Para el ciclo escolar 1999-2000 el sistema se había transformado notablemente: la matrícula pasó a ser de 3.3 millones de niños, atendidos por 155 mil educadoras(es) en 73 mil escuelas. Actualmente la educación preescolar atiende al 15.4% de niños de 3 años, al 58.8% de 4 y al 82.6% de 5. El grupo de edad de asistir a la primaria y la secundaria de seis a catorce años, inició su disminución gradual en 2000, y se estima que en la actualidad su tamaño es de alrededor de 20 millones. La población en edad de laborar que está en posibilidad de cursar estudios posteriores a la enseñanza básica, en las modalidades escolarizadas de corte tradicional, de 15 a 24 años, se estima en alrededor de 20.3 millones y se espera que continúe aumentando hasta 2010, cuando habrá alcanzado un máximo histórico estimado en 21.2 millones”<sup>11</sup>

Este sorprendente crecimiento implicó que aquel sistema predominantemente urbano se extendiera a todos los ámbitos geográficos y sociales del país, mediante diversas modalidades (general, indígena, comunitaria). A diferencia de las décadas

---

<sup>11</sup> Programa Nacional de Educación 2001-2006. Pág. 30

anteriores a 1970, la educación preescolar atiende actualmente a niñas y niños procedentes de muy diversos grupos sociales, ambientes familiares y culturales.

La complejidad creciente del tejido social, aunada a un crecimiento inusitado en los canales y contenidos de la comunicación está propiciando, una transformación de la identidad y del papel que desempeñan los actores sociales en las más diversas esferas y es por tanto trabajo de la educación formar el tipo de ciudadanos que debemos ser.

Para conocer aún más las necesidades que demanda la población educativa nos basamos en las propuestas obtenidas a través del foro de Consulta Popular sobre Educación Básica que fueron producto de la discusión y participación ciudadana la cuál demanda:

“Mecanismos para aumentar la cobertura para la Educación Preescolar, Primaria y Secundaria, Valores y actitudes en la educación, Abatimiento en la deserción y la reprobación, Integración entre los niveles educativos”<sup>12</sup>

los asistentes al Foro de consulta popular referente a Educación Media Superior y Superior analizaron y discutieron sobre las demandas que tienen sobre este sector:

“Acceso a la Educación Media Superior y Superior, Planes y Programas de estudio, Equipamiento e infraestructura y un Sistemas de Becas, articulación con necesidades sociales y productivas”<sup>13</sup>

Los planteamientos referentes expresados en el Foro Organización del Sistema Educativo y la Participación social se vertieron en propuestas referentes a la:

---

<sup>12</sup> Poder Ejecutivo Federal. “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Foros de Consulta Popular”.1995, Pág.89

<sup>13</sup> op. Cit.

Consideración del federalismo educativo, concurrencia de esfuerzos entre los ámbitos de gobierno Federal, Estatal y Municipal, supervisión escolar, participación social, organización de la escuela, etc. Pero estos temas son los mas sobresalientes en este foro. La Secretaría de Educación Pública fue la encargada de organizar el foro mencionado.

Otro de los foros que nos parece de gran relevancia mencionar dentro de estos ámbitos es el que se denomino "Formación de los maestros de la Educación Básica"; este foro lo organizó la Secretaría de Educación Pública el cual fue un evento de carácter nacional, dentro del cual se abordaron temas que la ciudadanía demandó como: sistemas de actualización, formación, capacitación y superación profesional para maestro en servicio, educación normal, evaluación del trabajo docente, articulación entre maestros de distintos niveles educativos estos son los mas sobresalientes de todas las peticiones que demanda la población.

### **1.2.2 Por qué es importante implementar las políticas educativas?**

Conociendo las necesidades que la población demanda en materia de educación podremos conocer porque es importante implementar políticas educativas ya que una verdadera política educativa deberá resolver todas las dificultades por las que atraviesa la oferta del servicio de enseñanza las que se relacionan con los planes y programas de estudio, maestros, alumnos y edificios, las que surgen de la presencia de diversas instituciones que imparten educación, las que derivan de la obtención y destino de los recursos.

Por tanto “la política educativa debe ayudar a sostener tanto los cambios de la estructura social que necesariamente acompaña a dicho proceso, como asumir las responsabilidades políticas y sociales que surjan de acuerdo con las nuevas condiciones; asimismo debe elevar el nivel cultural de la población para asegurar un grado de instrucción que permita el aprovechamiento del esfuerzo de todos los sectores”<sup>14</sup>; entendiendo que la política educativa recomendable para un país no es absolutamente para otros, que las medidas encaminadas a resolver determinados problemas en una época, generalmente pierden su eficacia al aplicarse en otra.

Con “la participación política local en materia educativa por medio de la cual los ciudadanos intentan influir en el gobierno para que éste actúe de la forma en cierta medida en la que ellos prefieran”<sup>15</sup>, esta participación política implica al proceso de formulación de demandas que afecta a la distribución de recursos públicos; ya que en todas las sociedades existen canales de acceso y comunicación por los que los ciudadanos y grupos sociales intentan influir en las decisiones de las autoridades públicas, tales canales constituyen los mecanismos que vinculan a los gobernantes con los gobernados.

---

<sup>14</sup> Gallo, Martínez Víctor. “La política Educativa en México”. Pág. 11-15

<sup>15</sup> PARDO, María del Carmen. “Teoría y practica de la administración pública en México”. INAP, 1996 Pág. 71

Ninguna política social puede lograr sus objetivos si no se integran con el mayor grado de precisión posible las estrategias y mecanismos de participación popular de los grupos sociales objetivos, la concertación con los agentes o actores sociales y políticos interesados en instalarse en la trampa pública del poder, la descentralización de Estado y la innovación técnico administrativa.

Una política educativa debe de estar enfocada y ser aplicada tomando en cuenta el constante devenir, observando en que momento tiene que ser aplicada y que resultados se esperan. En realidad la política pública de un Gobierno tiende a ser la misma aunque su ejecución quede otorgada a diferentes organismos.

De esta manera el desafío mayor al que se enfrentan las políticas públicas en su redefinición con la política económica del país es hacer frente a los desafíos y a las exigencias de la sociedad, así que al presentarse cambios progresivos y reales en sus políticas de corto y largo plazo y en los recursos que aseguran un crecimiento económico sostenido, será difícil hacer frente a dichas exigencias.

La política educativa de nuestro país no puede permanecer separada de los demás procesos que afectan directa o indirectamente a su sociedad debe de constituirse como una política general y como un proyecto.

Todo lo anterior desemboca en la necesidad de un cambio profundo y sistemático que conduzca a nuestras políticas educativas a un desarrollo real y objetivo que permita salir de los atrasos a nuestro sistema, teniendo como base la buena planeación y toma de decisiones para su elaboración y ejecución.

### 1.2.3 ¿Qué finalidad tienen las políticas educativas?

La finalidad que persiguen las políticas Educativas es promover los aprendizajes futuros posibles y deseables de una sociedad determinada; dentro de este marco de las necesidades educativas que tiene la sociedad y la política se desprenden los diversos proyectos educativos, así como debe lograr terminar con la exclusión “ El sistema educativo en México no se ha caracterizado por equitativo, ni de ser un factor de igualación social; en virtud que en nuestro país, la política económica y educativa se ha caracterizado por su naturaleza excluyente, es decir el crecimiento económico y educativo registrado en el país no ha ido en paralelo a una igualación social entre los diferentes grupos y sectores”<sup>16</sup>. El punto de partida es el sector de Educación Básica siendo el instrumento más noble y efectivo para compensar la desigualdad, procurar la justicia y edificar una nación mejor integrada más armónica y productiva para generar las oportunidades a las que todos tienen derecho, especialmente los más pobres; ofreciendo calidad para que cada niño y cada joven pueda desplegar sus capacidades y su creatividad en beneficio de ellos.

Un uso frecuente de la investigación socioeducativa por parte de los políticos de la educación consiste en invocarla en apoyo de decisiones que se toman con independencia de ella, cuando debería de ser retroalimentaría con nuevas comprobaciones o apreciaciones la toma de decisiones.

Los objetivos de la educación, a veces, se consideran como equivalentes a las finalidades de la educación, es un nivel filosófico o bien ideológico-político; la formulación de los objetivos de la educación depende de una concepción de la persona humana y de la sociedad, todo ello expresado en un proyecto político que luego se traduce en una política educativa.

---

<sup>16</sup> Manjanares, Uriostegui Monica. “política Educativa del Estado Mexicano para abatir el rezago educativo” 1998, Pág. 31

#### **1.2.4 Consecuencias de la implementación de las políticas.**

Además de los supuestos anteriores, los sistemas escolares arrastran también en lo organizativo la consecuencia de haber nacido en un momento histórico dado, en sociedades con características concretas y una cultura muy arraigada. Las transformaciones globales del orden internacional y el avance del reordenamiento de las economías mundiales en torno al valor de la tecnología han puesto en el centro de las agendas sociales a los sistemas educativos.

El gobierno de la república considera "a la educación como la primera y la más alta prioridad para el desarrollo del país, que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo"<sup>17</sup>

El problema actual que estamos atravesando; es ¿cómo se construye una opción superadora?; en términos más específicos y ¿cómo se construye la nueva democracia?; analizaremos cuatro aspectos que nos parecieron que son los básicos para tratar de responder estas interrogantes de la siguiente manera:

##### **a) SOCIAL.**

En el territorio mexicano existe una gran diversidad de valores, orientaciones e inclusive los contenidos transmitidos han variado de una región a otra, de un grupo social a otro y aun de una escuela a otra, dependiendo de su carácter federal, estatal o autónomo. La defensa de determinadas doctrinas y el combate a otras fue una actividad que se colocó por encima de la preocupación por mejorar realmente los métodos educativos.

---

<sup>17</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. México. Presidencia de la República, 2001, p. 48

Se ha venido intensificando el tema de la pluralidad debido a la radicalización del discurso gubernamental en materia educativa, estableciendo oficialmente el carácter laico de la educación así como una ideología oficial en la unidad y la cultura nacionales. “La buena recepción que esta estrategia tuvo por todas nuestras tierras vino a favorecer un talante mas bien conservador frente a las políticas que trastocasen, mediante innovaciones, los valores y acuerdos compartidos que subyacen y orientan a la educación”<sup>18</sup>; prevalece hasta el presente la exigencia de que se prueben las innovaciones, mientras que tal exigencia nunca se extiende a las prácticas prevalecientes, ya que no se pide evidencia para asegurar que se continúe con las inercias y con lo existente.

Desde esta perspectiva, se percibe que las escuelas contribuyen enormemente a multiplicar la inequidad social y que las políticas deben de ser ponderadas y juzgadas en términos de sus resultados e impacto en materia de equidad, y para ello necesitamos conocer su eficiencia terminal. No esta por demás recordar que la educación que reciben los estudiantes es una responsabilidad que no se puede dejar de lado por parte de los encargados de formular política educativa.

“En la sociedad civil, la insatisfacción por el deterioro en los diferentes programas ha sido uno de los factores que han impulsado la creación, crecimiento y aceptación de las opciones privadas”<sup>19</sup>

A pesar de la importante expansión que ha experimentado el sistema escolar, contribuyendo para que México se transforme en un país mas justo ha sido muy limitada, como lo demuestran los rezagos que se han acumulado en la escolaridad de la población adulta, las disparidades que han persistido entre el desarrollo educativo de las diferentes regiones del país, y la inequidad con la que se han distribuido.

---

<sup>18</sup> GONZALEZ, Villarrel Roberto. “Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva”. Tomo 1, Edit La Jornada, 2001, Pág. 49

<sup>19</sup> op. Cit. Pág. 55

Conocimiento dentro de una sociedad ética, con valores que construyan lo público como un espacio donde se resguarde realmente el bien común y la dignidad del ser humano. Nuevas respuestas se buscan afanosamente en todas las áreas de la sociedad; por ello, la temática de las reformas o los cambios en educación es un tema polémico en estos momentos, tanto en los países centrales como en los de nuestra región. La evidencia de que la educación es parte de un sistema social y como tal comparte las características propias de todo sistema social.

El significativo aumento de la desigualdad social en los últimos años y este aumento es mayor en lugares donde tiene vigencia importantes procesos de transformación productiva y tecnológica esta asociado a la eliminación de numerosos puestos de trabajo; la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo no se crean en los sectores tecnológicamente más avanzados, si no en los servicios donde el costo del trabajo representa una porción importante del precio del producto; además esta asociada a diferencias en los salarios, ya que mientras los sectores de alta productividad pueden tener políticas salariales generosas, los sectores de servicios, donde el vínculo entre salarios y empleo es muy alto esta obligados a aumentar muy moderadamente los salarios si quieren que crezca el empleo.

Otro importante cambio es la exclusión social la cual provoca una modificación fundamental en la estructura de la sociedad; una de las características más importantes de este fenómeno es que resulta mucho mas difícil de aceptar, porque pone en crisis la representación que cada uno tiene de sí mismo. La desigualdad es otro peculiar fenómeno esta va acompañado por la fusión de las teorías que tienden a justificarla a través de la importancia de los factores genéticos en la explicación de determinados patrones de conducta, de los niveles de desarrollo cognitivo personal y de la ubicación en la estructura social.

De acuerdo a estos postulados es necesario mantener la vigencia de los valores de justicia y de solidaridad como elementos básicos para garantizar el carácter sostenido del desarrollo social; la justicia social debe perder el velo que cubre los ojos y que le impide ver a quien se dirige y tratarlo de la manera más adecuada a su situación, la mayor disponibilidad de información puede desde este punto de visto ser la base de estrategias de acción social mas eficaces.

La importancia crucial que adquiere hoy la definición de políticas educativas que garanticen a todos una educación de muy buena calidad, tener acceso a una educación de este tipo es ha convertido en la condición necesaria de cualquier estrategia de cohesión social, de participación política de ingreso al mercado de trabajo y de desarrollo de las competencias básicas que permitan a cada uno la construcción de sus opciones de vida. Es fundamental la prioridad a la democratización del acceso a los circuitos en los cuales se produce y se distribuye el conocimiento socialmente mas significativo, la privatización de estos circuitos y su aprobación por un grupo reducido de la población daría lugar a una especie de despotismo incompatible con las formas político-democráticas de participación y control social. Es preciso mencionar el cambio en el papel de la educación frente a la movilidad social, esta debe modificar su papel ya que por un lado será la variable más importante que permitirá entrar o quedar afuera del círculo donde se definen y realizan las actividades socialmente mas significativas y por el otro, será necesario educarse a lo largo de toda la vida para poder adaptarse a los requerimientos cambiantes del desempeño social y productivo.

## **b) ECONOMICO.**

Dos temas centrales surgen a considerar: cuál es el monto de inversión per capita ( o cuál es la disponibilidad de inversión per capita) con que se cuenta; y cuáles son las condiciones demo-territoriales que deben atenderse. Obviamente, no se trata de resignar al presupuesto existente y que los sistemas educativos no deban de seguir peleando una mayor asignación de recursos, pero un incremento del presupuesto es un proceso paulatino de difícil resolución en el corto plazo.

Con los señalamientos que se puntualizaron cabe entonces la pregunta sobre cuál es la racionalidad económica de largo plazo de utilizar el salario docente como variable de ajuste sobre todo cuando esta ha sido acompañado por la ampliación de prebendas tales como aumento de licencias, autorización de mayores asuetos ,disminución de los días de clases, disminución de las exigencias. Quizás sería mas racional organizar el gasto generando condiciones que faciliten mejores resultados del trabajo docente, pero con la contrapartida de un salario que permita un ejercicio profesional, y con un lógica de retribución profesional, que tenga que ver con la calidad del servicio que se presta y con la calidad de los resultados que se obtienen.

Como Toffler señala: "Todos los sistemas económicos descansan sobre una base de conocimientos, todos las empresas dependen de la existencia previa de este recurso, de construcción social. A diferencia del capital, el trabajo y la tierra aquél suele ser desdeñado por economistas y ejecutivos cuando terminan las aportaciones precisas para la producción y sin embargo este recurso es el más importante de todos."<sup>20</sup>

Mucho conocimiento al alcance de todos, distribuido de tal manera que garantice igualdad de oportunidades, a través de un sistema escolar que sea el encargado

---

<sup>20</sup> Alvin y Toffler Heidi. "La creación de una nueva civilización". Plaza y Janes Editores, S:A, Barcelona, 1995

de garantizarlo, al cual toda la sociedad le dé no solamente el mandato de hacerlo sino también los recursos para lograrlo.

El carácter económico se refiere a la ampliación del gasto en educación hasta que este alcance un nivel equivalente a 8% del Producto Interno Bruto, mejorar su distribución y establecer mecanismos para hacer más eficiente y transparente su uso

Finalmente para promover esquemas de asignación de recursos y ejecución de presupuestos públicos orientados a la búsqueda de la justicia y equidad en la educación, será necesario entre otras cosas, aumentar significativamente los gastos federales y estatales en educación, construir consensos entre los diversos niveles de gobierno, así como entre los partidos involucrados en los mismos, y contrarrestar las dinámicas que tienden a orientar los recursos en beneficio de los sectores sociales que se encuentran en condiciones ventajosas.

El Programa de Desarrollo Educativo al tratar del financiamiento, enfatiza la importancia de la eficiencia en el uso de los recursos; propone que el gobierno federal ayudará a los estatales a explotar nuevas alternativas para modernizar sus estructuras administrativas; propone avanzar en la construcción de nuevos instrumentos de planeación, evaluación y seguimiento, y señala la importancia de promover la participación de toda la sociedad en el esfuerzo por la educación. Respecto a la concurrencia financiera de la federación y los estados, reconoce que la distribución de las cargas presupuestarias entre los estados ha sido motivo de preocupación.

En el aspecto hacendario el Programa propone una revisión profunda de los criterios fiscales para distribuir las responsabilidades y descentralizar el gasto público, fortalecer las fuentes locales de ingresos propios y afinar los criterios de distribución de los recursos. Se reconoce que los cimientos del Sistema Nacional de

Coordinación Fiscal se encuentra en la necesidad de lograr una mayor eficiencia y equidad en la relación de los gobiernos con el contribuyente y que su función principal es contribuir a lograr una eficiente recaudación tributaria y una distribución equitativa de recursos que considere tanto la dinámica económica como las necesidades básicas de la población.

### **c) POLITICO**

El crecimiento y la expansión educativa le prestan a la decisión política no sólo un problema de escala, sino que le plantea desafíos cualitativos que suponen volver a pensar hacia donde debe ir, qué debe enseñar y cómo debe organizarse y conducirse una escuela, un grupo de escuelas, un sistema educativo.

Bien dice el dicho haz por los demás, lo que quisieras que hiciera por ti. Si la empatía es la base de la solidaridad, su cúspide es compartir. "La solidaridad se realiza haciendo que todos los seres humanos participen del conjunto de los bienes disponibles sin escapar unos a costa de otros sin excluir a nadie del reparto"<sup>21</sup> a lo largo del desarrollo de la humanidad, el instrumento pacífico más potente para lograr esto ha sido la educación, está rompe el círculo vicioso de la pobreza ya que es el determinante fundamental de la empleabilidad.

El sistema educativo existe dentro de una sociedad concreta que por supuesto, también es un sistema complejo, la educación como tal es uno de los múltiples subsistemas del todo social, fuertemente conectados. Partimos del reconocimiento de que el aporte fundamental de los sistemas educativos en tanto aparatos escolares al todo sociales la distribución amplia de las competencias socialmente validas para participar en la sociedad, incluyendo en la idea de competencia no sólo su dimensión cognitiva sino también los procedimientos mentales, valores,

---

<sup>21</sup> VIDAL, Marcial. "Ética civil y sociedad democrática". Edit. Descleé de Brower SA, Bilbao, 1994

actitudes, normas y elementos conductuales que revierten sobre la realidad supone una demanda general o básica referida a que el sistema educativo debe distribuir.

El sistema político-institucional demanda actitudes y formación de conductas básicas para funcionar dentro del modelo institucional y de distribución y ejercicio del poder que la sociedad ha definido como el adecuado.

La naturaleza política debe de lograr un gran acuerdo nacional acerca de las propuestas del programa en materia educativa, así como una serie de acuerdos, consensos y pactos que reúnan los intereses de los actores involucrados

Los avances del proceso.. no pueden establecerse de antemano en forma unilateral y deberán ser resultado de trabajos participativos por ello, " el Plan Nacional Educativo propone: la construcción de acuerdos atendiendo a las características específicas del desarrollo educativo de cada estado y los criterios de cobertura, equidad y calidad".<sup>22</sup>

#### **d) CURRICULAR.**

Para poder entender cómo es que afecta el establecimiento de una política educativa en el currículo no hemos dado a la tarea de primero definir este término pero visto desde una perspectiva de currículo como normatividad oficial: " se centra en la forma de estructurar los estudios en todos los niveles del sistema educativo. Explica el conjunto de decisiones resultantes del modelo de reforma educativa adoptado o de la Ley General de Educación. En este caso el currículo es la matriz básica del proyecto educativo que establece las coordinadas de organización y funcionamiento del sistema educativo, los componentes curriculares de obligado cumplimiento y los contenidos básicos o enseñanzas mínimas comunes para todo el país".<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. México. Presidencia de la República, 2001, p. 91

<sup>23</sup> ANDER, Ezequiel. "Diccionario de pedagogía". Edit. Magisterio del río de la plata, Argentina, 2001, p. 74

Una segunda acepción se refiere al currículo como el instrumento pedagógico-didáctico: “planifica la actividad a nivel de cada establecimiento docente, expresa el conjunto de decisiones tomadas por el equipo de un establecimiento docente adaptando los contenidos, la secuenciación y temporalización, las estrategias pedagógicas, las formas de evaluar, la orientación y tutoría”.<sup>24</sup>

Empíricamente los problemas de burocratización de la administración, de rutinización de las prácticas escolares, de obsolescencia de los contenidos curriculares, de ineficiencia en los resultados finales, la diversificación de clientelas originada en la incorporación de sectores sociales con bases culturales diferentes y las restricciones materiales que acompañaron los procesos de endeudamiento y ajuste han hecho no pertinentes tanto los objetivos y contenidos como los modelos de organización y gestión tradicionales.

Las reformas educativas se esfuerzan por respetar el modelo clásico escolar introduciéndole nuevos elementos que al no formar parte del modelo original no tienen suficiente fuerza como para transformarlos cuyos ejes organizadores son definiciones pedagógicas que postulan cómo garantizar que una serie de conocimientos válidos sean aprendidos por toda la población.

Un sistema educativo orientado hacia las necesidades del siglo XXI debe de incorporar una definición de aprendizaje como el resultado de la construcción activa del sujeto sobre el objeto de aprendizaje. Supone un aprendiz activo, que desarrolle hipótesis propias acerca de cómo funciona el mundo, que deben de ser puestas a prueba permanentemente; supone la generación de operaciones mentales y procedimientos prácticos que permitan seguir aprendiendo una vez que se egresó del sistema educativo formal; supone también que el maestro y el alumno exploran y aprenden juntos, pero que esta exploración y aprendizaje

---

<sup>24</sup> Idem, p. 75

mutuo puede revertir diferentes formas, desde las más remotas hasta las más precarias.

Los contenidos empleados son los elementos conceptuales básicos de las disciplinas, que llegan a ser muchas veces sólo los datos descriptivos singulares, un sistema educativo orientado hacia las necesidades de este siglo debe de incorporar una definición de contenido de la enseñanza mucho más amplia de lo que es habitual en las discusiones pedagógicas. En realidad los contenidos designan el conjunto de saberes o formas culturales cuya asimilación y apropiación por los alumnos se considera esencia.

Se asume que los contenidos, los procedimientos, los valores, las actitudes, las normas, se emprenden en la escuela a través de la rutina diaria de la clase o el funcionamiento institucional, esta transmisión no es ingenua sino que esta relacionada con la manera en que se definen las opciones técnico-pedagógicas.

Todas estas demarcaciones que estamos realizando es para poder entender todos los parámetros que las iniciativas deben de tomar en cuenta cuando son formuladas y presentadas a nuestros dirigentes políticos, y estos a su vez lleguen a decretarlas como políticas educativas, pero estos temas sobre lo que deben contener las iniciativas se irán presentando a lo largo de toda la investigación

#### **1.2.4 MISIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS.**

La visión que el Gobierno pretende alcanzar en educación es diseñar políticas que reconozcan las desigualdades sociales, brindar servicios de calidad uniforme a todos los educandos y asegurar que reciban la atención que requieren para lograr la igualdad de capacidades, así como para adecuar la asignación del gasto educativo, concentrando los recursos en las zonas y centros educativos de mayor pobreza.

Por lo tanto en el PNE "exige que la educación sea adecuada a las necesidades de todos los mexicanos; que sean abatidas las causas educativas de la pobreza, que se fortalezca la educación bilingüe y que se capacite a la población rural para promover su integración al desarrollo del país".<sup>25</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo se establece la meta de contar en 2006 con un modelo articulado de educación básica de diez años ( uno de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria) ampliar la cobertura de está en un 50% para los grupos de población vulnerable y duplicar la cobertura de educación inicial indígena

La planeación de las políticas educativas se presenta como parte fundamental como el éxito o fracaso de las mismas, esta planeación la visualizaremos en algunas ocasiones como la solución a los problemas del sistema educativo, no solo es una serie de estrategias a seguir, sino que deben tener relación directa con las demandas sociales.

La política educativa debe de contemplar una planeación objetiva, la cual tome en cuenta todos los factores que influirán durante su desarrollo (población afectada, recursos disponibles, tiempo, etc.)

---

<sup>25</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. México. Presidencia de la Republica, 2001, p. 81

Fue necesario tocar este punto de la planeación de las políticas educativas ya que cada nueva visión del desarrollo de la región va acompañada de una alteración de las relaciones entre economía y necesidades básicas, así como de un cambio en las jerarquías de las políticas económicas y políticas sociales.

Para lograr resultados tanto de la política social como en las políticas públicas; en general es imprescindible aceptar la complejidad, ambigüedad y multidimensionalidad de los procesos de ejecución de las políticas, tratar de releerlos desde esa perspectiva, procurando encontrar claves para orientarse a ellos, y buscar estrategias para hacer frente a esa complejidad.

La misión y la visión que se pretende con la incorporación de la política educativa de un año de educación preescolar obligatoria se expresa en el siguiente documento que presentaron en el H. Congreso de la Unión:

“En la Minuta objeto del presente dictamen se propone la reforma del artículo 3º de la Norma Suprema, para incorporar por una parte la responsabilidad del Estado de impartir la educación inicial y por otra parte establecer de manera obligatoria la educación preescolar.

Proponen, además, se incorpore en el artículo 31 fracción I de la Constitución Federal, la obligación de los mexicanos a hacer que sus hijos concurren a obtener la educación preescolar, además de la primaria, secundaria y militar ya consagrados en esta disposición.

La educación es un instrumento esencial para promover la dignidad del hombre y coadyuva a superar condiciones de pobreza y hambre de la sociedad.

En este sentido, el dictamen alcanzado por el Senado, da muestra de lo impostergable que resulta para el país reforzar medidas que desemboquen en la excelencia educativa que reciben los niños de México.

Los fines plasmados en las iniciativas presentadas por los legisladores en ambas cámaras del Congreso de la Unión, coinciden en su objeto.

Estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados reconocen que la obligatoriedad de la educación preescolar contribuye a ofrecer igualdad de oportunidades para el aprendizaje y a compensar las diferencias provocadas por las condiciones económicas, sociales y culturales del ambiente del cual provienen los alumnos.

Así mismo, es de resaltar la importancia de la educación preescolar al ser indispensable para que los niños desarrollen sus capacidades comunicativas, psicomotrices, del pensamiento matemático infantil, del cuidado de la salud y de la apreciación artística.

El desarrollo del niño es determinado en los primeros años de vida, la educación preescolar es un factor decisivo en el acceso, permanencia y calidad de aprendizaje en los alumnos que ingresan a la escuela primaria y secundaria.

En este sentido, estas Comisiones Unidas coincidimos en que hacer obligatoria la educación preescolar, repercutirá en que las nuevas generaciones de mexicanos cuenten con un bagaje de conocimientos mucho más amplio del que contaban niños hace dos o tres generaciones.

En México la educación preescolar no es obligatoria por lo que a decisión o capacidad económica de los padres los niños asisten o no a estas escuelas, sin embargo, este ciclo educativo es importante ya que se sientan las bases de una mejor educación y se fortalece la convivencia social.

El hecho de que existan en el país un veinticuatro por ciento de la población de 3, 4 y 5 años de edad, sin la oportunidad de acceder a la educación preescolar, evidencian la necesidad de políticas públicas que eliminen el rezago existente en este rubro.

La educación preescolar forma parte de lo que se ha denominado educación básica y que en el país, como lo establece la Constitución Política, sólo la educación primaria y la educación secundaria son obligatorias. Conceder el mismo carácter obligatorio a la educación preescolar es congruente con las tendencias que a escala mundial se han establecido para avanzar en la universalización de la educación básica.

Los integrantes de las Comisiones Unidas coincidimos con el dictamen aprobado por el Senado de la República, en la importancia de que los niños reciban educación preescolar. Esta coincidencia se funda, a partir de que un número importante de estudios de diversas disciplinas científicas entre ellas la pedagogía, la psicología y la sociología, han demostrado los beneficios inmediatos y mediatos que conlleva cursar el nivel educativo de preescolar, para el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social de los niños.

Es conveniente mencionar la relevancia que adquiere la sociabilización que se genera al cursar la educación preescolar. Es durante los procesos de interacción social y de socialización, con los adultos, que el niño comienza a adquirir nociones como la responsabilidad, la cooperación, el reconocimiento de reglas y la existencia de derechos y obligaciones que norman cotidianamente la vida social.

Algo que también es característico y sustantivo para el desarrollo intelectual del niño de edad preescolar, son los aprendizajes que se desprenden de la actividad lúdica que se efectúa de manera permanente en el ámbito escolar. Es a partir del juego que se otorga sentido y significatividad a una cantidad considerable de situaciones y actividades relacionadas con la capacidad de clasificación, seriación, exploración, entre otras, que son fundamentales para el futuro aprendizaje de la lengua escrita y el despliegamiento del razonamiento matemático.

En relación a la educación inicial estas Comisiones Unidas creen que es pertinente incluirla en la fracción V del artículo 3º constitucional a efecto de que el Estado asuma el compromiso de promover y atender dicha educación inicial, compromiso igual al que asume en la educación superior, sin que se incluya en las fracciones relativas a obligatoriedad del estado para impartirlo.

En referencia a la adición a la fracción I del artículo 31 constitucional, para con ello incluir como obligación de los padres de familia hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas a obtener la educación preescolar, además de la primaria, secundaria y militar, ya consagrados en esta disposición; como un complemento lógico y natural a la reforma del artículo 3º.

Tomando en consideración que la educación constituye uno de los derechos fundamentales de todos los mexicanos y la escolaridad obligatoria establecida en la reforma redundará en fortalecer al conjunto de la educación básica, haciendo cada vez más viable la educación con calidad, pertinencia y equidad social que reclaman los ciudadanos, los integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos nos permitimos someter a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión”.

### 1.3 Qué son las iniciativa de ley?

Para poder llegar a la formulación de una política educativa o pública esta atraviesa por un procedimiento el cual comienza por formular una iniciativa “Es una institución política fundamental por la que diversos órganos sociales y políticos tienen facultad para promover la actividad de los órganos representativos beligerantes o dotados de poder legislativo y conseguir que se conviertan en derecho positivo de rango de ley y sus pretensiones y propósito”<sup>26</sup> esta es el primer paso de la creación normativa positiva en donde se regulan las posibilidades de intentar la creación legislativa, su estudio significa situarse entre el derecho y la política.

La iniciativa, sea representativa o popular, reúne algunos caracteres esenciales, que explican su naturaleza jurídica y política. La iniciativa ocupa un lugar preeminente, para ordenar y atribuir las competencias posibles y señalar la forma y procedimiento como se ha de desarrollar el proceso legislativo. Como institución política está unida a la estructura del régimen y la concepción ideológica que impera en la construcción constitucional.

Es una institución jurídica básica. Su nivel esta en la organización legislativa por lo que en principio queda al margen toda la legislación delegada y la potestad reglamentaria, por cuanto es atribución y facultad del poder ejecutivo y no sería muy correcto hablar de una iniciativa reglamentaria, porque todo el proceso creador de la norma administrativa se desarrolla dentro de la propia administración, pero en un plano amplio no hay inconveniente en considerarlo de este modo.

---

<sup>26</sup> Baldomero, Cores Transmonte. “Legislación, Referéndum”

“Este primer paso esta constituido por la exposición de la simple idea que se pretende constituir en ley, la iniciativa puede verse solamente sobre la materia a desarrollar, por lo que la poder Legislativo se le encomienda el desarrollo y la forma que se ha de dar en el caso de que se admita lo pedido en la iniciativa”<sup>27</sup>, las ideas son sustancia de la iniciativa; puede darse el caso curioso de que el que tiene aptitud para emitir mensajes, carezca de la facultad de iniciativa legislativa; como sucede con el referéndum facultativo, que aún cuando puede presentarse solo, también puede ir acompañado de la iniciativa popular, cuando un fracción del cuerpo electoral, constitucionalmente delimitada, promueve la creación de una ley exponiendo una idea o formulando un proyecto.

La iniciativa es una institución conflictiva, porque esta supeditada en su estructura al esquema predominante de tipo constitucional, a la configuración del régimen y a la ideología que trata de hacer practica en la vida política. Los órganos de iniciativa, así como sus competencias, están enmarcados en el esquema político y en los principios que le sostiene y le dan realidad.

La iniciativa legislativa suele estar bien determinada en los textos fundamentales de un ordenamiento jurídico y político, exige una institucionalización adecuada, que no puede improvisarse ni puede quedar al arbitrio del poder político circunstancial, porque depende de los criterios ideológicos imperantes, los que aspira a establecer o consolidar una fuerza política dominante o por la organización y estructura de Estado y del Régimen político imperante.

La iniciativa se atribuye exclusivamente a titulares de órganos políticos creados, como el ejecutivo o el legislativo y sistemas de democracia semidirecta o directa. La forma de Estado significa mucho para comprender la iniciativa, en las formas periféricas como algunos sistemas federales o regionales. La ideología ejerce una función de indudable trascendencia para señalar el ejercicio, las atribuciones y el

---

<sup>27</sup> op. Cit.

alcance de la iniciativa; todos estos motivos son los que vamos a abordar con lujo de detalles en el siguiente capítulo, en este apartado solo estamos haciendo una pequeña referencia de la profundidad con la que abarcaremos el tema.

## ***CAPITULO II***

### **Debates para la formulación de la iniciativa de Ley (un año de obligatoriedad de educación preescolar), para decretarla como política educativa.**

Se ha comenzado a prestar cada vez más atención al estudio de las políticas públicas; los temas que tratan y las metodologías que emplean reflejan la diversidad de sus intereses: Sin embargo se puede poner un poco de orden en esta variada producción si se introduce un modelo sistémico de la ejecución de la política, ya que en muchos de los casos se pone más énfasis en la imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos.

Para la elaboración de una política se debe tomar en cuenta: Las demandas y recursos que los estímulos del ambiente trasladan a quienes elaboran las políticas; un proceso de transformación de las demandas y recursos en políticas públicas, que incluye también las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales; las políticas que representan las metas formales, las intenciones o declaraciones de los funcionarios gubernamentales; los resultados de la política tal y como se ofrecen los servicios al público ( capítulo siguiente se abordara este tema).

Recientemente los analistas políticos han dirigido su atención a los impactos o efectos que tienen las políticas en la gente y en los problemas que se pretendían resolver con la implementación de dicha política, aunque ninguno de los enfoques nos explica cómo es que las decisiones políticas se llevan a cabo y sobre todo cómo se transforman en servicios públicos, o los estudios nos dicen muy poco sobre su formulación e implementación de esta.

Pero antes que nada tenemos que entender que significado le vamos a dar a la formulación de una política: “ la formulación de una política abarca aquellas acciones efectuadas por individuos ( o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos en común que van a preestablecer; a estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos para que se traduzcan estas decisiones en propuestas operativas; para que estos esfuerzos prolongados se transforme en cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas”<sup>28</sup>, una vez que una política ha sido adoptada por un gobierno, esta será llevada a cabo y sus resultados coincidirán en gran medida con las expectativas de quienes elaboraron la política.

Con frecuencia se considera que la mayoría de los problemas políticos cruciales tienen que ser resueltos por las decisiones que se van a tomar a la hora que se formulan las políticas y por los mismos ejecutivos, legisladores y jueces. Algunos de esos impedimentos los recursos, los costos irre recuperables, los beneficios colectivos de la estabilidad, los costos psíquicos y la acumulación de restricciones oficiales y no oficiales sobre el comportamiento, ya que la mayoría de los sistemas gubernamentales son prisioneros del presente y se muestran generalmente incapaces de cambiar el futuro que los amenazan con la destrucción si no se transforman.

El acatamiento puede ser visto como un caso especial en el estudio de la formulación (generalmente relacionado con la obediencia o desobediencia específica a un ley o directriz a la hora de la formulación de la política; además permite comparar las metas que persiguen sus estructuras, sus mecanismos de motivación, el poder y la interacción que ejercen sus elites, el nivel y los tipos de consenso que logran y sus sistemas de socialización.

---

<sup>28</sup> AGUILAR Villanueva LUIS. “ La implementación de las políticas”. Edit Porrúa, México 1996 Pág. 99

El acatamiento alcanza su mayor nivel cuando las ventajas personales son las mayores posibles, cuando los mecanismos de sanción contra la oposición son contundentes y severos, y cuando la legitimidad de la autoridad que imparte los incentivos y sanciones es conocida: aunque los mecanismos de respuesta a las resoluciones en las cortes pueden cambiar de acuerdo: a la naturaleza de las decisiones, los mecanismos y procedimientos institucionales, el contexto político-cultural y los intereses, prioridades, preferencias y comportamiento de los actores políticos.

A diferentes tipos de decisión, corresponderán determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública.

En esta investigación clasificaremos la formulación de las políticas de acuerdo: a la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso en torno de las metas por parte de los participantes en el proceso de formulación. El elemento de cambio es importante por lo menos por dos razones en este caso; la primera es que la formulación estará condicionada por el grado en que la política a implementar difiera de políticas anteriores ya que los cambios graduales acumulativos tienen mayor posibilidad de producir respuestas positivas que los cambios drásticos, además la respuesta de los gobiernos estatales a las iniciativas federales depende en parte de si la subvención está destinada a alguna actividad en la que ellos ya estaban involucrados. La segunda razón en el proceso de formulación es influido por la magnitud del cambio requerido en las organizaciones que se verán afectadas.

El otro rasgo crítico al formular una política es el grado de conflicto o consenso en torno a sus objetivos y metas. ¿Hasta que punto consideran los funcionarios responsables respecto a las metas del programa? Dolbeare y Hammond consideran " la importancia que para un programa puede tener el conflicto en torno a las

metas, cuando sugieren que las posiciones valorativas de funcionarios y líderes pueden ser determinantes para el resultado final de la política”<sup>29</sup>

## **1. NORMAS Y OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS**

Los indicadores de desempeño permiten determinar el grado de cumplimiento de las normas y objetivos. Los estándares de los objetivos están contenidos en las metas generales enunciadas en la decisión política; sin embargo trascienden las generalidades del documento legislativo, ya que proporcionan reglas concretas y más específicas para la evaluación de la formulación de la política

También proveen de los recursos necesarios para administrarlas, estos recursos pueden incluir fondos u otros incentivos para estimular o facilitar la formulación efectiva.

Cuando se formula la política y diferentes fuentes de comunicación elaboran interpretaciones contradictorias de las normas y los objetivos o cuando la misma fuente ofrece interpretaciones sucesivas incompatibles entre si, los responsables de la formulación enfrentarán grandes dificultades para poder dar cumplimiento a las intenciones de la política. Por eso es que las perspectivas de una formulación efectiva aumentarán de acuerdo a la claridad con que los estándares y objetivos sean definidos y de acuerdo con la exactitud y coherencia que sean comunicados, ya que se ha observado que las instrucciones presidenciales no son de efecto inmediato, requieren la presencia de algún mecanismo que obligue a la acción.

---

<sup>29</sup> DOLBEARE, K. “ El impacto de la política pública”. Edit. Porrúa, México. 1996. Pág. 113

Sin embargo como apunta Derthick: “la especificidad acarrea riesgos, mientras mas específico sea el lenguaje de los requisitos federales, menor será la capacidad de adopción del gobierno federal a las peculiaridades estatales y mayor será el peligro de que las limitaciones federales queden al descubierto para obligar a la obediencia”<sup>30</sup>

Los funcionarios federales tienen también a su disposición instrumentos más apremiantes, que van desde las formas mas amables hasta las mas contundentes de poder coactivo, es probable que la forma mas amenazante de la influencia federal sea el poder de retirar o retener los fondos destinados a los estados y las localidades; esta es el arma de uso extremo en el arsenal de influencia del gobierno federal, aunque este puede causar desconcierto entre los involucrados y dañar el único aliado que el gobierno federal tiene en la zona donde se desea implementar la política. Habitualmente el gobierno negocia con los funcionarios estatales y locales en un esfuerzo por obtenerle mayor nivel de adhesión posible, sin retener el financiamiento; de esta manera los funcionarios federales suelen abstenerse de lanzar amenazas directas que pudieran deteriorar las relaciones de cooperación con los encargados de la formulación y generar hostilidad en el Congreso, con el resultado de malograr las metas que se formularon.

La prestación de los servicios públicos estará influida por la forma en que las normas y los objetivos sean comunicados a los responsables de la implementación y por le grado en que esas mismas normas y objetivos faciliten la supervisión y el condicionamiento de la conducta. Los estándares y objetivos tienen un impacto indirecto en la actitud de los responsables a través de las actividades de comunicación y la respuesta de los funcionarios responsables frente a la política

---

<sup>30</sup> DERTHICK, M. “La implementación de las políticas”. Colección antologías de política pública, 4ª. Antología. Edit Mc. Graw hill, 1999. pág. 120

estará basada en parte, en las percepciones e interpretaciones que tengan los objetivos.

Una buena vinculación entre los recursos y el entorno económico, social y político de la jurisdicción responsable de la formulación, sugiere que la disponibilidad de recursos fiscales y de otro tipo puede ocasionar que ciertos ciudadanos particulares y ciertos grupos de interés organizados quieran participar en las decisiones, con la perspectiva de obtener beneficios de la formulación de la política puede hacer que grupos que en otras circunstancias se mantendrían neutrales presionen para que se les conceda la máxima participación; en cambio cuando se ponen a disposición recursos muy limitados, los ciudadanos particulares y los intereses organizados pueden optar por oponerse a la política, con el pretexto de que los beneficios que reportaría su participación serían mínimos en comparación con los costos potenciales.

Las condiciones del entorno tenderán a influir la disposición de los encargados de la implementación, cuando los problemas de un programa son graves y se han movilizado en su apoyo ciudadanos y grupos de interés, existe mayor probabilidad de que los encargados de la implementación lleguen a ver con animadversión el programa. Las condiciones del entorno pueden ser asimismo la causa de que los responsables de la formulación lleven a la práctica una política sin modificar sus preferencias personales. El deseo de los responsables por minimizar la hostilidad pública o su inclinación ideológica a responder positivamente a los deseos de la ciudadanía puede tener influencia en su comportamiento, aunque resulte contrario a sus propias preferencias, más allá de todo esto las condiciones del entorno pueden mejorar o restringir el desempeño de la política.

## **2. LA FORMULACIÓN: UNA PERSPECTIVA TEORICA.**

### **2.1 EL IMPERATIVO LEGAL.**

La tarea de legislar incluye un proceso de negociación, compromiso y adaptación, que se desarrolla a la luz de su propia racionalidad; esta racionalidad se fundamenta en el juicio sobre qué políticamente posible una vez que por lo menos la mayoría de los intereses afectados por la ley se han pronunciado. Sin embargo la voz de los grupos políticamente débiles suele no ser escuchada; cuando ciertos grupos de interés son excluidos sistemáticamente del proceso de discusión, se debilita la creencia de que la legislación resultante sea producto de la inteligencia inherente a la democracia.

Los encargados de la formulación deben tomar en cuenta el resultado de este proceso y asumir que uno de los imperativos formales de los funcionarios públicos será obedecer la ley tal y como haya sido formulada, si son abogados los que dominan el proceso de formulación, tratarán de actuar como interpretes fieles capaces de expresar con exactitud la intención legislativa, de acuerdo con los precedentes históricos.

Tampoco se ha llegado a comprender la interacción entre el proceso legislativo y el imperativo legal como guía de la formulación; se han podido indicar varios factores relevantes para la comprensión de esta interacción, en los casos en que el acatamiento legal es forzoso, algunos de los factores que consideramos importantes para llegar a una formulación adecuada son: la fuerza y el prestigio del comité legislativo en el que un proyecto de ley se origina, la experiencia de los miembros del comité, de donde deriva la presunción de que el proyecto de ley es técnicamente adecuado, el grado hasta el cual los puntos de desacuerdo llegan a

ser abiertamente impugnados y aclarados durante el debate legislativo y finalmente el nivel de apoyo a la ley tanto entre los legisladores como entre las comunidades locales en las que se implementara.

Sin embargo la legislación explícita y bien formulada también limita la maniobrabilidad en la arena legislativa y dificulta la formulación de coaliciones; es por eso que suponemos de entrada que cuando la claridad, el consenso, el prestigio y la experiencia se refuerzan mutuamente, los imperativos legales serán más estrictos durante la formulación. Aún así nunca es posible resolver por completo los desacuerdos a lo largo del proceso legislativo, de manera que pudieran surgir lineamientos estatutarios claros desde el principio; con frecuencia los temas polémicos quedan pendientes y se dejan en la ambigüedad, con el fin de evitar confrontaciones que pudieran poner en peligro el apoyo al proyecto de ley y el éxito de su promulgación; cuando esto sucede, la relación de los lineamientos cobra gran importancia y la implementación pasa a ser controlada sólo parcialmente por la reforma legal, a través de los tribunales.

Aun cuando todas las condiciones establecidas por el imperativo legal hayan sido satisfechas, la ley solo será puesta en vigor sino violenta el sentido que los funcionarios públicos tienen de los que es razonable y justo.

La fuente de inspiración de la racionalidad burocrática es la preocupación por el mantenimiento, la protección y el crecimiento institucionales, este motivo fundamental es más complejo que la simple actitud de amor propio con la que los miembros de una organización defiende su territorio. Implica también la idea de que los profesionistas y directivos del programa tienen acerca de lo que es la política correcta, implica el juicio acerca administrativamente factible, que surge de la experiencia acumulada en la memoria colectiva de la burocracia y también incorpora al identificación de las fuerzas que puedan hacer que la legislación sea operativamente insostenible.

## **2.2 IMPERATIVO CONSENSUAL.**

El imperativo consensual exige que el proceso de formulación se someta a las preferencias de esos grupos, subordinando los imperativos legales y burocrático a ese criterio, cuando una instancia burocrática es de reciente creación, es débil y esta bajo la presión de producir resultados evidentes, quienes en realidad manejan la implementación casi por lo regular son los grupos de interés externos a la dependencia.

Una de las etapas es formular los lineamientos que se elaboran en el momento en que la intención legislativa se traduce en prescripciones administrativas para la acción, en el caso de la legislación federal, los nuevos reglamentos y sus lineamientos se publican en el Diario Oficial y frecuentemente sufren modificaciones después de que las partes interesadas han tenido oportunidad de cuestionarlos.

En un segunda etapa se distribuyen recursos entre las instancias administrativas responsables de poner en práctica la legislación, sin embargo la cantidad total de los recursos disponibles no se determinan de antemano, ya que generalmente surgen discrepancias entre la asignación y la autorización.

### 3. PRESENTACIÓN DE UNA INICIATIVA.

La iniciativa, sea representativa o popular, reúne algunos caracteres esenciales, que explican su naturaleza jurídica y política. La iniciativa ocupa un lugar preeminente, para ordenar y atribuir las competencias posibles y señalar la forma y procedimiento como se ha de desarrollar el proceso legislativo. Como institución política está unida a la estructura del régimen y la concepción ideológica que impera en la construcción constitucional.

Es una institución jurídica básica. Su nivel está en la organización legislativa por lo que en principio queda al margen toda la legislación delegada y la potestad reglamentaria, por cuanto es atribución y facultad del poder ejecutivo y no sería muy correcto hablar de una iniciativa reglamentaria, porque todo el proceso creador de la norma administrativa se desarrolla dentro de la propia administración, pero en un plano amplio no hay inconveniente en considerarlo de este modo.

“Este primer paso está constituido por la exposición de la simple idea que se pretende constituir en ley, la iniciativa puede verse solamente sobre la materia a desarrollar, por lo que el poder Legislativo se le encomienda el desarrollo y la forma que se ha de dar en el caso de que se admita lo pedido en la iniciativa”<sup>31</sup>, las ideas son sustancia de la iniciativa; puede darse el caso curioso de que el que tiene aptitud para emitir mensajes, carezca de la facultad de iniciativa legislativa; como sucede con el referéndum facultativo, que aún cuando puede presentarse solo, también puede ir acompañado de la iniciativa popular, cuando un fracción del cuerpo electoral, constitucionalmente delimitada, promueve la creación de una ley exponiendo una idea o formulando un proyecto.

---

<sup>31</sup> Baldomero, Cores Transmonte. “Legislación, Referéndum”

La iniciativa es una institución conflictiva, porque esta supeditada en su estructura al esquema predominante de tipo constitucional, a la configuración del régimen y a la ideología que trata de hacer práctica en la vida política. Los órganos de iniciativa, así como sus competencias, están enmarcados en el esquema político y en los principios que le sostiene y le dan realidad.

La iniciativa legislativa suele estar bien determinada en los textos fundamentales de un ordenamiento jurídico y político, exige una institucionalización adecuada, que no puede improvisarse ni puede quedar al arbitrio del poder político circunstancial, porque depende de los criterios ideológicos imperantes, los que aspira a establecer o consolidar una fuerza política dominante o por la organización y estructura de Estado y del Régimen político imperante.

La iniciativa se atribuye exclusivamente a titulares de órganos políticos creados, como el ejecutivo o el legislativo y sistemas de democracia semi directa o directa. La forma de Estado significa mucho para comprender la iniciativa, en las formas periféricas como algunos sistemas federales o regionales. La ideología ejerce una función de indudable trascendencia para señalar el ejercicio, las atribuciones y el alcance de la iniciativa.

La investigación que pretendemos llevar a cabo para relacionarla con la presentación de cuales son los pasos a seguir para que una iniciativa llegue a ser decretada como una política pública. El ejemplo que nos interesa analizar es la iniciativa que se presenta al congreso para reformar el artículo Tercero Constitucional, en donde se hace hincapié en específico

“ A la obligatoriedad que se le asigna a un año de obligatoriedad educación preescolar” , modificando con ello el periodo de educación básica que se impartía de 9 años distribuidos en 6 años de primaria y 3 años de educación secundaria; para que esta sea de 10 años de educación básica distribuida además de los 6

años de primaria y 3 de secundaria iniciar con un año por lo menos de educación preescolar.

A continuación presentamos la iniciativa que se presentó al Congreso para la modificación de dicho artículo:

**18-10-01**

**“Dip. Alberto Anaya Gutiérrez  
CIUDADANOS SECRETARIOS DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA  
LVIII LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN**

**PRESENTE**

Los suscritos, Diputados Federales a la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los Artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la Honorable Cámara de Diputados, por el digno conducto de ustedes, la presente ***Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma los Artículos 3° primer párrafo, fracciones III y VI y el Artículo 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, con base en la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Desde el Constituyente de 1916-1917 se estableció como una obligación del Estado Mexicano de proporcionar el servicio educativo, a cargo de los tres niveles de gobierno. Esta situación es reflejo del reconocimiento de que una sociedad sin educación carece de posibilidades de desarrollo, por tanto se establece expresamente el compromiso del Estado de proporcionar a sus habitantes un

sistema educativo que permita la transformación del individuo y de la sociedad en su conjunto.

Actualmente el artículo tercero de nuestra Norma Fundamental señala como obligación para el Estado Mexicano de impartir la Educación Primaria y Secundaria con carácter de obligatoriedad, estableciendo a través de la Ley General de Educación los mecanismos que permitan cumplir dicho objetivo.

Sin embargo, el desarrollo de la ciencia educativa establece que es necesario para contar con una sólida base educativa el que se amplíe el actual sistema educativo a niveles previos al de Primaria, esto es, hacer obligatoria para el Estado la prestación del Sistema Educativo Inicial y Preescolar, lo cual, desde luego repercutirá en que las nuevas generaciones de mexicanos cuenten con un bagaje de conocimientos mucho más amplio del que contaban niños hace dos o tres generaciones de mexicanos.

Nos llama la atención y nos preocupa que en días recientes se haya dado a conocer la encuesta de la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo que se efectuó en el año de 1995, pero más sorpresa nos causó la declaración del ex Secretario de Educación Pública en el sexenio anterior al señalar que no dio a conocer los resultados de la encuesta para "impulsar un ánimo general favorable". Nos preguntamos: ¿acaso esa es la forma en la que vamos a resolver los problemas del país?

Es evidente que a la luz de los resultados de dicha encuesta, nuestro país queda en el fondo en materia educativa. Pero precisamente por eso era imprescindible actuar en consecuencia e imponer las adiciones y correctivos necesarios para mejorar la educación en México.

Para nadie que este medianamente atento a la marcha del país le sorprenderá que la educación es una asignatura pendiente. Las autoridades educativas y la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación son, sin duda, los dos grandes responsables de la situación educativa en México.

Tendremos que hacer un gran esfuerzo para superar esta situación que tanto afecta a los mexicanos. No podemos permitir que lo más rancio del corporativismo incida negativamente en el bienestar del pueblo. Urge una verdadera reforma educativa en México y para ello, será preciso hacer una evaluación honesta y con alto nivel de calidad para apuntar a las soluciones que de manera presta permitan abatir el rezago educativo.

En esa orientación, el Partido del Trabajo reconoce que la educación es todo un proceso de adquisición de conocimientos que sirven para transformar las condiciones materiales de los individuos en sociedad, pero que todo este sistema educativo debe ser regido por el gobierno en aras de la uniformidad del proceso de transmisión del conocimiento.

Con relación a la educación inicial las recientes investigaciones realizadas en diversos países han demostrado que en esa etapa de educación los educandos debe 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.

La UNICEF ha reconocido "que desde el nacimiento hasta los tres años, germinan en todos las semillas de la individualidad humana y de la nacionalidad. En ese período se multiplican vertiginosamente las 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." Por lo anterior, la UNICEF sostiene que se debería prestar atención a un buen principio de vida.

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.

En México la educación preescolar no es obligatoria por lo que a decisión o capacidad económica de los padres los niños asisten o no a estas escuelas, sin embargo este ciclo educativo es importante en complemento al de educación inicial, ya que aquí en el educando se sientan las bases de la educación formal y se fortalece la convivencia social.

Máxime que el Artículo 37 de la Ley General de Educación establece que la educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. La educación preescolar no constituye requisito previo a la primaria.

En este sentido, encontramos la contradicción de que si bien es cierto se reconoce que el nivel preescolar forma parte de la educación de tipo básico, el estar en dicho nivel no es considerado requisito para el acceso a la primaria.

Debemos reconocer que la matrícula en este ciclo escolar ha crecido en los últimos años pero el nivel de cobertura, sobre todo en el primer año es limitado.

Además la Educación Preescolar ayuda a los educandos a desarrollarse en cuatro áreas fundamentales: lenguaje (idioma), cognitivo (conceptos mentales), terminales nerviosas y socialización (escuchar, compartir), además de la psicomotricidad y coordinación motriz.

Con la obligatoriedad de la educación inicial y preescolar materia de la presente iniciativa se logrará que los niños tengan acceso a los siguientes niveles educativos con un cúmulo de conocimientos que les permitirán desarrollar adecuadamente sus estudios logrando un educando que tenga el nivel necesario para comprender y entender la compleja realidad actual, poniendo el desarrollo tecnológico al servicio del hombre.

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 que nace hasta que asiste a los centros de educación formal llegue con un desarrollo cerebral adecuado.

Queda claro entonces, que estamos proponiendo la creación de un sinnúmero de centros en los cuales las madres adquieren el alimento necesario para que los niños se desarrollen adecuadamente. Además, también será necesario que se instauren programas de capacitación para que adiestre a las madres y a los familiares para que el bebé se alimente adecuadamente.

La inversión que en este rubro debe hacerse es la más redituable que se pueda lograr ya que estaremos preparando a las generaciones futuras de mexicanos.

### **Compañeras y Compañeros Diputados:**

Hace unos días la Secretaría de Educación Pública dio a conocer el Programa Nacional de Educación 2001-2006 en dicho documento se establecen los propósitos para lograr en la presente administración y se hace un diseño educativo al 2025. Sin embargo en lo que corresponde al Subprograma Sectorial de Educación Básica únicamente se hace referencia a los niveles preescolar, educación primaria y secundaria, soslayando lo referente a educación inicial, aspecto que en nuestra opinión es de gran trascendencia para el desarrollo del país.

Los autores de la presente iniciativa estamos ciertos de que no basta con la simple modificación de las leyes para transformar la realidad, en este caso la del sistema educativo, pero también sabemos que es sólo el primer paso el cual necesariamente deberá ir acompañado de una cuantiosa inversión pública en este sector.

La inversión que se hace en la educación a futuro necesariamente se traduce en contar con hombres y mujeres cada vez mejor preparados, por lo que en su oportunidad haremos propuestas de incremento de las partidas presupuestales a este importante sector.

Los autores de la presente iniciativa consideramos que de manera conjunta con las reformas al Artículo 3°, también se debe reformar la fracción I del Artículo 31 constitucional con el propósito de incluir entre las obligaciones a cargo de los mexicanos la de hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la Educación inicial, Preescolar, Primaria y Secundaria en los términos que establece la Ley de la Materia.

Con las propuestas anteriores se establecen dos obligaciones que entre sí se complementan: la primera correspondiente al Estado en sus tres niveles de gobierno de proporcionar de manera obligatoria la educación inicial, Preescolar, Primaria y Secundaria; la segunda, a cargo de los mexicanos de hacer que sus hijos concurran a las escuelas a recibir la educación antes citada.

### **Compañeras y Compañeros Diputados:**

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los Artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la H. Cámara de Diputados, la presente ***Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma los Artículos 3° primer párrafo, fracciones III y VI y el Artículo 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se reforman los Artículos 3° primer párrafo, fracciones III y VI y el Artículo 31 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

#### **Artículo 3.-**

I y II. ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación **inicial, preescolar**, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, ...

IV y V. ...

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación **inicial, preescolar**, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) y b) ...

VII. y VIII. ...

**Artículo 31.-** Son obligaciones de los mexicanos:

I.- Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación **inicial, preescolar**, primaria y secundaria.

II.- a IV.-

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.-** El establecimiento de la educación inicial y preescolar empezará a impartirse con el carácter de obligatorio a partir del ciclo escolar 2002-2003.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los dieciocho días del mes de octubre del año dos mil uno.

A T E N T A M E N T E

**POR EL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO**

DIP. ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ  
COORDINADOR

DIP. JOSÉ NARRO CÉSPEDES  
VICECOORDINADOR

DIP. ROSALÍA PEREDO AGUILAR

DIP. JAIME CERVANTES  
RIVERA

DIP. ROSA DELIA COTA  
MONTAÑO

DIP. FÉLIX CASTELLANOS  
HERNÁNDEZ

DIP. VÍCTOR ANTONIO GARCÍA  
DÁVILA

DIP. JUAN CARLOS REGIS <sup>32</sup>  
ADAME

## **B. VALORACIÓN DE LA INICIATIVA.**

Después de presentar la iniciativa en el Congreso esta pasa a ser analizada por la comisión de educación para que discuta y analice si tiene corregir o anexar, cuando terminan de evaluar si la iniciativa cumple con los requisitos establecen un dictamen sobre la iniciativa. A continuación presentamos le primera leída del documento así como los responsables y las resoluciones que se tomaron:

**[“EDUCACION PREESCOLAR”](#)**

---

<sup>32</sup> Gaceta Diputados. Gob. Mx. “Internet”

Primera lectura a dictamen de las comisiones de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3o., párrafo primero, fracciones III, V y VI, y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación preescolar. Se le dispensa la segunda lectura.

A nombre de las comisiones, fundamenta el dictamen el diputado Enrique Meléndez Pérez.

A discusión en lo general, se concede la palabra a la diputada Beatriz Patricia Lorenzo Juárez.

Fijan la posición de sus respectivos grupos parlamentarios, los diputados:

Víctor Antonio García Dávila

María Cristina Moctezuma Lule

Hortensia Aragón Castillo

ASISTENCIA (II)

EDUCACION PREESCOLAR (II)

Continúan con la fijación de la posición de sus respectivos grupos parlamentarios, respecto al dictamen de las comisiones de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, los diputados:

José María Tejeda Vázquez

Cutberto Cantorán Espinosa

A discusión del dictamen, interviene el diputado Miguel Bortolini Castillo.

Suficientemente discutido el dictamen en lo general, es aprobado en lo general y en lo particular por los artículos no reservados.

Para referirse al artículo tercero transitorio reservado, se concede la palabra a los diputados:

Uuc-kib Espadas Ancona, quien propone adición.

Nahum Ildfonso Zorrilla Cuevas, quien propone adición.

Fernando Pérez Noriega

Para rectificar hechos, se concede la palabra a los diputados:

Ramón León Morales

Héctor Sánchez López

Bertha Alicia Simental García

Víctor Antonio García Dávila

Fernando Pérez Noriega, propone modificación al artículo reservado.

Uuc-kib Espadas Ancona, quien presenta nueva modificación al artículo tercero transitorio.

Continúan rectificando hechos los diputados:

David Augusto Sotelo Rosas

Genoveva Domínguez Rodríguez

Santiago López Hernández

Vitalico Cándido Coheto Martínez

RECESO

EDUCACION PREESCOLAR (III)

Sobre el dictamen de las comisiones de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, presenta una modificación al artículo reservado, el diputado Enrique Meléndez Pérez, en su calidad de presidente de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.

La Secretaría da lectura al artículo tercero transitorio con la modificación propuesta.

Se considera suficientemente discutido el artículo reservado.

La Asamblea desecha la propuesta del diputado Espadas Ancona, en votación económica.

La Presidenta explica que en virtud de que no existe consenso para modificar el artículo tercero transitorio, se someterá a votación en los términos del dictamen.

Se considera suficientemente discutido el artículo reservado, el cual es aprobado en los términos del dictamen.

Aprobado en lo general y en lo particular el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3o., párrafo primero, fracciones III, V y VI, y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pasa al Senado para los efectos del inciso e del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>33</sup>

### **C. FORMULACIÓN DEL DICTAMEN**

La comisión encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló su trabajo conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el capítulo de "antecedentes", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo y turno para el dictamen de la referida iniciativa y de los trabajos previos de la comisión.

---

<sup>33</sup> Gaceta Diputados. Gob. Mx. "Internet"

II. En el capítulo "contenido de la iniciativa", se exponen los motivos y alcance de la propuesta de reformas y adiciones en estudio y se hace una breve referencia de los temas que la componen.

III. En el capítulo de "consideraciones", la comisión dictaminadora expresa los argumentos de valoración de la propuesta y de los motivos que sustentan la decisión de respaldar la iniciativa en análisis.

IV. En el capítulo denominado "modificaciones", los integrantes de la comisión encargada del dictamen, someten a la consideración del pleno de la Asamblea de esta Cámara de Diputados, diversas enmiendas a la iniciativa anteriormente señalada.

Presentamos el dictamen al que llegaron:

"DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE EDUCACION PUBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTICULO 3º EN SU PARRAFO PRIMERO Y FRACCIONES III, V Y VI, Y EL ARTICULO 31 EN SU FRACCION I, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE EDUCACIÓN PREESCOLAR

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fue turnada para su estudio y dictamen, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3º en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviada por la Honorable Cámara de Senadores, de conformidad con el procedimiento que establece el artículo 72, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme a las facultades que les son conferidas a las Comisiones por los artículos 39, 40, y 44 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los

Estados Unidos Mexicanos y así como 60, 65, 87, 88, 93 y demás concordantes del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se presenta el siguiente:

## DICTAMEN

### I. Del Proceso Legislativo

A). En sesión pública celebrada por el Pleno de la Colegisladora, el 13 de diciembre del año 2001, fue aprobado por ésta el dictamen sobre la iniciativa que reforma y adiciona los artículos 3º y 31º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B). Recibida la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 3º en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el 14 de diciembre de 2001, el Presidente de la Mesa Directiva, en uso de sus facultades legales y reglamentarias, acordó dar a la misma trámite de recibo y ordenó su turno a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

C). En reunión de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, celebrada el 28 de diciembre del año 2001, se dio trámite de recibo correspondiente y se aprobó iniciar la discusión de la Minuta de referencia, incorporando al análisis, por coincidir en la propuesta, las iniciativas siguientes:

1. En sesión celebrada el 22 de abril de 1999, por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Diputado Julio Castrillon Valdes, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó la iniciativa

de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como se deroga la fracción VIII del mencionado artículo.

2. En sesión celebrada el 30 de abril de 1999, por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Diputado Pablo Sandoval Ramírez, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y reforma diversas disposiciones del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. En sesión celebrada el 28 de abril de 2000, por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Diputado Lino Cárdenas Sandoval, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 3º en su párrafo segundo y fracciones III y IV y el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. En sesión celebrada el 25 de septiembre de 2001, por la Cámara de Diputados, la Diputada Celita Alamilla Padrón, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona el primer párrafo del artículo 3º y sus fracciones III y VI, así como la fracción I del artículo 31º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. En sesión celebrada el 18 de octubre de 2001, por la Cámara de Diputados, el Diputado Cutberto Cantorán Espinosa, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 3º en su párrafo primero y fracciones III y VI y artículo 31º en su fracción I, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 8, 12, 13, 37, 48, 51, 53, 54, 55, 59, 66 y 77 de la Ley General de Educación.

6. En sesión celebrada el 18 de octubre de 2001, por la Cámara de Diputados, el Diputado Alberto Anaya Gutiérrez, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona el primer párrafo del artículo 3º y sus fracciones III y VI, así como la fracción I del artículo 31º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

D). Con fecha 28 de diciembre del año 2001, en sesión de Comisiones Unidas, existiendo el quórum reglamentario, fue aprobado el presente dictamen, por lo que se pone a consideración de esta Soberanía para su discusión y resolución constitucional.”<sup>34</sup>

#### **D. PRESENTACIÓN DE LA MINUTA.**

La presentación de la minuta es realizada por la colegiadora, la cual después de haber analizado, valorado y discutido con los demás encargados presenta este documento del rescatado de la iniciativa que les fue presentada:

##### “II. Materia de la Minuta

En la Minuta objeto del presente dictamen se propone la reforma del artículo 3º de la Norma Suprema, para incorporar por una parte la responsabilidad del Estado de

---

<sup>34</sup> Gaceta Diputados. Gob. Mx. “Internet”

impartir la educación inicial y por otra parte establecer de manera obligatoria la educación preescolar.

Proponen, además, se incorpore en el artículo 31 fracción I de la Constitución Federal, la obligación de los mexicanos a hacer que sus hijos concurren a obtener la educación preescolar, además de la primaria, secundaria y militar ya consagrados en esta disposición.

### III. Valoración de la Minuta

La educación es un instrumento esencial para promover la dignidad del hombre y coadyuva a superar condiciones de pobreza y hambre de la sociedad.

En este sentido, el dictamen alcanzado por el Senado, da muestra de lo impostergable que resulta para el país reforzar medidas que desemboquen en la excelencia educativa que reciben los niños de México.

Los fines plasmados en las iniciativas presentadas por los legisladores en ambas cámaras del Congreso de la Unión, coinciden en su objeto.

Estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados reconocen que la obligatoriedad de la educación preescolar contribuye a ofrecer igualdad de oportunidades para el aprendizaje y a compensar las diferencias provocadas por las condiciones económicas, sociales y culturales del ambiente del cual provienen los alumnos.

Así mismo, es de resaltar la importancia de la educación preescolar al ser indispensable para que los niños desarrollen sus capacidades comunicativas, psicomotrices, del pensamiento matemático infantil, del cuidado de la salud y de la apreciación artística.

El desarrollo del niño es determinado en los primeros años de vida, la educación preescolar es un factor decisivo en el acceso, permanencia y calidad de aprendizaje en los alumnos que ingresan a la escuela primaria y secundaria.

En este sentido, estas Comisiones Unidas coincidimos en que hacer obligatoria la educación preescolar, repercutirá en que las nuevas generaciones de mexicanos cuenten con un bagaje de conocimientos mucho más amplio del que contaban niños hace dos o tres generaciones.

En México la educación preescolar no es obligatoria por lo que a decisión o capacidad económica de los padres los niños asisten o no a estas escuelas, sin embargo, este ciclo educativo es importante ya que se sientan las bases de una mejor educación y se fortalece la convivencia social.

El hecho de que existan en el país un veinticuatro por ciento de la población de 3, 4 y 5 años de edad, sin la oportunidad de acceder a la educación preescolar, evidencian la necesidad de políticas públicas que eliminen el rezago existente en este rubro.

La educación preescolar forma parte de lo que se ha denominado educación básica y que en el país, como lo establece la Constitución Política, sólo la educación primaria y la educación secundaria son obligatorias. Conceder el mismo carácter obligatorio a la educación preescolar es congruente con las tendencias que a escala mundial se han establecido para avanzar en la universalización de la educación básica.

Los integrantes de las Comisiones Unidas coincidimos con el dictamen aprobado por el Senado de la República, en la importancia de que los niños reciban educación preescolar. Esta coincidencia se funda, a partir de que un número importante de estudios de diversas disciplinas científicas entre ellas la pedagogía, la psicología y la sociología, han demostrado los beneficios inmediatos y mediatos

que conlleva cursar el nivel educativo de preescolar, para el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social de los niños.

Es conveniente mencionar la relevancia que adquiere la sociabilización que se genera al cursar la educación preescolar. Es durante los procesos de interacción social y de socialización, con los adultos, que el niño comienza a adquirir nociones como la responsabilidad, la cooperación, el reconocimiento de reglas y la existencia de derechos y obligaciones que norman cotidianamente la vida social.

Algo que también es característico y sustantivo para el desarrollo intelectual del niño de edad preescolar, son los aprendizajes que se desprenden de la actividad lúdica que se efectúa de manera permanente en el ámbito escolar. Es a partir del juego que se otorga sentido y significatividad a una cantidad considerable de situaciones y actividades relacionadas con la capacidad de clasificación, seriación, exploración, entre otras, que son fundamentales para el futuro aprendizaje de la lengua escrita y el desplegamiento del razonamiento matemático.

En relación a la educación inicial estas Comisiones Unidas creen que es pertinente incluirla en la fracción V del artículo 3º constitucional a efecto de que el Estado asuma el compromiso de promover y atender dicha educación inicial, compromiso igual al que asume en la educación superior, sin que se incluya en las fracciones relativas a obligatoriedad del estado para impartirlo.

En referencia a la adición a la fracción I del artículo 31 constitucional, para con ello incluir como obligación de los padres de familia hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas a obtener la educación preescolar, además de la primaria, secundaria y militar, ya consagrados en esta disposición; como un complemento lógico y natural a la reforma del artículo 3º.

Tomando en consideración que la educación constituye uno de los derechos fundamentales de todos los mexicanos y la escolaridad obligatoria establecida en la reforma redundará en fortalecer al conjunto de la educación básica, haciendo

cada vez más viable la educación con calidad, pertinencia y equidad social que reclaman los ciudadanos, los integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos nos permitimos someter a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el siguiente.”<sup>35</sup>

Una vez presentada la minuta esta es turnada al Ejecutivo Federal para que haga las últimas modificaciones y presentar el decreto final el cual es la promulgación de la Ley.

#### **4. DECRETO DE LEY.**

Por ultimo se da a conocer la ley final a la que se llego después de todas las discusiones preliminares por parte de la Cámara de Diputados y la de Senadores, los cuales utilizan la misma técnica parlamentaria para poder decretar una Ley de cualquier naturaleza que se les presenta en este caso presentada primero como iniciativa:

---

<sup>35</sup> Gaceta Diputados. Gob. Mx. “Internet”

“Decreto, que adiciona el artículo 3° en su párrafo primero y fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTÍCULO PRIMERO: Se adiciona el artículo 3° constitucional para quedar como sigue:

Artículo 3°.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

I a II...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) y b)...

VII

y

VIII...

ARTÍCULO SEGUNDO: Se adiciona el artículo 31 constitucional para quedar como sigue:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II a IV...

## TRANSITORIOS

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la unificación estructural, curricular y laboral de los tres niveles constitucionales obligatorios, en un solo nivel de educación básica integrada.

Tercero.- La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de la educación preescolar obligatoria para todo el país, así como preparar al personal docente y directivo de este nivel, de acuerdo a la nueva realidad educativa que surge de este decreto.

Cuarto.- Con el objetivo de impulsar la equidad en la calidad de los servicios de educación preescolar en el país, la autoridad educativa deberá prever lo necesario para dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 2º de la Ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional en materia de profesiones, en el sentido de que la impartición de la educación preescolar es una profesión que necesita título para su ejercicio, sin perjuicio de los derechos adquiridos de quienes a la fecha imparten este nivel educativo.

Quinto.- La educación preescolar será obligatoria para todos en los siguientes plazos: en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006; el primer año de preescolar, a partir del ciclo 2008-2009. En los plazos señalados, el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

Sexto.- Los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales incluirán los recursos necesarios para: la construcción, ampliación y equipamiento

de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación preescolar; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros y alumnos. Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación preescolar, las autoridades educativas federales en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los educandos a los servicios de educación primaria.

Séptimo.- Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el gobierno federal convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación preescolar en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Octavo.- Al entrar en vigor el presente Decreto, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México D.F. a 28 diciembre de 2001.

Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Salvador Rocha Díaz, PRI, Presidente (rúbrica); Juan Manuel Carreras López, PRI, secretario (rúbrica); Fanny Arellanes Cervantes, PAN, secretaria; Martha Patricia Martínez Macías, PAN, secretaria (rúbrica); Ramón León Morales, PRD, secretario; Roberto Aguirre Solís, PAN (rúbrica); Cuauhtémoc Cardona Benavides, PAN; Raúl Cervantes Andrade, PRI; Jaime Cervantes Rivera, PT (rúbrica); Tomás Coronado Olmos, PAN (rúbrica); Eréndira Olimpia Cova Brindis, PRI (rúbrica); José Gerardo de la Riva Pinal, PRI; Oscar Alfonso del Real Muñoz, PRI; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Uuc-kib Espadas Ancona, PRD (rúbrica); Javier García González, PRI (rúbrica); Alfredo Hernández Raigosa, PRD; José de Jesús Hurtado, PAN; Oscar Maldonado Domínguez, PAN (rúbrica); Ricardo García

Cervantes, PAN (rúbrica); Fernando Pérez Noriega, PAN (rúbrica); Rafael Rodríguez Barrera, PRI; José Elías Romero Apis, PRI; María Eugenia Galván Antillón, PAN; Mónica Leticia Serrano Peña, PAN (rúbrica); Felipe Solís Acero, PRI (rúbrica); Agustín Trujillo Iñiguez, PRI (rúbrica); José Velázquez Hernández, PRI (rúbrica); Alejandro Zapata Perogordo, PAN; Ildefonso Zorrilla Cuevas, PRI (rúbrica).

Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos:

Diputados: Enrique Meléndez Pérez, Presidente (rúbrica); Jorge Luis García Vera, secretario (rúbrica); Alonso Vicente Díaz, secretario (rúbrica); Oscar Ochoa Patrón, secretario (rúbrica); Miguel Bortolini Castillo, secretario (rúbrica); Celita Trinidad Alamilla Padrón (rúbrica); Luis Artemio Aldana Burgos (rúbrica); Silvia Alvarez Bruneliere (rúbrica); Alberto Anaya Gutiérrez; Hortensia Aragón Castillo (rúbrica, con reserva del 3º transitorio); Norma Enriqueta Basilio Sotelo (rúbrica); Rosa Elena Baduy Isaac (rúbrica); Juan Nicolás Callejas Arrollo (rúbrica); Cutberto Cantorán Espinosa (rúbrica); José Manuel Correa Ceseña; Ramón León Morales (rúbrica); José Carlos Luna Salas (rúbrica); Héctor Méndez Alarcón (rúbrica); María Cristina Moctezuma Lule (rúbrica); Miguel Angel Donaciano Moreno Tello (rúbrica); Rodolfo Guadalupe Ocampo Velázquez (rúbrica); José Ramírez Gamero; Eduardo Rivera Pérez (rúbrica); Gerardo Sosa Castelán; José María Tejeda Vázquez (rúbrica); Fernando Ugalde Cardona (rúbrica); Olga Margarita Uriarte Rico (rúbrica); María Isabel Velasco Ramos (rúbrica); Bertha Alicia Simental García (rúbrica); José del Carmen Soberanis González (rúbrica); Nahum Ildefonso Zorrilla Cuevas (rúbrica).<sup>36</sup>

Las razones para invertir en políticas y suministro de educación básica, descansan en las creencias culturales y sociales sobre los niños pequeños, los roles de la

---

<sup>36</sup> Gaceta Diputados. Gob. Mx. "Internet"

familia y el gobierno y los objetivos del mismo; en la actualidad la educación y los cuidados de los niños pequeños están cambiando del dominio privado hacia el público, con la consecuente atención a los roles complementarios de las familias y las instituciones encargadas de suministrar estos aprendizajes para el desarrollo de los niños pequeños. Buscamos equilibrar los puntos de vista sobre la infancia en el aquí y el ahora con las opiniones que consideran a la infancia como una inversión con el adulto del futuro en mente; esta diversidad de puntos de vista tiene importantes implicaciones para la organización de las políticas.

Por ello es importante la integración de esta política ya que la edad en la cual los niños hacen la transición hacia la educación primaria va de los cuatro a los siete años; la edad en la cual comienza la escolarización que ejerce una influencia sobre la duración y la naturaleza de sus propias experiencias. Existen varios países en donde el acceso a la educación preescolar es un derecho establecido por la ley desde los tres años, la tendencia apunta hacia la cobertura total del grupo de edad que va de los tres a los seis años, con la intención de dar a todos los niños por lo menos dos años de suministro gratuito, financiado públicamente, antes del comienzo a la educación primaria.

La política relacionada con los menores de tres años está íntimamente relacionada con los esfuerzos gubernamentales de ampliar el suministro y aumentar el enfoque educativo, aún existen diferencias en el acceso y la calidad para este segmento de edad; el gobierno está procurando desarrollar soluciones más flexibles y diversas, mientras que a la vez se abordan las diferentes regiones y locales en el acceso y estrategias para incluir a los niños con necesidades de apoyo especial, es decir niños de familias de bajos recursos, que pertenecen a minorías étnicas, culturales y lingüísticas, pero todo ello es algo que analizaremos de manera más minuciosa con gráficas que nos describirán las reales condiciones de las que cuenta el país para lograr esta cobertura.

Se pretende además lograr que el servicio que se imparta sea de calidad, pero estas definiciones difieren considerablemente entre los grupos de interés y entre

países. Aunque es necesario establecer lineamientos de calidad a nivel nacional, también se requiere que sean lo suficientemente amplios para admitir entornos individuales que respondan a las necesidades de desarrollo y las posibilidades de aprendizaje de los niños. “Con el objeto de medir la calidad, en algunos países se emplean escalas de medidas estandarizadas para la observación y la evaluación de los niños. En otros países se favorece la colaboración en la definición de objetivos y metas de los programas a nivel local, fomentando la participación de una serie de grupos de interés en el proceso”.<sup>37</sup>

La responsabilidad de garantizar la calidad tiende a compartirse entre inspectores externos, asesores pedagógicos, el personal y los padre; aunque existe una tendencia a la autoevaluación con variación externa para fomentar la reflexión constante y las mejoras en al calidad. Las principales inquietudes sobre la calidad que se tiene que ofrecer incluyen desde nuestro punto de vista: en la falta de coherencia y coordinación de las políticas y el suministro que tiene que resivir la educación preescolar, el bajo estatus y coherencia del personal de sector de asistencia social, las bajas normas de suministro para niños menores de tres años y la tendencia a que los niños perteneciente a familias de bajos ingresos reciban servicios de baja calidad.

En un estudio realizado por la OCDE se constato que los gobiernos fomentan el aumento de la calidad a través de: “documentos marco y de una dirección basada en la consecución de objetivos, adopción voluntaria de normas y acreditación, diseminación de resultados de investigación y de formación, empleo sensato del financiamiento especial, apoyo técnico a los niveles directivos locales, aumento de la capacitación y elevación del nivel de los empleados, fomento de la autoevaluación y de la investigación realizada por los practicantes, y el establecimiento de un sistema democrático de controles y equilibrios que incluya a

---

<sup>37</sup> OCDE. “Niños pequeños grandes desafíos. Educación y atención en al infancia temprana.” Edit Fondo de cultura económica, México. 2003. Pág. 14

los padres”<sup>38</sup>; para esto tenga una buena captación tienen que asegurarse además de la participación de los padres de familia ya que con ello se aprovecharía los conocimientos que los padres tienen de sus hijos fomentando la continuidad del aprendizaje en el hogar, pero todo este análisis se observará más a detalle en el siguiente capítulo.

---

<sup>38</sup> Idem. Pag. 15

### **CAPITULO III**

## **ALCANCES EDUCATIVOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR.**

Durante la última década, la política acerca de la educación y los cuidados para la primera infancia ha experimentado un aumento de atención en los países; por una parte este interés ha sido motivado por investigaciones que muestran la importancia de las experiencias tempranas de calidad en el desarrollo cognoscitivo, social y emocional de corto plazo en los niños, así como la relevancia para su éxito en el largo plazo en términos de la educación escolar y las etapas posteriores. Asimismo inquietudes al respecto de la equidad han llevado a los diseñadores de políticas a concentrarse en la manera en la cual el acceso a los servicios de calidad durante el ingreso de los pequeños al nivel preescolar, pueden mitigar algunos de los efectos negativos de las personas en desventaja y contribuir a la integración social de los niños. Al mismo tiempo, la mayoría de los gobiernos han reconocido la necesidad del suministro de educación accesible y confiables con el objeto de fomentar la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo, así como facilitar la reconciliación de las responsabilidades del trabajo y la familia, así como fortalecer los fundamentos del aprendizaje para toda la vida de todos los niños.

Un informe presentado por la OCDE identifica ocho elementos clave de política que contiene la posibilidad de fomentar el acceso equitativo a una educación de calidad. Estos elementos son generales e inclusivos, de manera que se pueden considerar a la luz de distintos contextos y circunstancias, valores y creencias nacionales, dichos elementos deben formar parte de un esfuerzo amplio, donde participen diversos grupos de interés, para reducir la pobreza infantil, fomentar el trato igual entre géneros, mejorar los sistemas educativos, valorar la diversidad e

incrementar la calidad de vida de padres e hijos. Estos ocho elementos clave son los siguientes:

- “Un enfoque sistematizado e integral del desarrollo y aplicación de políticas requiere de una visión clara de los niños desde el nacimiento hasta los ocho años, la elección de un ministerio que oriente el esfuerzo y que colabore con otros departamentos y sectores puede fomentar el desarrollo de una política coherente y participativa que responda a las necesidades de distintos niños y de sus familias. El establecimiento de vínculos fuerte entre servicios, profesionistas y padres, también fomenta la coherencia para los niños.
- Una asociación fuerte e igualitaria con el sistema educativo apoya la aplicación de un enfoque de aprendizaje permanente desde el nacimiento, fomenta las transiciones fáciles para los niños y reconoce a los cuidados de la primera infancia como una parte importante del proceso educativo. Las asociaciones sólidas con el sistema educativo ofrecen la oportunidad de unir las diversas perspectivas y métodos de las escuelas concentrándose en las fortalezas de ambos enfoques.
- Un enfoque universal del acceso, con atención particular en los niños con necesidad de apoyo especial: mientras que el acceso a la educación preescolar es casi universal para los niños a partir de los tres años, se requiere poner más atención a las políticas y el suministro para niños menores de tres años. Resulta importante garantizar un acceso equitativo, de modo que los niños tenga las mismas oportunidades de acceder a una educación preescolar de calidad, sin importar el ingreso familiar, la situación laboral de los padres, las necesidades educativas especiales a los antecedentes étnicos o de lenguaje.
- Inversión pública considerable en servicios e infraestructura: mientras que la educación preescolar puede ser financiada mediante una combinación de fuentes, existe la necesidad de una inversión gubernamental sustancial para apoyar un sistema sostenible de servicios accesibles y de calidad. Los

gobiernos necesitan desarrollar estrategias claras y congruentes para signar los recursos escasos de manera eficiente, incluyendo la inversión en una infraestructura que complemente la planeación a largo plazo y los esfuerzos de mejoramiento de calidad.

- Un enfoque participativo al mejoramiento y la garantía de calidad: la definición, garantía y seguimiento de la calidad debe ser un proceso participativo y democrático que atraiga las contribuciones del personal, los padres y los niños. Existe la necesidad de establecer normas regulativas para todo tipo de suministro apoyado por inversiones coordinadas, los marcos pedagógicos enfocados en el desarrollo integral del niño dentro de un grupo de edad pueden ser un apoyo a un desempeño profesional de calidad.
- Condiciones apropiadas de capacitación y trabajo para el personal en cualquier tipo de suministro: una educación de calidad depende de una sólida capacitación del personal, así como de condiciones de trabajo justas en el sector. La capacitación inicial y en el trabajo pueden ampliarse para considerar las crecientes responsabilidades educativas y sociales de la profesión. Existe una necesidad crucial de desarrollar estrategias para reclutar y retener una fuerza de trabajo calificada, diversa y mixta en términos de género, así como garantizar que hacer una carrera en la educación resulte una experiencia satisfactoria, respetada y financieramente viable.
- La atención sistemática a la supervisión y la recolección de datos requiere de procedimientos coherentes para recabar y analizar datos acerca de la situación de los niños pequeños, la fuerza laboral dedicada a la primera infancia, se requiere de esfuerzos a nivel internacional para identificar y abordar las lagunas de datos que existen en esta área, así como las prioridades inmediatas de recolección de datos y de supervisión.
- Un marco de referencia estable y una agenda de largo plazo para la investigación y la evaluación: como parte de un proceso continuo de

mejoramiento, se requiere una inversión constante para apoyar la investigación acerca de metas clave de política. El programa de investigación puede ampliarse para incluir disciplinas y métodos que se encuentren faltos de representación. Debería explorarse la gama de estrategias que existen para difundir los hallazgos de las investigaciones ante distintos tipos de público.”<sup>39</sup>

Los países que han adoptado total o parcialmente estos elementos para una política exitosa comparten un sólido compromiso público hacia los niños pequeños y sus familias; los distintos esfuerzos realizados por estos países para garantizar que el acceso incluya a todos los niños han dado inicio a esfuerzos particulares para aquellos niños que requieren apoyo especial. La calidad es uno de los puntos más importantes de la agenda, en tanto que un medio para asegurar que los niños no solo cuenten con las mismas oportunidades para garantizar su educación preescolar, sino también para beneficiarse de estas experiencias de manera que fomenten su desarrollo y aprendizaje.

### **3.1 LA EXPANSIÓN DEL SUMINISTRO HACIA EL ACCESO UNIVERSAL.**

La mejoría del acceso, es decir, la facilidad con la que los niños y familias pueden participar en la educación que se debe de impartir en el preescolar, es una prioridad de política del gobierno aunque con distintos énfasis y enfoques. De manera creciente, los países están ampliando el suministro hacia el acceso que sea accesible para todos los niños cuyos padres desean que participen en el, que sea equitativo, de calidad, asequible en términos económicos que cumpla con las diversas necesidades de los niños y niñas, familias, particularmente para los niños que más necesitan apoyo. La accesibilidad en todas las zonas (rurales y urbanas), la posibilidad de pagarlo, los horarios de apertura durante la jornada y el año, la

---

<sup>39</sup> op cit. Pág. 20

flexibilidad y la disponibilidad en términos de distintos grupos de edad, así como para niños con necesidades especiales.

El gobierno debe tener en cuenta la edad en la cual los niños hacen la transición hacia la educación primaria, en la que comienza la escolaridad influye sobre la duración y la naturaleza de las experiencias de los niños en los sistemas de educación preescolar; el gobierno pretende que el acceso a este nivel educativo sea un derecho adquirido a partir de los tres años y la tendencia apunta hacia la cobertura total del grupo de edades entre los tres y los seis años, con la intención de proporcionar a todos los niños por los menos dos años de suministro gratuito financiado públicamente antes del inicio de la escolaridad obligatoria. El gobierno se está esforzando por desarrollar arreglos más flexibles y diversos mientras que a la vez abordan las diferencias regionales y locales en el acceso, y estrategias que incluyan a los niños con necesidades de apoyos especiales (como los niños de familias de bajos ingresos, niños con necesidades educativas especiales, niños de minorías étnicas, culturales y lingüísticas)

### 1.- “EVOLUCION DE LA EDUCACIÓN 1/”<sup>2</sup>

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Matricula del sistema Escolarizado (millones de alumnos) <sup>2/</sup>	26.4	26.9	27.6	28.1	28.6	29.2	29.6	30.1	30.8	31.5
promedio de escolaridad de estudios(grados) <sup>3/</sup>	6.9	7.0	7.1	7.2	7.2	7.4	7.6	7.7	7.8	7.9
índice de analfabetismo(porcentaje) <sup>4/</sup>	10.9	10.6	10.3	10.0	9.8	9.5	9.2	9.0	8.8	8.5
Gasto de educación por alumno (miles de pesos)	2.9	3.4	5.4	6.5	8.0	9.6	11.1	12.6	13.4	14.2
Preescolar	1.8	2.2	3.5	4.4	5.6	6.8	7.6	8.4	8.9	9.4

<sup>2</sup> [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx) op. Cit. 1/ Las cifras se refieren a los ciclos escolares en que indican el año en cuestión.

2/ Para el ciclo escolar 2002-2003 las cifras son estimadas

3/ se refiere al grado promedio de escolaridad de la población de 15 años y más.

4/ Es la relación porcentual del número total de analfabetos entre la población de 15 años y más. Información al 31 de diciembre de cada año.

La evolución de la educación preescolar se ha visto en un incremento sobre la matrícula de asistencia por parte de los niños a este nivel educativo, así como el aumento de el gasto escolar que se le brinda a los pequeños, en el cual se utilizara para la enseñanza del menor y aprovechar los instrumentos que brindan en la utilización para el aprendizaje de los educandos.

Con esta implementación se ha ido disminuyendo el índice de analfabetismo ya que se esta brindando una escuela de calidad para todos, así como, la atención por toda la republica en donde se observa en la tabla es que en el año de 1994 se tenia un porcentaje del 10.9% de analfabetas y para el año de 2003 se cuenta con el 8.5 %. Así como en el país. En preescolar el gasto por alumno a incrementado considerablemente ya que en el año de 1994 se otorgaba 1.8 miles de pesos y para el año 2003 se financia el 9.4 miles de pesos.

A partir de la década de los años setenta nuestro país ha experimentado una importante expansión de la matrícula de la educación preescolar. "Hacia 1975, en todo el país, a la educación preescolar asistían aproximadamente medio millón de alumnos, atendidos por 14 mil maestras en 4 mil escuelas"<sup>3</sup>. El servicio básicamente se ofrecía en los centros urbanos, con muy poca presencia en localidades pequeñas y en el medio rural.

"Para el ciclo escolar 1999-2000 el sistema se había transformado notablemente: la matrícula pasó a ser de 3.3 millones de niños, atendidos por 155 mil educadoras(es) en 73 mil escuelas. Actualmente la educación preescolar atiende al 15.4% de niños de 3 años, al 58.8% de 4 y al 82.6% de 5."<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx).

<sup>4</sup> Op cit.

**Población infantil de 3 a 5 años\***  
(miles)

<b>Año</b>	<b>3 años</b>	<b>4 años</b>	<b>5 años</b>	<b>Población de 3 a 5 años</b>
1970	1,682.0	1,684.0	1,687.3	5,053.0
1990	2,170.0	2,187.2	2,116.0	6,473.0
2000	2,169.3	2,276.0	2,251.2	6,696.3

Una parte significativa de la expansión de la cobertura de este servicio se realizó en zonas indígenas y en regiones de alta marginación. “La educación preescolar indígena ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos diez años: de 218,900 alumnos que se atendían en 1990, se incrementó la matrícula a 293,800 para el año 2000. Al inicio de la década de los noventa el preescolar indígena atendía al 8% de la población nacional que recibía este servicio, para finales de la misma atendía al 8.5 de la población, lo que significa un incremento aproximado de 70 mil niños”<sup>5</sup>.

**3.2. METAS Y AVANCE DEL PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO 1995-2000.**

<b>PREESCOLAR</b>	<b>CICLO 1994-1995</b>	<b>META 2000-2001</b>	<b>AVANCE 1998-1999</b>
5 Años	74.5%	90.0%	83.6%
4 Años	52.5%	65.0%	57.6%
<b>MATRICULA TOTAL</b>	<b>3,092,800</b>	<b>3,700,000</b>	<b>3,362,952</b>

<sup>5</sup> [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

Este sorprendente crecimiento implicó que aquel sistema predominantemente urbano se extendiera a todos los ámbitos geográficos y sociales del país, mediante diversas modalidades (general, indígena, comunitaria). A diferencia de las décadas anteriores a 1970, la educación preescolar atiende actualmente a niñas y niños procedentes de muy diversos grupos sociales, ambientes familiares y culturales.

Con la implementación de la política educativa nos damos cuenta de los alcances obtenidos a través del transcurso del tiempo, el acceso al menos de uno o dos años de preescolar antes de matricularse en primer grado se ha expandido significativamente durante los últimos 30 años, fundamentalmente para los niños de los hogares de mayor ingreso. "El 43% de los niños de cuatro años y el 77% de los niños de cinco años están inscritos en preescolar. Más aún que en el caso de la educación primaria, donde el acceso es mayor, los excluidos del acceso a preescolar son los hijos de los pobres"<sup>6</sup>.

Como se puede ver en la grafica siguiente la atención lo los niñas y los niños en edad preescolar esta aumentando a través de los años y con la implementación de esta política los avances en la población son mayores, así como; la atención de los alumnos es mayor en niños de cinco años donde por obligatoriedad se tiene que cursar un año.

**Atención de niños en edad de asistir a preescolar**  
(Porcentajes)

<b>Ciclo escolar</b>	<b>3 años</b>	<b>4 años</b>	<b>5 años</b>	<b>Atención de 3, 4 y 5 años</b>
1990-1991	7.5	42.7	68.5	39.5
1995-1996	10.8	48.8	76.1	45.0
2000-2001	15.3	54.8	79.3	50.1
2002-2003	20.6	63.2	81.4	55.5

Fuente: La Calidad de la Educación Básica en México. Primer informe anual 2003. Página 31.  
INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

<sup>6</sup> [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)

### 3.3 “EDUCACIÓN BÁSICA POR TIPO DE SERVICIO”<sup>7</sup> PREESCOLAR.

#### Educación Preescolar

Ciclo escolar	General			Indígena			Comunitaria		
	Escuelas	Maestros	Alumnos (miles)	Escuelas	Maestros	Alumnos (miles)	Escuelas	Maestros	Alumnos (miles)
1970-1971	3,077	10,524	400.1	0	0	0	0	0	0
1975-1976	4,156	14,073	537.0	0	0	0	0	0	0
1980-1981	12,941	32,383	1,071.6	3,632	4,361	102.8	0	0	0
1985-1986	35,649	80,529	2,381.4	5,264	7,421	181.6	2,962	2,962	37.8
1990-1991	36,189	91,153	2,478.7	6,209	9,481	218.9	4,338	4,338	36.5
1995-1996	45,653	114,502	2,831.7	7,919	12,302	270.8	7,400	7,400	67.5
2000-2001	48,950	127,754	3,012.3	8,487	13,752	292.0	14,421	14,803	119.4
2002-2003	49,840	132,715	3,202.7	8,856	14,383	305.1	16,062	16,183	128.1

Fuente: Elaborado con base en estadísticas educativas históricas de la Secretaría de Educación Pública

En la educación preescolar se ha obtenido un gran crecimiento ya que tanto en la educación general, indígena y comunitaria se ha visto un avance trascendente debido a que se ha aumentado el número de alumnos escuelas y profesoras que en años pasados.

En el año de 1995 al 2004 se incremento la matricula estudiantil en edad promedio de 4 a 6 años se vio un aumento de que para el ciclo escolar 1995-1996 el total de alumnos era de 3 170.0% y para el año en curso se tiene un total de 3 725.2% ya que en estos mismos ciclos escolares en la educación general se tenia 2 831.7% a 3276.3%, en la educación indígena es de 270.8 a 311.1 y en la comunitaria se tiene 67.5 % de la población a 137.8% esto nos muestra que el

<sup>7</sup> Op cit. e/ cifras estimadas

nivel preescolar sirve para un mejoramiento de los alumnos en edad promedio de asistencia a la escuela.

En lo que se refiere a educadoras el número ha incrementado tanto en la educación indígena, comunitaria y general que para el año de 1995 las educadoras con que se contaban eran 134 204 y para el año en curso se tiene 163 624 mil educadoras.

En lo que se refiere a la infraestructura al igual que la matrícula y las educadoras también tubo un crecimiento considerable ya que al incrementar la matrícula poblacional se tiene que proporcionar más aulas para impartir la educación preescolar en todos estados.

Este sorprendente crecimiento implicó que aquel sistema predominantemente urbano se extendiera a todos los ámbitos geográficos y sociales del país, mediante diversas modalidades (general, indígena, comunitaria). A diferencia de las décadas anteriores a 1970, la educación preescolar atiende actualmente a niñas y niños procedentes de muy diversos grupos sociales, ambientes familiares y culturales.

Una parte significativa de la expansión de la cobertura de este servicio se realizó en zonas indígenas y en regiones de alta marginación. La educación preescolar indígena ha tenido un crecimiento sostenido en los últimos diez años: de 218,900 alumnos que se atendían en 1990, se incrementó la matrícula a 293,800 para el año 2000. Al inicio de la década de los noventa el preescolar indígena atendía al 8% de la población nacional que recibía este servicio, para finales de la misma atendía al 8.5 de la población, lo que significa un incremento aproximado de 70 mil niños.

El establecimiento del servicio de educación preescolar indígena –además del reto pedagógico que implica la educación de los menores de 6 años en general- exige la superación de retos relacionados con la construcción de currículos y prácticas

educativas pertinentes a la realidad cultural y lingüística de los distintos grupos étnicos de nuestro país; en particular, por ejemplo, la interacción en el aula debe realizarse mediante el uso de la lengua indígena correspondiente.

Para la educación como tipo de control se ha visto que tanto en el plano federal, estatal y particular se ha tenido un crecimiento tanto en la matrícula educativa, profesoras y aulas y como se puede observar en la tabla este crecimiento a contribuido la calidad de la educación para todos los niños en edad de asistir al nivel preescolar.

### 3.4. “EDUCACIÓN BÁSICA POR TIPO DE CONTROL”<sup>8</sup> PREESCOLAR.

Ciclos Escolares	Total	Total	Federal	Estatad 1/	Particular
Matrícula (miles)					
1995-1996	22 480.7	3 170.0	294.7	2 639.2	236.1
1996-1997	22 698.1	3 238.3	297.3	2 689.6	251.4
1997-1998	22 889.3	3 312.2	316.1	2 723.2	272.9
1998-1999	23 129.0	3 360.5	327.1	2 732.0	301.4
1999-2000	23 368.2	3 393.7	323.9	2 751.3	318.5
2000-2001	23 565.8	3 423.6	324.3	2 756.1	343.2
2001-2002	23 755.9	3 432.3	319.7	2 762.0	350.6
2002-2003	24 153.2	3 635.9	338.9	2 928.1	368.9
2003-2004	24 416.8	3 725.2	351.3	2 991.6	382.2
e/ maestros (número)					
1995-1996	914 833	134 204	15 425	105 160	13 619
1996-1997	946 505	146 247	17 467	113 033	15 747
1997-1998	959 013	145 029	18 815	111 695	14 519
1998-1999	982 925	150 064	20 916	113 455	15 693
1999-2000	995 486	151 793	21 158	114 723	15 912
2000-2001	1 013 647	156 309	22 204	116 683	17 422
2001-2002	1 028 524	159 004	22 620	118 483	17 901
2002-2003	1 045 793	163 282	23 392	120 570	19 320
2003-2004	1 058 882	166 624	24 247	122 496	19 881
e/ ESCUELAS					

<sup>8</sup>Op Cit. e/Cifras estimadas

1/ Comprende además el sostenimiento autónomo(preescolar a partir de 1990-19991)

(Número)					
1995-1996	179 253	60 972	9 283	46 770	4 919
1996-1997	183 576	63 319	9 939	48 137	5 243
1997-1998	190 098	66 801	12 364	49 043	5 394
1998-1999	194 775	68 997	14 114	49 224	5 659
1999-2000	195 714	69 916	14 639	49 403	5 874
2000-2001	199 201	71 840	16 014	49 691	6 135
2001-2002	201 718	73 384	16 927	50 098	6 359
2002-2003	203 970	74 758	17 660	50 371	6 727
2003-2004	207 267	76 472	18 469	51 111	6 892
e/					

El servicio público de educación preescolar -incluyendo sus tres modalidades- ha adquirido una gran importancia social por la dimensión de la población que atiende, por los recursos que se invierten y, especialmente, porque se constituye en un servicio de gran potencial para el desarrollo de las capacidades de las niñas y los niños, particularmente para aquellos sectores de la población infantil que en su ambiente familiar cuentan con menos estímulos y posibilidades para su desarrollo. Sin embargo, hasta la fecha se carece de estudios sistemáticos que permitan conocer con cierta precisión cuáles son los logros que las niñas y los niños obtienen de su paso por la educación preescolar y cuáles son los cambios necesarios en los diversos componentes de este servicio: currículo, prácticas pedagógicas, operación cotidiana, etcétera.

El plan de estudios vigente data de 1992 y tampoco existen estudios generales sobre su implementación y sus resultados. Datos y testimonios no sistemáticos permiten afirmar que aunque entre el personal docente y directivo existe consenso acerca de las metas educativas generales que deben lograrse con la educación preescolar –desarrollo de la autonomía e identidad personal, socialización, aprendizaje de nuevas formas de convivencia y colaboración, desarrollo de las capacidades comunicativas y del pensamiento matemático, así como la adquisición de hábitos y actitudes favorables hacia el cuidado de la salud, entre otras- en las prácticas educativas una gran parte del tiempo se destina a actividades “de rutina”, manuales y de entretenimiento. En cambio, el desarrollo de la expresión

oral, la familiarización con la lengua escrita y la iniciación a la lectura, el razonamiento matemático o el desarrollo de la capacidad para resolver problemas son desatendidos o abordados de manera ocasional.

Por lo que a continuación veremos las graficas en las cuales observamos la proyección que se tuvo al implementar la iniciativa de un año de obligatoriedad en preescolar, que tanto en alumnos, maestros, escuelas y financiamiento se fue aumentando a lo largo de los años.

La matricula de atención a niños de tres a cinco años de edad a incrementado a lo largo de los años y con la política implementada es mayor el crecimiento de la población de los infantes menores de seis años, es entre las mas atendidas por el gobierno federal.

### 3.5. “MATRICULA POR EDAD Y PORCENTAJE DE ATENCIÓN DE EDUCACIÓN PREESCOLAR”<sup>9</sup>

#### 3.5.1 Tres años de edad.

Ciclos Escolares	Población 1/	Matricula	Atención %
1995-1996	2 340 328	252 006	10.8
1996-1997	2 338 365	247 770	10.6
1997-1998	2 331 066	267 101	11.5
1998-1999	2 312 067	308 669	13.4
1999-2000	2 278 214	318 122	14.0
2000-2001	2 229 644	340 471	15.3
2001-2002	2 180 780	371 137	17.0
2002-2003	2 127 941	438 044	20.6
2003-2004	2 068 702	513 039	24.8

<sup>9</sup>Op Cit. 1/ La cifra de población de tres a cinco años fue modificada para todo el periodo, debido a una actualización de CONAPO lo que se refleja también en el porcentaje de atención. Proyecciones de población a mitad del año, CONAPO 2003

2/ Se refiere a aquellos alumnos que rebasan los cinco años de edad.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaria de Educación Pública.

e/			
----	--	--	--

La niñez atendida en lo que va de los años 1995 a 2004 ha incrementado en un porcentaje de 24.8% con un número de alumnos atendidos de 513 039 contando con una población de 2 068 702, en lo cual se puede observar en la tabla la población infantil ha disminuido en 271 626 de los infantes en promedio de la edad preescolar.

### 3.5.2 Cuatro años de edad

Ciclos Escolares	Población 1/	Matricula	Atención %
1995-1996	2 321 083	1 132 882	48.8
1996-1997	2 330 769	1 217 649	52.2
1997-1998	2 329 915	1 218 759	52.3
1998-1999	2 323 595	1 243 540	53.5
1999-2000	2 304 567	1 257 526	54.6
2000-2001	2 270 837	1 243 605	54.8
2001-2002	2 223 160	1 246 175	56.1
2002-2003	2 174 515	1 374 104	63.2
2003-2004	2 121 902	1 387 724	65.4
e/			

En los niños de 4 años de edad con respecto a la población ha disminuido en relación con los años antepasados ya que en esta año escolar se tiene una población menor a la que se tenía en 1995-1996 en donde se atendía el 48.8 % de alumnos, y para el ciclo escolar 2003-2004 se atiende el 65.4 % de la niñez y con estos cifras podemos mencionar que la implementación de la política educativa que se está tratando ha beneficiado a la niñez mexicana, e donde se reflejan los resultados en las tablas.

### 3.5.3 Cinco años de edad.

Ciclos Escolares	Población 1/	Matricula	Atención %
1995-1996	2 295 946	1 747 398	76.1
1996-1997	2 312 529	1 758 730	76.1
1997-1998	2 323 107	1 796 522	77.3
1998-1999	2 322 837	1 789 033	77.0
1999-2000	2 316 033	1 797 957	77.6
2000-2001	2 297 629	1 722 235	79.3
2001-2002	2 265 528	1 799 404	79.4
2002-2003	2 218 022	1 806 522	81.4
2003-2004	2 169 546	1 811 567	83.5
e/			

Con la política educativa de un año de obligatoriedad para el nivel preescolar se tiene que la mayor absorción de enseñanza se tiene a los niños de cinco años de edad por lo tanto, en el ciclo escolar 2003-2004 se atiende el 83.5% de la población infantil donde nos indica que los padres de familia sólo mandan sus hijos al jardín de niños un año a cursar la educación inicial.

### 3.5.4 Cuatro y cinco años, extraedad y matricula total.

Ciclos Escolares	Población 1/	Matricula	Atención %	Extraedad 2/	Matricula total
1995-1996	4 617 029	2 880 280	62.4	37 665	3 169 951
1996-1997	4 643 298	2 976 379	64.1	14 188	3 238 337
1997-1998	4 653 022	3 015 281	64.8	29 799	3 312 181
1998-1999	4 646 432	3 032 573	65.3	19 276	3 360 518
1999-200	4 620 600	3 055 483	66.1	20 136	3 393 741
2000-2001	4 568 466	3 065 840	67.1	17 297	3 423 608
2001-2002	4 488 688	3 045 579	67.9	15 610	3 432 326
2002-2003	4 392 537	3 180 626	72.4	17 233	3 635 903
2003-2004	4 291 448	3 199 292	74.6	12 841	3 725 171
e/					

Con la implementación de la política educativa de un año de obligatoriedad del nivel preescolar se han tenido resultados convincentes ya que podemos decir que la población infantil entre los tres años a seis años se atiende la mayoría de esta

población y por consecuencia la matrícula total para el año 1995 era de 3 169 961 y para este año escolar se atiende una matrícula de 3 725 171 mil niños aproximadamente ya que contamos con un total de niños en edad preescolar de 4 291 448 mil niños.

En este programa se centra el interés en las capacidades de los niños, en la variedad de formas en que estas capacidades se manifiestan y en los diversos niveles de dominio que de ellas pueden existir entre niñas o niños de una misma edad. Los avances que logran los alumnos en cada una de estas competencias se manifiestan al actuar en situaciones reales de la vida escolar o extraescolar; la educadora puede percatarse de logros, dificultades y necesidades de apoyo específico de los pequeños. Se aspira a que asuma una actitud de alerta constante hacia lo que pasa con los preescolares y su aprendizaje, lo que posibilitará la puesta en práctica de mejores estrategias y decisiones educativas

La revisión de la evolución histórica de la educación preescolar, los cambios sociales y culturales, los avances en el conocimiento acerca del desarrollo y el aprendizaje infantil y, en particular, el establecimiento de su carácter obligatorio, permiten constatar el reconocimiento social de la importancia de este nivel educativo.

Este reconocimiento de la reivindicación histórica por generaciones de educadoras que pugnaron por establecer y extender este servicio educativo para los niños más pequeños. El aprendizaje infantil y la importancia de la educación preescolar Los primeros años de vida ejercen una influencia muy importante en el desenvolvimiento personal y social de todos los niños; en ese periodo desarrollan su identidad personal, adquieren capacidades fundamentales y aprenden las pautas básicas para integrarse a la vida social.

Los avances sobre los procesos de desarrollo y aprendizaje infantil coinciden en identificar un gran número de capacidades que los niños desarrollan desde muy temprana edad e igualmente confirman su gran potencialidad de aprendizaje.

**Matrícula de alumnos de educación preescolar por tipo de servicio**

<b>Ciclo escolar</b>	<b>Público</b>	<b>%</b>	<b>Particular</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
1970-1971	371,153	92.8	28,985	7.2	400,138
1975-1976	493,409	91.9	43,681	8.1	537,090
1980-1981	952,960	88.9	118,659	11.1	1,071,619
1985-1986	2,230,208	93.7	151,204	6.3	2,381,412
1990-1991	2,501,311	91.5	232,743	8.5	2,734,054
1995-1996	2,933,837	92.6	236,114	7.4	3,169,951
2000-2001	3,080,417	90.0	343,191	10.0	3,423,608
2002-2003	3,266,955	89.9	368,948	10.1	3,635,903

Fuente: Elaborado con base en estadísticas educativas históricas de la Secretaría de Educación Pública

## Bibliografía

1. AGUERRONDO, Inés, "La escuela como organización inteligente". Edit. Troquel. Segunda edición. Argentina, 1998.
2. AGUILAR, Monteverde, Alonso, Problemas Estructurales del Desarrollo. México, UNAM, 1971.
3. AGUILAR, Monteverde, Alonso, "El Estudio de las Políticas Públicas", Antología n.1, Edit. Porrúa, México, 1992.
4. AGUILAR, Monteverde, Alonso, "La Implementación de las Políticas", Antología n. 4, Edit. Porrúa, México, 1993.
5. AGUILAR, Monteverde, Alonso, "Análisis de Políticas Públicas", Antología n. 2, Edit. Porrúa, México, 1992.
6. ALVAREZ, Díaz Ángel Eduardo, "Análisis de Políticas Públicas", Caracas, Edit. C.L.D.A.P.D., 1992.
7. ALVIN y Toffler Heidi. "La creación de una nueva civilización". Plaza y Janes Editores, S:A, Barcelona, 1995
8. BALL, J. Stephen, "La micro política de la escuela, hacia una teoría de la organización escolar", Edit. Paídos Ibérica, S.A. España, 1994
9. BALDOMERO, Cores Transmonte. "Legislación, Referéndum"
10. CAPELLE, Jean, "Educación pública", Edit. Planeta Barcelona, 2da ED. España, 1980
11. DÁVILA, L. de Guevara, Carlos, Ph. D. "Teorías organizacionales y administración enfoque critico", Edit. Lili Sulano Arcualo, buenos aires argentina, 2001.
12. DE FARIA, Mello, "Desarrollo organizacional, enfoque integral", Edit. Limusa Noriega Editores. México, 2003
13. DOSA, Marta. "Información para el progreso de América Latina". La Habana, septiembre de 1998, Pág. 2

14. ESPINOZA, Sandoval Néstor, Pérez Manuel, "Las política Educativas en México durante el periodo 1988-1994". México, 1997
15. EDUCACIÓN, "Revista del Consejo Nacional técnica", Vol. VII, No.37, Año 1981
16. Educación Inicial, "Los contenidos en la enseñanza", Ediciones novedades educativas. Argentina, 1995
17. Etkin, Jorge, Scharstein, "Identidad de las Instituciones(Invariancia y cambio)", Edit. Paidos Grupos e Instituciones, México. 1992.
18. FONTES, Martínez Carlos Fabián coaut. "Evaluación de Políticas Educativas", Edit. Trillas México, 1996.
19. Foro Nacional, "La educación básica ante el nuevo milenio", México, 1999
20. FUENTES, Molinar Olac, "Educación y política en México", Edit. Nueva imagen, México, 1991
21. GALLO, Martínez Víctor, "Política Educativa en México"
22. GONZALEZ, Villarrel Roberto. "Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva". Tomo 1, Edit La Jornada, 2001, Pág. 49
23. GUTIÉRREZ, Guerrero Eduardo, "Administración pública: Concepto y disciplina". México, 1994
24. JIMENO, Sacristán, "Comprender y transformar la enseñanza: la evaluación de la enseñanza". Edit: Madrid, Marata, 1997. Pág. 334-397.
25. LATAPI, Pablo, "Análisis de un sexenio de la educación en México". México, Pág. 45-48
26. Latapi, Pablo, "Política educativa y valores Nacionales", Edit. Nueva imagen, México. 1979.
27. LOYO, Aurora, "Economía y políticas en la educación". Edit Consejo mexicano de investigación". México, 1996
28. MANJANARES, Uriostegui Mónica, "Política educativa del Estado Mexicano para abatir el rezago educativo". México, 1998

29. MARTINEZ Chávez Víctor Manuel, "Planeación, Política Pública y prospectiva", Edit. F.C.E. México, 1998.
30. MAY, H. Richard, "Organizaciones, estructuras procesos y resultados", Edit. Prentice may. Hispanoamericana SA, Sexta Edición, México, 1996
31. MONTEVERDE, Aguilar Alonso, "Problemas estructurales del subdesarrollo". Edit UNAM. México, 1990
32. NEWTON, Margulies, Anthony, P. Raja, "Desarrollo Organizacional(valores, proceso y tecnología)", Edit. Diana técnico.
33. ORNELAS, Carlos, "El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo". Edit Fondo de cultura económica. México, 1995
34. OCDE, "Niños pequeños grandes desafíos. Educación y atención en la infancia temprana", Edit. Fondo de cultura económica. México, 2002
35. OCDE, "El concepto de calidad, el curriculum: la planificación, aplicación y evaluación", México pay 2, 1992. Pág. 37-51.
36. PARDO, María del Carmen. "Teoría y practica de la administración pública en México". INAP, 1996 Pág. 71
37. PEREZ, Juste, F: López Rupérez, "Hacia una educación de calidad.(Gestión, Instrumentos y educación)", Edit. Narica. 2ª. Edición, Madrid. 2001.
38. PINEDA, Pilar (coord.), "Gestión de la formación en las organizaciones", Edit Ariel educación. España, 2002
39. PRAWDA, Juan, Flores, "México educativo revisado". Edit Océano, México, 2001
40. Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Foros de Consulta Popular".1995, Pág.89
41. ROBLES, Tapia Gonzalo, La evaluación de alternativas en el análisis de políticas. Ponencia, Edit. INAP, México nobiembre1992.
42. ROBERT y Owens, "La escuela como organización: tipos de conducta y práctica organizativa"\_Edit. Santillana, México, 1976.

43. SAVATER, Fernando, "El valor de educar", Edit. Instituto de estudios educativos y sindicales de América". México, 1997
44. SEP, "Programa Nacional de Educación". México 2001-2006
45. SEP, "Programa para la modernización educativa.
46. SEP, "Programa de educación preescolar, apoyos metodológicos". 1992
47. SEP, "Programa de educación preescolar". 1992
48. SEP, "Plan pedagógico para apoyar la formación del niño preescolar". 1992
49. SEP, "programa de educación preescolar". 1992
50. SEP, "Programa de educación preescolar, planificación general del programa". 1992
51. SEP, "Programa de educación preescolar, planificación por unidades". 1992
- 52. SUBIRATS, Joam, "Análisis de políticas Públicas y eficiencia de la administración", Madrid España, Ministerios para las administraciones públicas, 1992**
- 53. VIDAL, Marcial. "Ética civil y sociedad democrática". Edit. Descleé de Brower SA, Bilbao, 1994**
54. WALTER W Powell y Paul S Dimaggio compiladores, "El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional", Edit. Fondo de cultura económica, México, 2001.
55. [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)
56. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

# ANEXO1

## EDUCACION PREESCOLAR

### **La Presidenta:**

Tiene la palabra el diputado Cutberto Cantorán Espinosa, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, para presentar una iniciativa que reforma y adiciona a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y la Ley de Profesiones.

### **El diputado Cutberto Cantorán Espinosa:**

Muchas gracias, señora Presidenta; compañeras diputadas; compañeros diputados; señoras y señores invitados; compañeras y compañeros del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; compañeras educadoras:

Con el alto honor de formar parte de esta LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados y en representación de mi partido, el Partido Revolucionario Institucional, presento la iniciativa de adiciones a los artículos 3o, en su párrafo primero y fracciones III y VI y 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 8o., 12, 13, 37, 48, 51, 53, 54, 55, 59, 66 y 77 de la Ley General de Educación, de conformidad a lo dispuesto en la fracción II del artículo 71, fracción IV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, misma que sometemos a la consideración de esta honorable Asamblea, con base en la siguiente

### EXPOSICION DE MOTIVOS

En la presente iniciativa partimos de considerar al proceso educativo como un elemento clave en el desarrollo de las sociedades, que promueve la eliminación de las condiciones de pobreza, insalubridad y analfabetismo y el logro de la dignidad del hombre.

El artículo 3o. constitucional, establece el papel de la educación en el desarrollo del país y de las personas. En su segundo párrafo señala que: "la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentara en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia".

Agrega que la educación debe estar orientada de conformidad al progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Falta mucho por lograr el cumplimiento de este mandato. Los niveles de rezago educativo reflejados en los niveles de escolaridad, el índice de analfabetismo, los niveles de deserción y del aprovechamiento escolar, además de sus efectos sociales en tasas de desempleo, niveles de drogadicción y delincuencia, así lo muestran.

Señala también que el Estado tiene la responsabilidad de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, considerándose sólo a estas dos últimas como obligatorias. La educación es factor fundamental del desarrollo humano. A través de ella, las personas tienen mayores oportunidades de acceso a la salud y al empleo.

Contribuye a promover la socialización de los educandos por medio de la transmisión de valores relacionados con la ciudadanía, la democracia, la solidaridad y la tolerancia. Constituye un elemento para facilitar la participación activa de todos los ciudadanos en la sociedad y para la integración de las personas excluidas de los beneficios del desarrollo.

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 periodos críticos se caracterizan por etapas de equilibrio, desequilibrio y riesgos potenciales físicos y psicológicos, que pueden modificar el patrón de desarrollo. De esos periodos el prenatal, el neonatal, la infancia y la primera infancia (antes del nacimiento hasta los seis años aproximadamente) revisten especial importancia porque es en ellos donde se cimentan 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 estructura 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 sicomotrices y socioemocionales.

En esta edad, el juego constituye el principal instrumento de aprendizaje, por medio del cual, los niños experimentan la vida y comparten con otros. Jugar equivale a explorar, descubrir y 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.

La política educativa constituye el marco de referencia para que la educación promueva una formación en este sentido de las nuevas generaciones y que nos identifique y proyecte como factor del desarrollo.

En este marco, la educación preescolar en México ha sido, desde la penúltima década del Siglo XIX, preocupación permanente de gobiernos, sociedad y educadores. Al analizar su historia se encuentran líneas que le dan identidad: respeto a las características, intereses y necesidades de la población infantil; la aproximación concreta y gradual al aprendizaje; la necesidad de iniciar a los niños en la vida social fuera del hogar; de propiciar su expresión y participación; de ponerlos en contacto con nuevas y variadas experiencias que les permitan ampliar su conocimiento de sí mismos y del entorno y destacadamente, la importancia de vincularla con la educación familiar y la educación primaria.

De la idea de educación preescolar, se puede hablar, propiamente, a partir de que la pedagogía froebeliana expandió en el país la concepción de que "los niños son como plantas a las que hay que cultivar", e ideó una metodología de enseñanza integrada por juguetes y actividades a los que denominó "dones" y "ocupaciones" para que los niños "aprendieran haciendo".

### **1529,1530,1531**

Bajo esta idea, los primeros "jardines" de niños, surgieron en 1883 para atender a la población entre tres y seis años de edad de las clases acomodadas. Se crearon con el objetivo de llenar el vacío de actividad que tenían los infantes, entre el hogar y la escuela primaria elemental, haciéndoles de mayor utilidad el periodo de vida entre los cuatro y los seis años de edad, facilitándoles el acceso a la primaria y encauzándolos en la vida social.

En aquel año Manuel Cervantes Imaz, en la Ciudad de México y Enrique Laubscher, en Jalapa, empezaron a promoverlos. Poco después el Gobierno Federal empezó a apoyar este movimiento educativo, al establecer como planteles anexos a las escuelas normales de profesores, escuelas de párvulos. A partir de entonces el crecimiento de su cobertura fue lento y prácticamente hasta la década de los años cincuenta del Siglo XX, no tuvo la validación social que merece su impacto educativo.

Algunos párrafos del *Tratado Elemental de Pedagogía* de Luis E. Ruiz, muestran que la idea al respecto era clara y fundamentada:

"Al llegar el niño a la escuela, previamente preparado en la de párvulos, no sólo no se perjudica sino que sus labores son más fáciles y sus resultados más provechosos y rápidos, pues sin haber asistido el tiempo necesario en el hogar, ya en la de párvulos se ha preparado convenientemente para principiar su instrucción propiamente dicha.

"La escuela de párvulos es el feliz consorcio entre lo que tiene de agradable, para el niño el hogar y lo que tiene de útil para los educandos la escuela elemental.

"En su hogar el niño ejercita principalmente su actividad física y moral y de un modo accesorio la intelectual. Aplicar incesantemente sus sentidos, moverse sin interrupción y en suma darle a todo el carácter de juego, simulando imperfectamente los actos de la vida de los mayores, es la ocupación que le embarga siempre. Todo lo empieza, nada concluye y la espontaneidad es el primer factor de todos sus movimientos.

"La escuela primaria por su carácter va a solicitar de preferencia la actividad intelectual del niño, poniendo a contribución para lograrlo su actividad física y moral. Ahí debe haber disciplina y todas las labores han de ser motivadas.

"Como se ve, hay rasgos de diferencia bien acentuados entre la existencia en el hogar y la vida en la escuela y armonizar las tendencias de uno con las aspiraciones de otro ha sido el gran triunfo de la escuela de Froebel. Este eminente pedagogo lo realizó de un modo casi perfecto con sólo disciplinar el juego. Al principio va quitando a éste la falta de finalidad que tiene en el niño, va haciendo sucesivamente la selección para que ponga en ejercicio las facultades físicas, intelectuales y morales, lo hace siempre cadencioso y cada vez más y más metódico y disciplinado.

"El lugar elegido por Froebel debe ser al mismo tiempo rigurosamente higiénico, ameno y agradable para los niños. La institución ha de estar a cargo de la mujer, cuyo carácter se aviene perfectamente con la delicadeza de los niños. Ahí deben asistir a la vez niñas y niños, esto es, párvulos, tanto esta circunstancia como la anterior dan similitud a esta escuela con el hogar.

"El programa en la escuela de párvulos consta de cinco partes: primera, juegos gimnásticos, para cultivar en buena forma las facultades físicas de los párvulos; segunda, dones juegos rigurosamente graduados; tercera, labores manuales, juegos destinados a ejercitar la mano, los sentidos y la inteligencia del niño y dotarlo de conocimientos; cuarta, pláticas al estilo moderno, con objeto de satisfacer las necesidades intelectuales y morales de los niños y quinta, canto, medio ingenioso cuyo fin es amenizar los trabajos, facilitar la disciplina y contribuir a perfeccionar el sentimiento estético".

En 1903, Estefanía Castañeda presentó a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, un proyecto basado en el curso de los jardines de niños de Manhattan, que proponía establecer la educación de párvulos de acuerdo con su propia naturaleza física, moral e intelectual, a partir de la experiencia en el hogar, la comunidad y la relación con la naturaleza. En 1907 comenzó a editar una revista periódica llamada *Kindergarten*, que vino a impulsar el desarrollo de esta institución.

Para 1908 el Gobierno Federal tenía bajo sus auspicios algunos jardines de niños que, el 4 de mayo de ese año, Justo Sierra ante el Congreso de la Unión señaló que el ministerio de instrucción a su cargo no abandonaría y al contrario, pondría toda su solicitud en mejorarlos. Consecuentemente, implementó a través de Luis E. Ruiz la cátedra de enseñanza de la pedagogía de los jardines de niños, como parte de un curso general de didáctica, en la Escuela Normal de Profesores, que en 1910 cedió a la profesora Bertha von Glumer.

Los intentos político-culturales del porfiriato, en este nivel educativo, apenas si fueron proyectados a una pequeña porción de la sociedad, pero no por eso hay que olvidar que estuvieron bien pensados y de tal modo planteados, que don Justo Sierra llegó a expresar: "no tenemos ningún empacho en presentar uno de estos establecimientos a los que conocen establecimientos de otros países, para que

digán si se ha interpretado bien el glorioso pensamiento del fundador de estas instituciones".

A finales de la década de los años veinte, Rosaura Zapata presentó un proyecto de reformas al trabajo pedagógico, el cual contenía 12 puntos, entre ellos manifestaba la necesidad de propiciar el conocimiento de la patria y el amor hacia ella; atender principalmente la salud del educando, en un ambiente higiénico y pedagógicamente adecuado; realizar las actividades de acuerdo con el grado de desarrollo del párvulo y sus experiencias; respetar las manifestaciones de los niños; crear en el jardín de niños un ambiente de hogar, natural, sencillo y de confraternidad; realizar actividades ocasionalmente y no con un horario fijo y determinado; mantener una apariencia de belleza en el plantel y cuidar el bienestar de los educandos; atraer el hogar y la comunidad al jardín de niños para colaborar en el mejoramiento de la educación, así como por los beneficios que éste les aporta; vincular las actividades del jardín de niños con las de la escuela primaria; multiplicar la cantidad de jardines de niños, ya fueran independientes o anexos, para extender sus beneficios a toda la población y aceptar la denominación para desterrar el uso de vocablos extranjeros en la obra de nacionalización de la institución.

En 1942, se definieron tres grados en la educación preescolar y se incluyó en sus planes de trabajo para primero y segundo: lenguaje, actividades para adquirir medios de expresión, experiencias sociales, civismo, conocimiento de la naturaleza, cantos y juegos, expresión artística y actividad doméstica. Para tercer grado se agregó: iniciación a la aritmética y geometría, educación física e iniciación a la lectura. Los cambios en la pedagogía nacional influyeron en el trabajo de los jardines de niños; los centros de interés se convirtieron en el eje de la educación preescolar.

La educación preescolar de los años cincuenta propone un modelo que enfoca la enseñanza de acuerdo con los intereses concretos del niño y su reforma se fundamenta explícitamente en el artículo 3o. constitucional. El modelo propuso un enfoque globalizador, por lo cual las unidades de acción, es decir las situaciones, debían aprovecharse para el desarrollo de la percepción, destreza, lenguaje y conocimientos de los alumnos.

A pesar de que la vinculación con la educación primaria es un rasgo esencial de la educación preescolar, algunas opiniones manifestaron que el jardín de niños no debía considerarse un ciclo preparatorio para la escuela primaria y que debía responder a los intereses biosíquicos del alumno en su etapa de desarrollo. Además se expresó que no se debía enseñar a leer y escribir ni a realizar operaciones matemáticas, debido a que el alfabeto y el número eran abstracciones que el preescolar aún no podía realizar debido a sus características de pensamiento.

Un nuevo cambio metodológico de la educación preescolar se da en 1959. En éste se impulsó una nueva reforma del programa de educación preescolar, organizándolo en cinco áreas: salud; empleo y conservación de los recursos naturales regionales; incorporación al medio social; adiestramiento manual e intelectual y el estímulo a la capacidad de expresión y creatividad de los preescolares.

Como parte de la reforma educativa de 1970 a 1976 se estableció un nuevo programa de educación preescolar, que sustituyó el trabajo de las unidades de acción y de los centros de interés, por unidades básicas presentadas por grados, las cuales estaban referidas a los seres y fenómenos sociales y naturales cercanos al niño, para que él pudiera vivirlos, analizarlos y asimilarlos.

En 1979, se presentó un nuevo programa de educación preescolar, por objetivos, con un enfoque de la psicología conductista y basado en los estudios de los niveles de madurez infantil de Arnold Gessell. Este programa sometió al personal docente a un proceso de revisión de la práctica pedagógica a la luz de las características infantiles; sin embargo, exigía que la educadora observara y evaluara minuciosamente las conductas que presentaban sus alumnos, lo cual, por una parte le aportaba información sobre lo que su grupo sabía y podía hacer, pero, por la otra, le restaba tiempo para organizar el trabajo y fragmentaba la visión que obtenía del proceso enseñanza-aprendizaje y sus resultados.

En 1981, se implantó un nuevo programa de educación preescolar, que significó un cambio radical en la concepción teórica del desarrollo del niño, fundamentada en el enfoque sicogenético y en la estructuración de la afectividad y se concibió como un instrumento de trabajo de la educadora, para planear y orientar la práctica educativa.

Este programa asume que el niño es una persona con características propias, que necesita ser respetado y para quien debe crearse un medio que favorezca sus relaciones con otros niños, respete su ritmo de desarrollo individual, tanto emocional, como intelectual y le proporcione una organización didáctica que facilite su incorporación gradual a la vida social. El conocimiento progresivo del mundo sociocultural y natural debe desarrollarse en el jardín de niños a través de actividades que contribuyan a la construcción de su pensamiento, por lo que la educadora debe propiciar un conjunto, cada vez más rico, de oportunidades para que el niño pregunte y busque respuestas.

En 1992 se elaboró un nuevo programa de educación preescolar, fundado en la metodología de proyectos, la cual consiste en considerar la experiencia de la población infantil para propiciar la indagación, el planteamiento de hipótesis, la experimentación y el trabajo colectivo para lograr un fin común, con el propósito de generar aprendizajes significativos. Este programa pretende responder a la

idiosincrasia del niño mexicano, facilitar la articulación con la educación primaria y ser aplicable en las distintas regiones del país.

A partir de este año, se introduce una nueva política educativa para el nivel, de acuerdo a la cual el énfasis se pone en un cambio en la política de cobertura, buscando universalizar un grado de educación preescolar para toda la población de cinco años de edad, previo al ingreso a primaria.

Este objetivo, de acuerdo a las estadísticas oficiales, ha avanzado de manera importante y visto así, los ideales de las viejas educadoras, son casi una realidad: después de 120 años, por lo que respecta a las zonas urbanas, existe la capacidad para ofrecer educación preescolar a la población infantil que solicita el servicio; su cobertura en el ámbito nacional es del 90% y los profesores de educación primaria perciben los beneficios de la educación preescolar recibida por la población infantil antes de ingresar a la escuela primaria.

Hoy día, las necesidades sociales obligan a procurar que los niños y jóvenes permanezcan en las escuelas, por lo menos durante 12 años para concluir sus estudios básicos.

Los niños están cada vez menos tiempo a cargo de sus madres, que cada día en mayor número se incorporan al mercado de trabajo, mientras aumenta el número de familias monoparentales encabezadas por mujeres u hombres, lo que obliga a buscar nuevas opciones de servicio que respondan a estas realidades. El incremento de los índices de pobreza obliga a buscar la pertinencia y la relevancia de los servicios educativos, que requieren más que nunca proporcionar herramientas que permitan enfrentar los retos del entorno y continuar su vida escolar con éxito.

Aunque casi siempre se consideró la importancia de vincular la educación preescolar con la educación primaria, no era posible debido a las características con las que se desarrollaba cada nivel educativo. No fue sino hasta la década de los ochenta que se realizaron los primeros intentos por vincular curricularmente ambos niveles, pero el intento no cristalizó en cambios estructurales ni modificaciones en los planes y programas de estudio.

La educación preescolar debe superar la visión escolarizada de nivel preparatorio para el primer grado y proyectarse como parte de un proceso formativo permanente, iniciado en la familia, que continúa en la escuela y cuyos efectos tendrán repercusiones a lo largo de la vida del individuo.

En el jardín de niños se obtienen experiencias que permiten trabajar con otros armónicamente; reconocerse como personas iguales y diferentes a la vez. En primaria estos aprendizajes permiten entender que todos tenemos los mismos derechos, que debemos tener las mismas oportunidades y responsabilizarnos de

nuestras acciones; en la secundaria dan principio para respetar normas, diferencias y puntos de vista, establecer acuerdos y compromisos y convivir en un marco de tolerancia.

En el jardín de niños, se fomenta que tengan una actitud de búsqueda de explicaciones, de no conformarse y de conocer más. En la primaria esto propicia comprender causas y efectos de los fenómenos naturales y sociales y en secundaria fortalece el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos.

Si en preescolar se logra que los niños satisfagan por sí mismos algunas de sus necesidades básicas y realicen prácticas de autocuidado, se sentarán las bases para que en primaria sean capaces de preservar su integridad al enfrentar situaciones de riesgo y en secundaria adquirir conciencia sobre la preservación de la salud y el rechazo a las adicciones.

### **1532,1533,1534**

Si en el jardín de niños se aprende a emplear el lenguaje como un medio para expresar ideas, sentimientos y experiencias, para comprender y ser comprendidos, en la primaria y la secundaria se podrán desarrollar con mayores probabilidades la capacidad de comunicación, de redactar textos, de experimentar el goce de la literatura, explicar y discutir puntos de vista.

Es necesario impulsar una concepción integral sobre la formación del niño en las primeras etapas de su desarrollo, dejando de lado las visiones reduccionistas e instrumentalistas que la han constreñido a la dimensión cognoscitiva-lingüística, para verla como un proceso integral que supone también las dimensiones socioemocional y sicomotriz, cada una con sus funciones e importancia.

El área cognoscitiva-lingüística, que comprende el conocimiento físico, lógico-matemático y social, en el nivel preescolar cobra su mayor relevancia en la adquisición del lenguaje, como un proceso creativo y autogenerado, integral, social y colaborativo, que se adquiere en interacciones significativas con adultos y otros niños. Es función de la educación preescolar en esta área, proporcionar al niño un ambiente rico y estimulante en experiencias que le permitan favorecer adecuadamente su desarrollo lingüístico.

En el área socioemocional, la calidad de las experiencias iniciales deja una marca determinante para la constitución de su personalidad y en gran medida determina la forma en que se relaciona con el mundo y los demás.

En este sentido, el rol de los padres como agentes de socialización es muy significativo, pues los estilos de crianza, interacción individual y cooperación sustentan el desarrollo social del niño que le permiten construir sentimientos de orgullo, valía, autoestima, identidad, *status* y generar nuevos valores; la relación

con los hermanos permite aprender a cooperar, negociar, competir, compartir y entender que las necesidades y sentimientos de los demás son importantes; la convivencia con otros niños se convierte en un valioso mediador del proceso, mostrándole modelos de liderazgo, ofreciendo explicaciones, oportunidad de practicar nuevas destrezas y convirtiéndolos en copartícipes de los procesos de construcción de sus aprendizajes.

En esta área, la educación preescolar debe asegurar la promoción de un adecuado clima emocional en el aula, que facilite adecuadas relaciones interpersonales que redundarán en la salud mental de educandos y educadores.

La sicomotricidad conlleva tanto la actividad síquica como la motora e integra complejos procesos de movimiento, acción y organización psicológica. Por medio de los sentidos, de las sensaciones profundas del cuerpo y sus movimientos, los niños van construyendo el conocimiento de sí mismos. Lo que somos, nuestras emociones, sentimientos y actividad conceptual, son inseparables de nuestro cuerpo: lo actuado, vivido y sentido en el aspecto motor está integrado a lo emocional y mental.

Corresponde al nivel preescolar, en esta área, el desarrollo motor del niño por medio del conocimiento del cuerpo; la relación entre éste, el espacio y los objetos; entre sí mismo y los demás.

Cuando se analiza la función social de los jardines de niños en México, la discusión sobre el carácter obligatorio del nivel y sobre la necesidad de integrar un solo nivel educativo básico obligatorio de 12 años, no se agota en sí misma. Implica una reorientación del tipo de servicio ofrecido por estos centros educativos, en particular y por la educación preescolar en general, así como la revisión de la realidad social y educativa, dejando de lado los conductos idílicos surgidos de escritorios de especialistas en diagramas de flujo o en el de personas de la mejor voluntad, pero armada sólo con buenas intenciones.

Analizar la función social de la educación preescolar se inserta en el principio del artículo 3o. de la Constitución y Ley General de Educación, de promover un sistema de vida fundado tanto en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, como en la promoción de la justicia y de los derechos humanos.

De ahí que en el artículo 31 de la Ley General de Educación se afirme que las medidas educativas deberán estar dirigidas "de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan situaciones económicas o sociales de desventaja".

Para el caso de la educación preescolar, la preocupación por lo social siempre ha estado presente en los programas, con distintos énfasis y perspectiva. En el

Programa de Educación Preescolar de 1992, la "dimensión social" y el "desarrollo de la comunidad" constituyeron una de las tareas sustantivas.

Esto resulta particularmente importante al considerar la trayectoria histórica de este nivel educativo, que plantea un conflicto no resuelto acerca de caracterizar el tipo de servicio del que se habla; un conflicto que se subsume en la estadística educativa al considerar bajo este solo rubro cualquier cosa que ocurre antes de la educación primaria.

Las direcciones generales de educación preescolar en el Distrito Federal y en los estados desarrollan un trabajo eminentemente educativo, en mayor medida en cursos de un año y constreñidos a un currículo oficial que, visto en perspectiva, se puede considerar muy pobre; otras instituciones se ocupan de los niños marginados poniendo el acento en aspectos asistenciales, a través de programas de los que se ocupan madres de familia que muchas veces en ese mismo proceso se alfabetizan; las escuelas privadas ofrecen servicios de uno a cuatro años, en los que se ofrecen servicios de valor agregado de muy alto costo.

El 58% de los planteles de educación preescolar son unitarios. En ellos las educadoras atienden en un solo grupo a alumnos de cuatro a cinco años con 11 meses, mientras cumplen funciones directivas y docentes.

En gran parte los jardines de niños urbanos atienden a niños de familias de migrantes campesinas e indígenas, que han constituido en las ciudades verdaderos mosaicos socioculturales y socioeconómicos.

A pesar de las múltiples necesidades de atención y de una demanda de alrededor de 5 millones de niños, este servicio no es aún obligatorio, lo cual se ha justificado con el argumento, cierto, de las múltiples dificultades y costos que implica proporcionarlo en todo el territorio nacional. Pero la atención a esta población es necesaria e ineludible. De acuerdo con el censo de población y vivienda del INEGI de 2000, de los más de 2 millones de niños en edad de asistir a preescolar 530 mil no lo hacen, o sea el 23% del total. Para este ciclo escolar se espera la participación en preescolar de aproximadamente 3 millones 500 mil.

Además, se encuentra latente la inexistencia de una demanda social efectiva. El logro del carácter obligatorio de la educación preescolar no garantiza, por sí mismo, la legitimidad del nivel, debido a la existencia de una discontinuidad entre oferta pedagógica y demanda social.

La oferta pedagógica se refiere a la calidad educativa de la opción curricular ofrecida y a sus efectos institucionales, sociales, económicos y culturales. Que la oferta pedagógica se asocie con la promoción escolar supone una utilidad implícita y relativa en cuanto a su incidencia mediata en el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las familias.

En cuanto al vínculo con la comunidad, la educación preescolar ofrece trabajar en torno de los problemas comunitarios. Sin embargo, se restringe al desarrollo de actividades educativas, dirigidas tanto a la escuela como a la comunidad, que no resuelven otras demandas sociales mínimas de la población atendida y sus familias.

Otro factor que concurre se refiere a la poca atención otorgada a las demandas sociales de la población atendida. Esta demanda se refiere al conjunto de requerimientos y expectativas familiares inmediatas, como de las características del grupo de edad atendido. Esta demanda exige del servicio educativo respuestas prácticas y útiles para los usuarios; rebasa lo estrictamente educativo e involucra, por ejemplo, la necesidad de enfrentar problemas como el de la salud, la alimentación, la seguridad y el cuidado de los niños.

La urbanización, la modernización y la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo se asocian con las transformaciones y los conflictos familiares. En zonas de alta migración, los jardines de niños cuentan con grupos numerosos que van de 40 a 45 niños. Sin embargo, los hijos de cero a cuatro años de quienes trabajan dentro del sector informal de la economía, no están contemplados por el sistema de guarderías y más tarde, aun cuando cuenten con jardines de niños en el lugar donde viven, sus madres carecen de tiempo para "dejarlos y recogerlos".

La demanda de servicios preescolares de corte asistencial va en aumento. No existe, sin embargo, relación entre el crecimiento de la natalidad y la apertura de estos servicios: las entidades que cuentan con un mayor número de guarderías son las que cuentan con las más bajas tasas de fecundidad y viceversa.

Los niños que tienen acceso al servicio de guarderías y causan baja por haber cumplido cuatro años, pasan a formar parte de la población demandante del jardín de niños, pero pasan de tener un servicio integral y horarios adecuados al de sus madres trabajadoras, a otro de tres horas y de corte pedagógico.

El estancamiento y la tendencia a la disminución en el crecimiento de la demanda es evidente en el sector público y parece deberse tanto a las políticas de tercerización del nivel, como al papel que se le atribuye como antecedente de la educación primaria. Mientras, la matrícula por grados es más estable en las instituciones bajo control particular, debido a que en los centros privados se abren posibilidades para ofrecer una atención más prolongada al niño que en los servicios públicos.

Ante todo ello, los responsables de la educación preescolar escolarizada en jardines de niños, argumentan que ese tipo de problema no corresponde resolverlos a los centros educativos que manejan, porque ellos "educan" y no son "guarderías". Por ello las propuestas, investigaciones y opiniones se enfocan hacia cuestiones como el análisis de los materiales o de la figura del maestro, mientras

se ignoran estudios sobre el impacto social de los programas y las demandas sociales del contexto en el que se inserta el servicio.

Cuando las comunidades provocan la redefinición a través, por ejemplo, de los jardines de niños con servicio mixto, el servicio se considera "de excepción". En algunos casos, las educadoras optan por esta alternativa cuando el jardín de niños encuentra una crisis de consenso entre la población demandante y peligra su estabilidad laboral.

Al lograrlo, deben convertirse en gestoras de todo tipo de apoyos: "ayudas", "cooperaciones voluntarias", "donaciones" o "limosnas" que hagan realidad el servicio y multiplican sus funciones "normales" sin que la SEP ofrezca estímulo económico alguno.

Atrás quedaron los años en que bastaba, con que los jardines de niños cumplieran sólo una función de guardería.

Se ha ampliado la cobertura de centros preescolares. Sin embargo, esta proliferación de establecimientos no ha ido acompañada de equidad ni calidad, lo cual ha generado efectos perversos que es necesario revisar.

Se ha demostrado que hasta los 18 meses de vida, en promedio, todos los menores tienen el mismo coeficiente intelectual. Sin embargo, cuando llegan a la edad escolar, un 26% de los niños de estrato socioeconómico bajo tienen coeficientes inferiores a 80% mientras que en el nivel medio, sólo un 4% y el estrato alto, un 1%.

Investigaciones internacionales demuestran que esta situación puede revertirse con una buena educación preescolar, pero también que en muchos casos, el 10% de los niños que accede a ella empeora su rendimiento.

Es en la inequidad de los servicios donde se encuentran las razones de estas diferencias. Estudios sobre la efectividad de la estimulación cognitiva temprana y sobre la educación preescolar muestran que éstas tienen un impacto sobre la madurez escolar y que son las principales herramientas para disminuir la brecha educativa entre estratos socioeconómicos, pero también muestran la brecha que abre la iniquidad entre los niños de diferentes estratos sociales que las reciben.

Los resultados señalan que las intervenciones de preescolar en situaciones de pobreza, en muchos casos no son efectivas: no se encuentran diferencias significativas en el desarrollo cognitivo de los niños que asisten a preescolar y los que se quedan en casa y, por tanto, no hay diferencias entre aquellos niños que asisten por primera vez a la escuela a primaria y los que asisten a preescolar.

Los niños que asisten a educación preescolar en sectores de escasos recursos pueden no sólo no avanzar, sino que pueden experimentar un retraso en su desarrollo. Un 10% de los niños que empiezan con un adecuado desarrollo cognitivo, empeora su rendimiento.

Un estudio realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, muestra que un 50% de los niños que tienen un rendimiento en el rango normal superior en las pruebas de desarrollo cognitivo tomadas al ingreso, bajan su rendimiento.

La investigación muestra que la asistencia a preescolar tuvo efectos positivos en la adaptación socioemocional de los niños al finalizar ese curso, en comparación con los niños que no asistieron. Sin embargo, los no asistentes se nivelaron al año siguiente y no se observaron diferencias entre los que habían asistido a preescolar y los que no lo habían hecho. De esto se desprende que la educación preescolar, a pesar de que las educadoras se esfuerzan por privilegiar el desarrollo de esta área, no logran un desarrollo diferencial con respecto a los niños que se quedan en su casa.

### **1535,1536,1537**

El mismo estudio señala que el rendimiento alcanzado en educación básica en sectores de escasos recursos es deficiente. En las pruebas aplicadas se observa un escaso porcentaje de niños que logra sobre un 75% estándar exigido para aprobar curso en los colegios particulares de buen nivel. Sólo un 35% de los alumnos de segundo alcanza este nivel en lenguaje y tan sólo un 6% en matemáticas.

Teniendo en cuenta los resultados, el estudio señala que el énfasis hay que ponerlo en la educación inicial y permanente de los docentes, para que estén en mejores posibilidades de provocar el desarrollo cognositivo de los niños, en el currículo de enseñanza y en la necesidad de realizar más estudios para generar una presión en cadena.

Por todo esto, es necesario que el muy deseable paso a la obligatoriedad del servicio educativo de preescolar, se funde en investigaciones que documenten lo que ocurre en las distintas comunidades, detecten la posibilidad de promover algunas opciones de servicio distintas de las actualmente ofrecidas y muestren la magnitud del problema.

En 1992, la idea de una nueva educación básica recibió la mayor atención entre las principales medidas de la modernización educativa, al incrementar la escolaridad constitucionalmente obligatoria a nueve años, incorporando el nivel de secundaria a la educación que todo mexicano debe alcanzar.

Se transformaron los planes y programas de estudio de preescolar, primaria y secundaria y se publicaron nuevos libros de texto gratuitos para primaria. Sin embargo, no se planteó una concepción articulada y sólida de la función social, los fines y objetivos de una educación básica más prolongada, a partir de un perfil del hombre que se busca formar. Más bien, el conjunto de transformaciones, la manera y los tiempos en que se han llevado a cabo dan como resultado incongruencia y desarticulación entre el proyecto, los planes y programas de cada nivel y entre los distintos niveles educativos.

El papel del preescolar en esta nueva concepción quedó con un alto grado de ambigüedad y la educación inicial prácticamente no fue mencionada, aunque quedó claro que las primeras experiencias y relaciones humanas estructuran la personalidad del niño, constituyen una influencia decisiva en su éxito escolar y en sus posibilidades de integrar aprendizajes futuros.

Dado el papel tan importante que el preescolar desempeña en el desarrollo educativo posterior de los alumnos, ha sido una reiterada demanda de los maestros el que se establezca la obligatoriedad de una atención a este nivel hasta por tres grados. Conscientes, sin embargo, de las dificultades reales de expansión y cobertura, en el corto plazo, que afectan a los grupos más desprotegidos del país, no se puede establecer de un tirón como prerrequisito de la primaria.

La escasa cobertura del nivel y la importancia que adquiere para la educación posterior han generado, por otra parte, segmentaciones internas en los planteles y entre los alumnos que sí cursaron la educación preescolar y quienes no lo hicieron.

Las características de la demanda social de educación preescolar se han modificado hasta hacer obsoletos la estructura y el modelo de atención con que hoy se cuenta. La composición demográfica y ocupacional de la sociedad actual hace que exista una gran diversidad de necesidades de los diferentes grupos y sectores sociales, urbanos y rurales, que demandan ser atendidas con modelos diferenciados.

Las acciones de la modernización de la educación básica, que han impactado a este nivel han adolecido de serias dificultades, más operativas que conceptuales, puesto que desde 1981 se intenta establecer un programa de preescolar que centre la atención en el desarrollo integral del niño: su inteligencia, creatividad y ludismo.

Los graves problemas del nivel preescolar involucran aspectos de desconocimiento de su función social y pedagógica, que se expresan en la escasa cobertura y la ambigüedad respecto de su obligatoriedad. La obligación a la que se comprometió el Estado, de atender sólo a quien demande, ha sido cubierta a partir de un crecimiento basado en jóvenes egresados de secundaria o bachillerato, en las "madres jardineras" o en auxiliares de educadoras, para los que no hay las

oportunidades adecuadas y a veces ni siquiera las mínimas, de actualización, superación y derechos laborales.

Paradójicamente, los planes de estudio de las licenciaturas en preescolar no han incorporado los conocimientos y las actitudes necesarios para atender a los grupos de población que más lo requieren. Con respecto a los planes y programas de preescolar, no se ha podido avanzar en la actualización docente que permita generalizar estrategias de enseñanza y materiales de apoyo congruentes con el programa vigente.

En 1993 los maestros de México, como resultado del Primer Congreso Nacional de Educación del SNTE, propusimos a la sociedad definir y construir una nueva educación básica integrada, articulando los niveles que la componen en sus dimensiones organizativa, curricular, pedagógica y didáctica con base en los resultados de la investigación, la experimentación previa y la participación y consenso de maestros y sociedad.

Esta propuesta general se acompañó de otras más particulares y específicas que le dieran viabilidad como política pública, entre las que destacan:

- Comprometer la responsabilidad del Estado en la atención educativa y asistencial que requiere la población infantil de los cero a los seis años;

- Incluir en la Constitución General de la República la obligatoriedad de la educación preescolar y en Ley General de Educación a la educación preescolar como obligatoria en tres grados, antes del ingreso a la educación primaria, a través de varios mecanismos, como:

- Tender a la universalización de por lo menos un año de preescolar en el corto plazo, sin exigirlo como prerrequisito de la primaria antes de asegurar la atención de todos los niños; en el mediano plazo, incrementar las oportunidades para hacer efectiva la obligatoriedad del nivel preescolar a tres grados.

- Ampliar la cobertura a partir de las características socioculturales y las propias del grupo de edad; prestar especial atención a los niños de madres trabajadoras.

- Garantizar la distribución gratuita para todos los niños de materiales didácticos mínimos y de uso cotidiano durante el proceso educativo que realiza este nivel.

- Revisar el currículo con el fin de dar continuidad al enfoque psicológico y pedagógico que se ha venido desarrollando desde el Programa de Educación Preescolar 1981.

- Iniciar los estudios y experimentos necesarios que conduzcan a la integración de los niveles y grados de la educación básica:

- Establecer criterios de congruencia y continuidad entre planes, programas y libros de texto de los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria.
  - Articular la educación básica en forma clara y precisa desde el punto de vista de objetivos, lineamientos metodológicos y contenidos.
  - Diseñar bloques integrados de preescolar y primero y segundo de primaria, así como de sexto de primaria y primero de secundaria.
  - Generar una cultura de intercambio entre los maestros de todos los ciclos y niveles de la nueva educación básica, favorecida en los procesos de actualización, para que conozcan y compartan las particularidades y los objetivos de formación propuestos.
  - Generar material didáctico que mantenga una línea de conducción desde preescolar hasta secundaria, en temas de desarrollo humano: autoestima, juicios valorativos, aprovechamiento del tiempo etcétera.
- Planificar las necesidades del nuevo modelo curricular en lo que refiere a estrategias de enseñanza, otros recursos pedagógicos, nuevas formas de gestión de las escuelas, mayor comunicación entre los profesores, trabajo colegiado remunerado y tiempo de preparación del trabajo docente, planeación, preparación de recursos didácticos y evaluación de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.
  - Articular los contenidos de formación de los nuevos maestros, de actualización, capacitación y superación profesional con los nuevos enfoques y contenidos de la educación básica, conforme a los lineamientos señalados para la integración de esta última.

Todo lo anterior permite concluir que la importancia de la educación preescolar plantea dos necesidades prioritarias:

Primera: otorgarle el rango constitucional de su obligatoriedad y por lo tanto la reforma del marco regulatorio secundario, que implica adicionar los artículos 3o y 31 constitucionales y las adiciones o reformas a los artículos 8o., 12, 13, 37, 48, 51, 53, 54, 55, 59, 66 y 77 de la Ley General de Educación y los correspondientes a la Ley de Profesiones.

Segunda: establecer políticas para dar cumplimiento cabal a dicha obligatoriedad, principalmente el de garantizar el acceso a toda la población de cuatro y cinco años a este nivel y la calidad del mismo.

La obligatoriedad de la educación preescolar establecería el compromiso del Estado para ampliar la cobertura, de tal forma que la población de cuatro y cinco años

tuviera la oportunidad de acceder a este servicio garantizando su permanencia y la calidad. Dicha obligatoriedad se aplicaría también para los padres de familia. Al respecto, se plantea adicionar el artículo 31 de la Constitución para que los mexicanos tengan la obligación de hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para cursar la educación preescolar, primaria y secundaria.

Dadas las diversas condiciones socioeconómicas y geográficas de las entidades federativas, situación que impide aplicar políticas uniformes, se considera necesario que sean éstas las que determinen, durante los próximos ciclos escolares, la posibilidad de atender a la población de tres años de edad.

Para este propósito y con el fin de evitar que se profundicen las desigualdades y desequilibrios regionales que ahora se observan entre las entidades federativas con distintos niveles de desarrollo económico y educativo, el Gobierno Federal, en cumplimiento de la función compensatoria que le reserva la legislación vigente en materia educativa, deberá apoyar de manera prioritaria a las entidades y regiones con mayores rezagos, con el fin de que en el menor tiempo posible lleguen al objetivo que se busca, en términos de cobertura, calidad y equidad.

Con base a este planteamiento, la educación preescolar se constituiría en un prerrequisito para ingresar a la educación primaria, situación que sería procedente una vez que las entidades federativas cuenten con la estructura y las condiciones necesarias para ofertar el servicio a toda la población en edad de cursar el nivel.

El hecho de que la educación preescolar se convierta en prerrequisito de la primaria, impone, con el fin de evitar que por educación preescolar se entienda arbitrariamente cualquier proceso que ocurra antes de la primaria, la necesidad de una definición clara de lo que este concepto significa, así como la necesidad de que esta definición se operacionalice para todo el país en términos curriculares. Esta circunstancia obligará también, a una revisión cuidadosa de la legislación vigente en materia de acreditación, revalidación y profesiones.

Uno de los argumentos utilizados para evitar la obligatoriedad de la educación preescolar se refiere a las múltiples dificultades y costos que representa proporcionar tal servicio en todo el territorio nacional. Asimismo, la desvalorización institucional y social de este nivel, tienden a reforzar dicha oposición. No obstante, los efectos, la ausencia de formación previa a la educación primaria se traduce en rezagos que a la larga resultan más costosos. Además, el planteamiento propuesto en la presente iniciativa es que se generalice inicialmente, en toda la República Mexicana, la incorporación de la población de cuatro y cinco años de edad para cursar dos grados de educación preescolar, dando oportunidad a aquellas entidades federativas que estén en condiciones de ofrecer un grado más de dicho nivel, para atender a la niñez de tres años.

Por otra parte, el mandato constitucional de la obligatoriedad de la educación preescolar exigiría de los responsables de conducir y aplicar las políticas educativas el diseño de estrategias para ampliar la cobertura y garantizar la calidad del servicio educativo. En esta última, la oferta pedagógica de la educación preescolar ha de estar en función de las características, condiciones e intereses de los diferentes sectores de la población a quien está dirigido dicho servicio (salud, alimentación, empleo, cuidado de los niños, entre otros) de lo contrario muchos padres de familia se mantendrán ajenos de mandar a sus hijos a los planteles de este nivel como ha ocurrido en diversas localidades de sectores rurales. Se precisa por tanto, hacer del Jardín de Niños un servicio útil para los diferentes sectores sociales y de esta manera generar la demanda que en algunos lugares no se da, a pesar de contar con población escolar de tres, cuatro y cinco años de edad.

La adición propuesta al segundo párrafo del artículo 3o. conlleva a adicionar las fracciones III y VI del mismo artículo. Para el caso de la fracción III, se establece con la presente iniciativa que el Estado asuma la responsabilidad de determinar los planes y programas de estudio, además de los de la educación primaria, secundaria y normal, los correspondientes a la educación preescolar.

Lo anterior plantea también, que la Secretaría de Educación Pública como responsable de la educación en el país, elabore y distribuya en todo el país los libros y materiales de apoyo para el mejor desarrollo del proceso educativo en el nivel.

### **1538,1539,1540**

La adición a la fracción VI establece de acuerdo a la iniciativa, que los particulares que impartan educación preescolar también se sujeten a lo establecido en las fracciones II y III del artículo 3o. a fin de apegarse a los fines y criterios señalados y al cumplimiento de los planes y programas correspondientes.

En resumen, consideramos necesario que la educación preescolar adquiriera el carácter obligatorio con el pleno sustento constitucional, por las siguientes razones:

- La educación preescolar, como lo muestran varios estudios, es un factor decisivo en el acceso y sobre todo en la permanencia de los alumnos que ingresan a la escuela primaria. Las deficiencias o limitaciones del contexto familiar para promover ambientes estimulantes a favor del desarrollo del niño, se ven compensadas en el Jardín de Niños, constituyéndose en una estrategia en pro de la equidad educativa.
- El desarrollo del niño se determina en los primeros años de vida, de ahí la importancia de la educación preescolar para promover ese desarrollo.

- El hecho de que existan en el país un 24% de la población de tres, cuatro y cinco años de edad, sin la oportunidad de acceder a la educación preescolar, evidencian políticas que han promovido el rezago y la inequidad educativa.
- La educación preescolar forma parte de lo que se ha denominado educación básica y que en nuestro país, como lo establece la Constitución Política, sólo la educación primaria y la educación secundaria son obligatorias. Conceder el mismo carácter obligatorio a la educación preescolar es congruente con las tendencias que a nivel mundial se han establecido para avanzar en la universalización de la educación básica.

Por lo anterior, se pone a consideración de esta soberanía la siguiente

### Iniciativa

Con proyecto de decreto que adiciona el artículo 3o. en su párrafo primero y fracciones III y VI y el artículo 31 en su fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 8o., 12, 13, 37, 48, 51, 53, 54, 55, 50, 66 y 77 de la Ley General de Educación.

**Artículo primero.** Se adiciona el artículo 3o para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado — federación, estados y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria son obligatorias.

...

I y II. . .

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV. . .

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán...

**Artículo segundo.** Se adiciona el artículo 31 para quedar como sigue

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

II a IV. . .

**Artículo tercero.** Se reforman los artículos 8o,12,13, 37, 48, 51, 53, 54, 55, 59, 66 y 77 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

**Artículo 8o.** El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan, así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan, se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios...

I a III. . .

**Artículo 12.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I. Determinar para toda la Republica los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la Republica para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

III. . .

IV. Autorizar el uso de libros de texto y materiales para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

VI. . .

VII. Fijar los requisitos pedagógicos para los agregados de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;

VIII a XIII. . .

**Artículo 13.** Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I. . .

II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

III y IV. . .

V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica y

VII. . .

**Artículo 37.** La educación de tipo básico está compuesta por el nivel preescolar, el de primaria y el de secundaria. La educación preescolar no constituirá requisito previo a la primaria, sino hasta que se cumplan los tiempos y condiciones señalados en los artículos octavo y noveno transitorios del decreto en que se aprueban las presentes reformas.

**Artículo 48.** La Secretaría determinará los planes y programas de estudio aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

. . .

**Artículo 51.** La autoridad educativa federal determinará el calendario escolar aplicable en toda la República, para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, necesarios para cubrir los planes y programas aplicables. El calendario deberá contener 200 días de clase para los educandos.

...

**Artículo 53.** El calendario que la Secretaría determine para cada ciclo lectivo de educación preescolar, de primaria, de secundaria, de normal y demás para la formación de maestros de educación básica, se publicará en el *Diario Oficial* de la Federación.

...

**Artículo 54.** Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.

Por lo que concierne a la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado. Tratándose de estudios distintos de los antes mencionados, podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

...

**Artículo 55.** Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten:

I y II. . .

III. Con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.

**Artículo 59.** Los particulares que presten servicios por los que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial, deberán mencionarlo en su correspondiente documentación y publicidad.

En el caso de educación inicial y de preescolar deberán, además, contar con personal que acredite con título profesional expedido por institución reconocida para expedirlo, la preparación adecuada para impartir educación; contar con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad educativa determine; cumplir los requisitos a que alude la fracción VII del artículo 12; tomar las medidas a que se refiere el artículo 42; así como facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.

**Artículo 66.** Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. Hacer que sus hijos o pupilos menores de edad, reciban la educación preescolar, la primaria, la secundaria;

II y III. . .

**Artículo 77.** Además de las previstas en el artículo 75, también son infracciones a esta ley:

I y II. . .

III. Impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente.

. . .

IV. Autorizar el uso de libros de texto y materiales para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

V. Fijar lineamientos generales para el uso del material educativo para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

VI. . .

VII. Fijar los requisitos pedagógicos para los agregados de los planes y programas de educación inicial y preescolar que, en su caso, formulen los particulares;

VIII a la XIII. . .

#### ARTICULOS TRANSITORIOS

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

**Segundo.** Las autoridades educativas del país deberán, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la unificación estructural, curricular y laboral de los tres niveles constitucionales obligatorios, en un solo nivel de educación básica integrada.

**Tercero.** Las autoridades educativas del país deberán, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio de preescolar, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los planes y programas de estudio de la educación preescolar obligatoria para todo el país, así como los planes y programas de estudio para la formación inicial y permanente del personal docente

y directivo de este nivel, de acuerdo a la nueva realidad educativa que surge de este decreto.

**Cuarto.** Con el objetivo de impulsar la equidad en la calidad de los servicios de educación preescolar en el país, la autoridad educativa deberá prever lo necesario para dar cumplimiento a lo que se dispone en la normatividad de profesiones, en el sentido de que la educación preescolar es una profesión que necesita título para su ejercicio y abstenerse de expedir nombramientos a personas que no cubran este requisito.

### **1541,1542,1543**

**Quinto.** Para las personas que se encuentren prestando servicios docentes y directivos en el nivel preescolar y no cubran el requerimiento legal de poseer título profesional para ejercer sus funciones, la autoridad deberá proceder de inmediato a proveer lo necesario para implementar programas de capacitación que les permitan en un tiempo perentorio, obtener el título a que se refiere el artículo mencionado.

**Sexto.** Las autoridades educativas de todo el país deberán proceder a constatar que los servicios educativos que brindan los particulares en el nivel preescolar, sean atendidos por personal titulado, para garantizar la calidad del servicio que se brinda a quienes envían a sus hijos a estos planteles.

**Séptimo.** Los gobiernos Federal y estatales destinarán los recursos necesarios para la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura necesaria para la cobertura de los servicios de educación preescolar obligatoria, así como programas de formación profesional y contratación de personal docente y para la dotación de materiales gratuitos para maestros y alumnos.

**Octavo.** En los lugares donde exista oferta de educación primaria, pero no exista una oferta garantizada de educación preescolar de calidad, ésta no será considerada prerrequisito para acceder a aquélla.

**Noveno.** A partir de tres años escolares contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente decreto, será prerrequisito para ingresar a primaria haber cursado al menos un año de educación preescolar y a partir del tercer año, haber cursado al menos dos.

**Décimo.** Los gobiernos estatales celebrarán con el Gobierno Federal convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación preescolar en los plazos establecidos en el artículo anterior.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 11 de octubre de 2001.— Firman 81 diputados.»

Por último, señora Presidenta, solicito su autorización para que el documento que se entrega sea publicado en su totalidad, dado que no ha sido leído en los términos totales que contiene el documento.

Muchas gracias.

**La Presidenta:**

Gracias, señor diputado.

**Publíquese en la *Gaceta Parlamentaria* el texto íntegro de la iniciativa y tórnese a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos.**

DISTRITO FEDERAL (II)

**El diputado Martí Batres Guadarrama** (desde su curul):

Pido la palabra.

**La Presidenta:**

Diputado Martí Batres.

Activen el sonido en la curul del diputado Martí Batres.

**El diputado Martí Batres Guadarrama** (desde su curul):

Sí, diputada Presidenta. Hemos... a través del diputado Alfredo Hernández Raigosa se ha presentado una iniciativa de reformas a la Constitución sobre temas relativos al Distrito Federal y quiero pedirle que se haga la siguiente reconsideración:

En virtud de que en el Distrito Federal el conjunto de fuerzas políticas ha venido trabajando un conjunto de acuerdos tendientes a una reforma consensada sobre el régimen político y jurídico de la capital y que el día de hoy están aproximando posiciones con objeto de anunciar los avances en este sentido, quiero pedirle que se retire la iniciativa que se ha presentado por parte de nuestro compañero Alfredo Hernández Raigosa, con el objetivo de que no se turne a comisiones, con el objetivo de que se coadyuve al trabajo que se está realizando en el Distrito Federal y posteriormente ya haremos nuestras propias aportaciones que tendremos que hacer en la esfera de la Cámara de Diputados. Pero con el objetivo de ayudar a que avance el proceso que se está llevando en la Ciudad de México entre los diversos partidos políticos, retiramos esta iniciativa y le solicitamos que no se turne a comisiones.

**La Presidenta:**

Gracias, diputado Martí Batres.

Esta Presidencia, dado que la iniciativa se presentó hace unos minutos y que el procedimiento formal del trámite por razones físicas es imposible se haya desahogado de manera tan inmediata, no tiene inconveniente en dejar registrado en esta misma sesión el retiro de la iniciativa de referencia.