



# **BENEMERITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**

---

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

## **TITULO**

LA EDUCACION PREESCOLAR EN MEXICO:  
ALCANCES Y PERSPECTIVAS DEL PROGRAMA ESCUELAS  
DE CALIDAD DEL PERIODO 2001-2018.

## **TESIS**

PARA OBTENER EL GRADO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS**

## **PRESENTA**

JESSICA MARIANA LOPEZ DECIDERIO

**DIRECTORA Y ASESORA DE TESIS**

DRA. MARÍA PATRICIA MORENO ROSANO

Ciudad Universitaria, Puebla, Pue.

Agosto del 2021.

# Índice

Introducción .....	3
Capítulo I. Condiciones Generales del Preescolar en México periodo 2001-2018.....	16
Importancia del nivel preescolar.....	16
Matrícula escolar de alumnos, docentes y número de escuelas .....	18
Matricula de alumnos.....	20
Número de docentes.....	22
Número de escuelas .....	23
Cobertura Educativa.....	25
Infraestructura Educativa General .....	26
Espacios educativos .....	28
Servicios .....	32
Equipamiento escolar .....	34
Curricular básica de preescolar .....	36
Capítulo II. La importancia y el proceso de las políticas públicas en México del nivel preescolar.....	41
Políticas Públicas.....	42
Proceso de una política pública .....	44
Surgimiento del Problema.....	45
Incorporación a la Agenda de Gobierno .....	46
Formulación de alternativas.....	48
Implementación del programa público.....	52
Evaluación de la política.....	54
Políticas educativas .....	56
Capítulo III. PND y Programas Nacionales y Sectoriales de Educación de las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña periodo (2001-2018) enfocados al desarrollo del Programa Escuelas de Calidad.....	60
Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	60

Programa Nacional de Educación 2001-2006.....	63
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.....	65
Programa Sectorial de Educación 2007-2012.....	68
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.....	69
Programa Sectorial de Educación 2013-2018.....	71
Capítulo IV. Programa Escuelas de Calidad (Alcances y Perspectivas del nivel preescolar) .....	77
Antecedente del Programa Escuelas de Calidad.....	77
Programa Escuelas de Calidad.....	79
Primer paso: Incorporación de escuelas beneficiadas.....	85
Escuelas beneficiadas por el PEC, periodo 2001-2006.....	85
Escuelas beneficiadas por el PEC, periodo 2007-2012.....	86
Escuelas beneficiadas por el PEC, periodo 2013-2018.....	87
Segundo paso: Financiamiento.....	89
Recurso financiero federal destinado al PEC 2001-2006.....	89
Recurso financiero destinado al PEC 2007-2013.....	90
Recurso financiero destinado al PEC 2013-2018.....	91
Tercer y cuarto paso: Formación Continua y Acompañamiento.....	92
Quinto paso: Evaluación del PEC.....	94
Alcances y perspectivas del PEC en el nivel preescolar.....	98
Consideraciones finales.....	105
Bibliografía.....	105

## Introducción

La educación es un derecho fundamental que tenemos todos los individuos y tiene por objeto que las personas desarrollen sus capacidades, habilidades, adquieran y promuevan valores con el fin de desempeñarse de manera satisfactoria en la sociedad. En México, constantemente se determinan acciones en materia educativa plasmadas en la agenda pública, ya que se parte de la importancia de la educación como una vía de desarrollo del país de manera económica, política, social y cultural, al mismo tiempo que se plantea una proyección a futuro en la que los individuos sean quienes se involucren en distintos ámbitos a fin de responder de manera pertinente a las necesidades o transformaciones de la sociedad.

Partiendo de la importancia que tiene la educación en México, se han elaborado y promovido políticas y programas a fin de coordinar las prácticas educativas con los cambios económicos, políticos, culturales y sociales que trae consigo la globalización. Por consiguiente, es fundamental el desarrollo de nuevas prácticas que busquen responder a los intereses y necesidades actuales, puesto que el no hacerlo, generaría un rezago y estancaría el progreso del país, así pues, el acelerado desarrollo de otros países genera la exigencia de realizar cambios oportunos que logren responder a las transformaciones que demanda la sociedad.

México al estar inmerso en un contexto internacional, toma en consideración a organismos internacionales como: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (de aquí en adelante por siglas UNESCO), el Banco Mundial (de aquí en adelante por siglas BM), la Organización de las Naciones Unidas (de aquí en adelante por siglas ONU) entre otros, para encaminar las acciones educativas del país hacía el desarrollo. Al mismo tiempo, se tienen presentes los estándares internacionales de evaluación que ayudan a medir el

avance educativo y propiciar el conocimiento de los niveles de logro de la educación en México.

La UNESCO es la organización que...”trata de establecer la paz mediante la cooperación internacional en materia de educación, ciencia y cultura” (UNESCO, 2019a) y junto con la ONU, han establecido la Agenda 2030 la cual se enfoca en el Desarrollo Sostenible. La misma, cuenta con 17 objetivos en los que destaca la educación de calidad. En un apartado del objetivo “Educación de Calidad” se menciona:

“Las razones de la falta de una educación de calidad son la escasez de profesores capacitados y las malas condiciones de las escuelas de muchas zonas del mundo y las cuestiones de equidad relacionadas con las oportunidades que tienen niños y niñas de zonas rurales. Para que se brinde educación de calidad a los niños de familias empobrecidas, se necesita invertir en becas educativas, talleres de formación para docentes, construcción de escuelas y una mejora del acceso al agua y electricidad en las escuelas” (UNESCO, 2019c).

Teniendo presente dicha afirmación, el gobierno mexicano tiene la gran tarea de impulsar objetivos, acciones y estrategias pertinentes a fin de generar mayor acceso de servicios de atención a los niños y mejorar la calidad educativa en los distintos niveles del sistema educativo. Aunque esta tarea no es una novedad debido a que son objetivos que el gobierno se ha planteado sexenio tras sexenio, es importante tomar en consideración el quehacer del gobierno puesto que si aún no se logran dichas metas sería interesante conocer las acciones que se han logrado en materia educativa.

Dentro de este marco, el BM es una asociación mundial integrada por 189 países entre los que se encuentra México y es la encargada de conectar recursos

financieros internacionales a fin de proporcionarlos a los países en vías de desarrollo que presente la necesidad de reducir la pobreza, generar prosperidad compartida y promover el desarrollo sostenible.

Haciendo referencia a lo anterior, en el ámbito educativo de nuestro país se presentan muchas carencias, una de ellas se enfoca en las acciones que lleva a cabo el gobierno y que aún no logran tener resultados satisfactorios ya que a pesar de que el BM brinda asesoría y asistencia técnica, el gobierno mexicano sigue aumentando su endeudamiento sin conseguir el fin de mejorar los resultados en educación. Por lo tanto, es necesario que el gobierno determine sus acciones a los compromisos educativos a fin de mejorar los resultados.

La ONU con el apoyo de la agencia de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas UNICEF), está enfocada en promover los derechos y el bienestar de todos los niños, niñas y adolescentes que integran los Estados Miembros, entre ellos México que ha cooperado en promover políticas públicas a favor de los mismos, de igual modo ha realizado acciones en coordinación con el gobierno mexicano, sociedad civil y sector privado a fin de llevar a la práctica adecuaciones que permitan abatir las condiciones de pobreza, desigualdad y discriminación y se enfocan en concretar esfuerzos encaminados al cumplimiento de los derechos de todos los niños, mismos que propician una mejor desarrollo en la educación.

Dentro de la perspectiva anteriormente mencionada, se establece la importancia de impulsar la igualdad y derechos a favor de la educación, siendo así que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 3º, se menciona la obligatoriedad de la Educación, en el mismo artículo Fracción I. hace referencia que la educación será laica (en los establecimientos oficiales de educación) y en la fracción IV, expresa que toda la educación que el Estado imparta

será gratuita. De esta manera se cumple con los requisitos básicos para el establecimiento de la educación como obligatoria, gratuita y laica.

Actualmente, la educación en México se desarrolla bajo el Sistema Educativo Mexicano (por sus siglas SEM) el cual se estructura en tres tipos de educación: básica, media superior y superior. La educación básica consta de Preescolar, Primaria y Secundaria. La educación media superior integrada por el bachillerato y profesional técnica, la superior se conforma por técnico superior, licenciatura y posgrado. Por lo tanto, esta investigación se enfoca en el nivel Preescolar puesto que el Preescolar es considerado una de las primeras instancias en la que el niño inicia su proceso de enseñanza- aprendizaje. El SEM contempla que la Educación Preescolar se brinde a los niños de 3 a 5 años 11 meses de edad e impartida en tres grados escolares: Primero, Segundo y Tercero.

A consecuencia de la Revolución Industrial, y bajo la necesidad de madres y padres trabajadores de los países europeos como Alemania, Francia y Gran Bretaña, de tener un lugar donde poder dejar a sus hijos menores de 6 años los cuales permanecían por largo tiempo solos (aproximadamente de seis a ocho horas) y sin el cuidado de un adulto se buscó crear un espacio donde los niños contarán con el cuidado y la atención básica mientras los padres trabajaban. Como consecuencia de esta necesidad... “se crearon las primeras instituciones educativas, misma que cubría con la precisión de brindar protección, atención y apoyo educativo a los mismos” (SEP, 2016a).

Estados Unidos, país que al principio se oponía a la creación de kindergartens puesto que no consideraba adecuado una educación a niños menores de seis años fuera de casa, posteriormente y bajo el impulso de John Dewey se abrió el primer kindergarten en 1873 y se continuó con la ideología neo-froebeliana y en México toma impulso a lo largo del siglo XIX.

Es importante resaltar que la educación preescolar en México surgió a partir de la necesidad de un gran número de trabajadores (as) ya sean burócratas,

servidores públicos y obreros, de tener un espacio que les permitiera asistir y entretener a sus hijos mientras ellos trabajaban. Como respuesta a la demanda que aquejaba a la sociedad mexicana, el presidente Benito Juárez bajo su mandato (1858-1872), redobló esfuerzos a fin de que la primaria fuera de carácter obligatorio y controlado por el Estado y fue así, que se consideró a la primaria como un servicio público particularmente obligatorio, gratuito y laico. Con la intención de mejorar la educación en México, en el gobierno del Porfirio Díaz surgió la idea de formar escuelas de párvulos, siendo así que en 1881 se abrió la primera escuela de párvulos que beneficiaba a niños entre 3 y 6 años de edad. A pesar de las acciones realizadas, todavía se consideraba la educación de escuela de párvulos como “un lujo en un país en el que aún no se cubrían las necesidades más apremiantes de la educación” (Barrio, 2001:127).

Durante muchos años, la educación preescolar conllevó a una serie de problemas que orilló a su bajo desarrollo, tal es el caso, del periodo del presidente Venustiano Carranza (1914-1920), específicamente en 1917, año en el que los kindergartens fueron suprimidos de la Secretaría de Educación e incorporados a los Ayuntamientos. Por lo tanto, la educación preescolar pasó a ser parte de la Secretaría de Asistencia Social Infantil y fue así como los jardines de niños sufrieron un estancamiento en cuanto a su desarrollo puesto que no se le daba la debida importancia para su impulso.

Después de la creación de la Secretaria de Educación Pública (de aquí en adelante por sus siglas SEP) en 1921 se empezó a formalizar como parte de la estructura del sistema educativo nacional.

Aunque en 1921 se continuaba con la falta de presupuesto económico para el ámbito educativo, se planteó la necesidad de la obligatoriedad del nivel preescolar en el país En ese mismo año... “la Maestra Estefanía Castañeda, presentó ante el Poder Legislativo la propuesta de establecer el Kínder como obligatorio en toda la

república” (SEP, 2016a), sin embargo, no se llevó a cabo puesto que en la Constitución Política no se marcó la importancia del nivel preescolar. En ese entonces, surgió el descontento en la Cámara de Diputados puesto que los kindergartens mismos que serían destinados principalmente a la clase obrera de escasos recursos, se enfocaban a la educación de niños de las ciudades quienes tenían mayor recurso económico y al observar dicha incongruencia se propuso instalar estas escuelas en las zonas lejanas que contaran con desayunos y comidas para los niños. A pesar de ello no se logró dar cobertura a todas las zonas puesto que la situación económica del país no propiciaba el desarrollo de dicho objetivo.

En 1926 se declaró oficialmente que los jardines de niños habían sido vistos por la sociedad como un privilegio de la clase rica. Ante ello, la SEP brindó ayuda a la clase más necesitada y fue así como se establecieron secciones de párvulos anexos a las escuelas primarias para convertir así al jardín de niños en una institución popular.

Fue hasta el año de 1942 cuando se reincorporó el Preescolar a la SEP, misma que estableció una política educativa en la que se fijaron tres principios fundamentales como: Abatir el analfabetismo en el país, crear un cierto tipo de persona trabajadora que propiciara el desarrollo económico del país y finalmente el impulso de la cultura general en aspectos como ciencia y arte. Una vez incorporados los Jardines de Niños a la secretaría, se revisaron los contenidos de los programas, planes de trabajo entre otros, mismos que se habían implementado anteriormente para modificarlos.

“Para el periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) aún no se tenían las posibilidades económicas de ampliar el servicio educativo preescolar a todo el país. Aunque se generó una labor de convencimiento para que los Padres de Familia llevaran a sus hijos a las escuelas, solamente se impulsó en las zonas urbanas” (Barrio, 2001:142).

Estas acciones generaron que, la matrícula de niños en los preescolares, fueran en aumento al igual que se incrementaron el número de Jardines de Niños principalmente en el centro del país.

A pesar de que la demanda de educación preescolar fue creciendo, la cobertura escolar no lograba atender a la población de zonas rurales, indígenas y zonas urbanas marginadas. De tal manera que, a finales de los años setenta, se impulsaron nuevas políticas educativas que permitieran dirigirse e incluir a tales sectores poblacionales. Estas acciones se concretaron hasta los años ochenta, impulsando programas comunitarios enfocados a las zonas rurales y urbanas marginadas con la ayuda del Consejo Nacional de Fomento Educativo (por sus siglas CONAFE) en coordinación con la Dirección General de Preescolar.

Fue así, que en la década de los noventa se originó un notable aumento de matrícula en el nivel preescolar y se consideró como el nivel educativo con mayor incremento de alumnos siendo así que a nivel nacional, “En el ciclo escolar 1990-1991 había un total de 2, 734,100 alumnos inscritos y para el ciclo escolar 2000-2001 aumento a 3, 423,600” (INEE, 2019b). Es decir, en diez años la matrícula escolar aumentó cerca de un millón de alumnos de nivel preescolar.

A pesar de los esfuerzos realizados durante muchos años en pro del nivel preescolar, aún se enfrenta a demasiados retos, puesto que, a pesar de que el gobierno impulsó la cobertura en educación preescolar la cual resultó satisfactoria, aún es necesario tomar en consideración políticas educativas que se desarrollen bajo las constantes problemáticas que aqueja al preescolar, tales como: La baja calidad de educación, gestión escolar, desigualdad de oportunidades, entre muchas otras .Ahora bien, tomando en cuenta las problemáticas, se parte de la importancia de establecer objetivos ya sea a corto, mediano o largo plazo a fin de alcanzar las metas planteadas.

Desde el surgimiento del preescolar en México hasta los años noventa, se han establecido distintas políticas educativas encaminadas a impulsar la educación en el país. De ahí que, el partido político que gobernaba en aquel entonces, Partido Revolucionario Institucional (por sus siglas PRI), estaba al frente del mandato del país presenciando las acciones que se realizaban a favor de la educación preescolar, no obstante, es a partir del año 2000 que el partido político de oposición llamado Partido de Acción Nacional (por sus siglas PAN) toma el mandato del país, siendo así que de manera impactante fue la primera vez en la historia de México que un partido de oposición ganaba en una contienda presidencial. Asimismo, el periodo sexenal consecutivo 2006-2012 también el PAN se hizo de la presidencia, por lo tanto, es importante verificar si durante estos periodos panistas se le dio importancia y seguimiento a impulsar acciones a favor de la mejora educativa en el nivel Preescolar y/o cual fueron los resultados obtenidos. Por consiguiente, surge el interés de analizar el actuar de los gobiernos panistas de los periodos 2001 al 2006 y 2007 al 2012, así como del sexenio 2013-2018, periodo en el que el PRI vuelve a retomar la presidencia del país.

Partiendo del periodo panista 2001-2006 y bajo el mandato del presidente Vicente Fox Quezada, se destaca un aspecto importante, que es, la reforma constitucional que se realizó a beneficio de la educación preescolar, puesto que anteriormente en nuestra Carta Magna, la Educación Preescolar no se consideraba obligatoria y fue a partir de la modificación al Artículo 3° Constitucional, con fecha 12 de Noviembre del 2002, que se aprobó la obligatoriedad de la Educación Preescolar, misma que forma parte de la educación obligatoria junto con la primaria, secundaria y media superior. “A partir del establecimiento de su obligatoriedad, se registró incremento de 5.5% en matrícula y de 3.2% en centros escolares” (INEE, 2019a).

Bajo el mandato del presidente Fox, se establece el Plan Nacional de Desarrollo (por sus siglas PND) 2001-2006, mismo que plasma las acciones de la denominada revolución educativa que tiene como fin elevar la competitividad del país y parte del impulso de políticas públicas que beneficien a una educación de calidad. Por lo tanto, requiere de...“Maestros dedicados, preparados y motivados; en alumnos estimulados y orientados; en instalaciones, materiales y soportes adecuados; en el apoyo de las familias y de una sociedad motivada y participativa.” (Cámara de Diputados, 30 de mayo del 2001).

Por consiguiente, las prioridades, objetivos y estrategias del PND se encuentran plasmadas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 y se desarrollan bajo una serie de políticas. Unas de las políticas a impulsar en el nivel preescolar fue la política de transformación de la gestión escolar misma de la que se deriva el Programa de Escuelas de Calidad y tiene como fin el promover la transformación de la organización y el funcionamiento de las escuelas. Otra política que impacta directamente al preescolar, es la política de formación inicial, continua y desarrollo profesional de los maestros de la que emana el Programa Nacional para la Actualización de los Maestros de Educación Básica en Servicio y tiene como fin el fortalecer la formación inicial, continua y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica.

En el periodo panista que comprende 2007-2012, el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa ha establecido en el PND 2007-2012, los objetivos y estrategias encaminadas a mejorar las oportunidades de educación para la niñez y la juventud de México. Siendo así que en el Programa sectorial de educación 2007-2012 implementó la Reforma Integral de la Educación Básica (por sus siglas RIEB), misma que, se enfoca en la adopción de un modelo educativo basado en competencias, que responda a las necesidades de desarrollo de México en el siglo XXI. Bajo este argumento se impulsaron distintas políticas educativas y se le dará

especial énfasis en los siguientes programas: Programa de capacitación de docentes para la atención adecuada de las innovaciones curriculares, de gestión y del uso educativo de las tecnologías de la información y la comunicación y el Programa Escuelas de Calidad.

En el último periodo a analizar y a la llegada a la presidencia del presidente del partido político priista Enrique Peña Nieto (2013-2018), se promueve la educación basándose en la denominada Educación de Calidad que permita...“el desarrollo integral de los mexicanos a fin de contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano” (Cámara de Diputados, 20 de Mayo del 2013).

Dentro de este orden de ideas, una de sus principales acciones para llevar a cabo fue el impulso de la Reforma Educativa. Dicha reforma se basa en promover la calidad educativa por medio de la enseñanza a alumnos a fin de ser educados por los mejores maestros, se establece que la evaluación a los maestros por medio del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (por sus siglas INEE) sea el medio idóneo para elevar la calidad de la enseñanza y finalmente que la educación sea una responsabilidad compartida.

Tomando en cuenta lo anterior, se parte de la justificación de implementar el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa que tiene como uno de sus objetivos el fortalecer las capacidades didácticas de los docentes y directivos. Así mismo se impulsa el Programa de Reforma Educativa mismo que se fusiona con el Programa de Escuelas de Calidad a partir del 2016, el cual pretende consolidar a la infraestructura escolar como parte fundamental de la educación pública.

Sobre la base de las ideas expuestas, se parte del análisis de las políticas públicas (programas públicos) de los tres últimos sexenios, puesto que es sumamente importante entender la actuación del gobierno de diseñar e implementar políticas educativas que junto con la intervención de los sectores públicos, privados y sociales satisfagan las necesidades educativas.

En consideración, hoy en día existe una dificultad de implementación de las políticas puesto que, al hacerlo, emergen los fines lucrativos de los actores públicos o privados mismos que conllevan a un desajuste de lo que realmente se espera de la educación. Así también, la mayoría de los programas públicos que emanan de las políticas públicas, no tienen una evaluación interna y externa que permitan conocer de manera detallada su implementación y cuyos resultados puedan contrastarse con los objetivos que se plantearon. Por lo tanto, este estudio tiene como finalidad conocer la manera en la que las acciones implementadas por los últimos tres sexenios beneficiaron el desarrollo educativo del nivel preescolar en México.

Precisamente estos aspectos, llevaron a formular la siguiente pregunta: ¿Cuáles fueron los alcances y perspectivas del Programa de Escuelas de Calidad puesto en marcha para la mejora del nivel preescolar en México durante el período 2001-2018? Asimismo, se parte de la hipótesis de que en los tres sexenios que comprende del periodo 2001-2018 en México, se implementó el Programa Escuelas de Calidad sin brindarles a las escuelas formación continua, acompañamiento y evaluación interna del mismo por parte de la(s) instancia(s) correspondiente(s) para llevar a cabo la mejora de la calidad educativa en el nivel preescolar.

El objetivo general es examinar el Programa Escuelas de Calidad (por sus siglas PEC) establecido durante el periodo 2001-2018 para la educación preescolar en México.

Posteriormente se mencionan los siguientes objetivos específicos a abordar:

- Definir las condiciones generales del nivel preescolar en México en el periodo 2001-2018.

- Exponer la importancia y el proceso de las políticas públicas en México para el surgimiento de la política educativa (programa público).

- Mostrar los PND y Programas Nacionales o Sectoriales de Educación de las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña periodo (2001-2018) para el surgimiento del Programa Escuelas de Calidad.

- Explicar el Programa Escuelas de Calidad y los principales alcances y perspectivas a favor de la educación preescolar durante las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña que comprende el periodo 2001-2018.

Con base en los objetivos establecidos en el presente estudio, la metodología se realizará conforme a la investigación bibliográfica que toma en consideración los Programas Nacionales de Desarrollo (P.N.D), los Programas que se desprenden de dichos PND tales como el Programa Nacional de Educación y Programas Sectoriales de Educación, de la misma forma abarca de manera específica los Programas Públicos que ha establecido el Gobierno como soporte a sus objetivos, acciones y estrategias en materia educativa del nivel Preescolar.

La investigación presentada será de tipo documental y se hará uso del método deductivo ya que permite entender aspectos generales de la educación, tales como su origen y cómo se fue desarrollando el Preescolar en México. Posteriormente realizar un estudio pertinente a los Planes Nacionales de Desarrollo

de los tres sexenios a fin de conocer las políticas públicas implementadas en el nivel Preescolar y los resultados del principal programa público del periodo 2001-2018.

La técnica que se implementará será el análisis de las lecturas de las distintas fuentes y la recolección de información de éstas.

Esta investigación se estructura en cuatro capítulos que llevan a un mejor entendimiento del desarrollo del Preescolar en México.

El Capítulo I define las condiciones generales del nivel Preescolar en México en el periodo 2001-2018.

En el Capítulo II se expone la importancia y el proceso de las políticas públicas en México para el surgimiento de la política educativa (programa público).

En el Capítulo III se muestran los PND y Programas Nacionales o Sectoriales de Educación de las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña periodo (2001-2018) para el surgimiento del Programa Escuelas de Calidad.

El Capítulo IV explica el Programa Escuelas de Calidad y los principales alcances y perspectivas a favor de la educación Preescolar durante las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña que comprende el periodo 2001-2018.

Finalmente se presentan las conclusiones y la bibliografía utilizada de la presente investigación.

## Capítulo I. Condiciones Generales del Preescolar en México periodo 2001-2018

El principal objetivo de este capítulo es definir las condiciones generales del nivel preescolar en México en el periodo 2001-2018. De tal manera, se presentan aspectos relevantes que forman parte del preescolar y los cuales se abordarán más adelante, no obstante, es necesaria una introducción que permita explicar la importancia que tiene el nivel preescolar para potenciar el desarrollo de los niños.

### Importancia del nivel preescolar

La educación preescolar establecida en el Sistema Educativo Mexicano contempla a los niños de 3 a 5 años 11 meses de edad y se imparte en tres grados escolares: Primero, Segundo y Tercero.

Dentro de este contexto, diversas investigaciones demuestran la importancia que tiene el desarrollo de las capacidades de los niños durante los primeros años de su vida, pues es en esta etapa en la que el niño tiene mayor disposición por aprender, conocer su entorno y desarrollar sus habilidades y capacidades.

“De acuerdo con la teoría de Piaget, existen cuatro etapas del desarrollo cognitivo: sensoriomotora (del nacimiento a la edad de 2 años), preoperacional (edad de 2 a 7 años), operaciones concretas (edad de 7 a 11 años) y operaciones formales (edad de 11 años en adelante). Tomando en cuenta el nivel preescolar y la edad de inclusión, el niño se encuentran en la etapa preoperacional en la que demuestra habilidad para emplear gestos, palabras, hacer uso de símbolos, e imágenes que le sirven para representar las cosas reales de su entorno. Por lo tanto, el autor menciona que el niño tiene un lenguaje silencioso en el que interpreta las cosas, presenta curiosidad por su entorno y está en constante exploración” (Piaget e Inhelder, 2015).

Por lo tanto, es la edad idónea en la que el niño puede iniciar su formación personal, académica y social siempre y cuando se le brinde el apoyo necesario para potenciar sus conocimientos. En consecuencia, el preescolar es una etapa en donde se debe promover en los niños la socialización, el desarrollo de habilidades, el fortalecimiento de las capacidades, autonomía, identidad, entre otros; mismos que permiten su desarrollo integral. De tal manera, se muestra la importancia que tiene el nivel preescolar puesto que el niño al tener disposición por aprender, se le debe brindar las herramientas necesarias para potenciar su aprendizaje.

“De acuerdo con (BM, 2019c), las inversiones inteligentes en el desarrollo físico, cognitivo, lingüístico y socioemocional de los niños pequeños, desde antes del nacimiento hasta la transición a la escuela primaria, son fundamentales para encaminarlos hacia una mayor prosperidad y para ayudar a los países a ser más productivos y competir más exitosamente en una economía global rápidamente cambiante”.

En nuestro país, al igual que muchos otros, la Educación Preescolar es sin duda un nivel que no solamente presenta demanda de alumnos, sino que también exige alcanzar las expectativas en cuanto a las necesidades del niño, puesto que, al mencionar la importancia del nivel, se deben utilizar estrategias o acciones enfocadas a la mejora del educando y para esto, los actores educativos responsables deben hacerse cargo de esta gran tarea, que es la mejora de la educación en los niños.

A partir de la obligatoriedad de la Educación Preescolar en México promulgada en 2002 se derivó el establecimiento de objetivos mismos que propiciaron el aumento de matrícula escolar, puesto que al establecer la educación preescolar como obligatoria esto implicaría ofrecer el servicio educativo a todo el territorio nacional no importando las condiciones sociales, culturales o políticas. De esta manera, se ejecutaron acciones para aumentar la matrícula de alumnos,

docentes y el número de escuela en todo el país, generando también que niños de escasos recursos económicos tengan acceso a recibir educación. Sin embargo, concierne indagar las condiciones en las que se ofrece la educación preescolar en México puesto que al ampliarse la matrícula escolar se tienen que implementar acciones concernientes a cubrir la demanda de todas las escuelas del país.

### Condiciones del nivel Preescolar

Las condiciones de la Educación Preescolar en México brindan un panorama de los actores principales, recursos y procesos que intervienen en el desarrollo de la educación preescolar. Como ejemplo de ello, uno de los actores educativos encargado de ayudar a desarrollar las habilidades, capacidades y estimular el aprendizaje del niño es el docente, sin embargo, hay más características que determinan el mejoramiento del niño dentro de la escuela, mismas que se mencionan a fin de entender que la educación preescolar no está solamente centrada en el proceso de enseñanza-aprendizaje por parte del alumno-docente sino en la intervención de más factores que de manera conjunta ayudan a determinar una mejor educación en preescolar.

Por tal motivo se hace referencia a las características que determinan la educación preescolar en nuestro país tales como: matrícula escolar de alumnos y docentes, así como el número de escuelas que hay en el país, cobertura educativa, infraestructura educativa, mapa curricular, etcétera. Así mismo, se parte del impulso que le han dado los distintos gobiernos a favor de aumentar la matrícula escolar.

### Matrícula escolar de alumnos, docentes y número de escuelas

La matrícula escolar muestra a manera de lista los alumnos, docentes y número de escuelas registradas en distintos ciclos escolares y que forman parte del SEM.

El SEM cuenta con una gran matrícula escolar a nivel nacional y de acuerdo con (INEE, 2019f) “El sistema educativo mexicano es uno de los más grandes en el mundo, y en el continente americano sólo es superado por el de Estados Unidos y Brasil”. Así mismo, durante los últimos sexenios, al evidente aumento de matrícula escolar principalmente en los niveles educativos de educación básica se ha tenido que clasificar las condiciones de la educación, tomando en cuenta dos tipos de escuelas que son: urbanas y rurales; tipo de sostenimiento (público o privado), tipo de servicio que ofrecen (General, Indígena y Curso Comunitario). Todo esto ayuda a tener un referente más claro de cómo se está conformando y transformando la educación en nuestro país. En este caso, es indispensable considerar los componentes antes mencionados acerca de las escuelas tales como:

-Escuelas urbanas y rurales. “Las escuelas rurales son aquellas que se localizan en zonas que cuentan con una población menor a los 2,500 habitantes y se encuentran en zonas aledañas a la ciudad de cada entidad mientras que las escuelas urbanas, por el contrario, son escuelas que tienen una población de más de 2,500 habitantes y se encuentran en la ciudad” (INEGI, 2019c).

-Sostenimiento Público o Privado -Las escuelas públicas son aquellas escuelas que en ocasiones reciben fondos del Estado para la ejecución de algún programa que beneficie al centro educativo, cuentan con servidores públicos que prestan su servicio para desarrollar las funciones de directivo, docente, administrativo, intendente, personal de apoyo en general, mismos que son pagados por el gobierno, del mismo modo cuenta con un gran número de demanda escolar ya que en una sola exhibición los padres de familia aportan una cuota voluntaria a la institución, motivo por el cual la matrícula es más elevada. De manera contraria, la escuela privada es la escuela que tiene un menor número de matrícula escolar puesto que el padre de familia tiene que pagar mensualmente una cuota que ayuda

a que la escuela tenga una mejor calidad de enseñanza, mejor infraestructura escolar entre otros.

-Tipos de Servicios: General, Indígena o Curso Comunitario. “De acuerdo con (SEP, 2019a), La educación preescolar general es un servicio que ofrecen la SEP, los gobiernos de los estados y los particulares en los medios rural y urbano. La modalidad Indígena es atendida por la SEP, este servicio se proporciona a los niños de diversas etnias y es atendida por profesores que conocen las lenguas respectivas”, finalmente los Cursos Comunitarios es un servicio que ofrecen jóvenes capacitados que terminaron la secundaria o la educación media superior a las poblaciones ya sean niños o jóvenes que se encuentran en localidades aisladas de la sociedad”.

Una vez mencionados estos aspectos a considerar en la estructuración del SEM nivel preescolar, se muestra como se ha aumentado la matrícula de alumnos y docentes, así como el número de escuelas en los distintos periodos presidenciales (2000 al 2018), a partir, de la puesta en marcha de políticas educativas a favor de impulsar la educación preescolar en México.

#### Matrícula de alumnos

Basándose en las acciones realizadas durante el gobierno del presidente Vicente Fox, se establece que al finalizar su sexenio y tomando en cuenta estadísticas del Ciclo Escolar 2005-2006, en el nivel preescolar se registra que... “el tipo de Servicio General cuenta con una matrícula de 3, 948,039 alumnos, el Servicio Indígena con 360,140 alumnos y el Servicio Comunitario con una matrícula de 143,989 alumnos, de tal manera que, a nivel nacional se registró un aumento total de 4, 452,168 de alumnos en dicho nivel educativo” (INEE,2019c). Lo anterior, como consecuencia de la reforma al artículo tercero constitucional en el 2002 donde se busca incrementar la matrícula escolar por medio de que... “la educación

preescolar que conforma la educación básica sea obligatoria” (Cámara de Diputados, 27 de Enero 2016).

Para finales del ciclo escolar 2011-2012 y, bajo el mandato del presidente Felipe Calderón, se registra un total de alumnos de nivel preescolar con servicio general de 3, 432,425 alumnos registrados, el servicio indígena con 398,167 alumnos registrados y el comunitario 160,763 alumnos registrados, dando un total de 4, 705,545 alumnos y de los cuales 4, 050,276 eran de sostenimiento público mientras que 655,278 eran de sostenimiento privado. Por lo tanto, a pesar de que en el sexenio se implementaron estrategias a fin de lograr que más niños asistieran a las escuelas, solamente se reflejó un mínimo aumento.

Finalmente, en el sexenio del presidente Peña Nieto, las cifras estadísticas arrojadas por el SEN 2016-2017 muestran que:

“En educación preescolar existe un total de 4, 931,986 alumnos inscritos, de los cuales 4, 343,899 son de Servicio General, 423,344 son de Servicio Indígena y 164,743 de Servicio Comunitario, a pesar de ello, solamente se registró un aumento de 226,441 alumnos a nivel nacional inscritos en preescolar para este periodo” (INEE, 2017).

Finalmente y tomando en cuenta la cifra total de alumnos antes mencionada 4, 931,986 alumnos, se tiene en cuenta que en sostenimiento público hay una matrícula de 4,226 934 de alumnos mientras que en el sostenimiento privado hay 705 052 alumnos.

Así mismo, se puede concluir que el periodo 2001-2006 registró un gran aumento de matrícula y se toma en cuenta la obligatoriedad del preescolar como uno de los factores que beneficio a que incrementara, sin embargo, los periodos posteriores no muestran un gran incremento de matrícula, a pesar de las acciones que desarrollaron cada entidad federativa. También, se puede observar que existe

un aumento de matrícula de alumnos en escuelas públicas mientras que en escuelas privadas aún no tienen ni la mitad de matrícula de alumnos que pretenden, y como uno de los factores involucrados es que solamente una minoría de padres de familia está dispuesto a aportar recurso económico mensualmente para darles educación privada a sus hijos, mientras la mayoría se ven en la necesidad de llevar a sus hijos a escuelas públicas.

#### Número de docentes

Es importante tener en cuenta que en el SEM intervienen distintos actores que de manera particular se involucran en el mejoramiento interno de la escuela ya sea en la gestión escolar, proceso enseñanza –aprendizaje, mantenimiento de las instalaciones de las escuelas, o en la realización de distintas funciones que determinan una mejora en cada escuela, sin embargo, uno de los actores que intervienen de manera directa en la educación del niño de nivel preescolar es el docente.

Los buenos docentes son fundamentales. Para que tenga lugar el aprendizaje, los maestros deben estar en el aula, y poseer las competencias necesarias, sentirse motivados y centrarse en garantizar que todos los alumnos aprendan. “El GBM trabaja con los Gobiernos y los asociados para mejorar la manera de contratar, remunerar, recompensar, incentivar y capacitar a los docentes” (BM, 2019b).

A continuación, se menciona la matrícula de docentes en el nivel preescolar que comprende el periodo 2001 hasta el 2018.

Al inicio del ciclo escolar 2005-2006 se registra que... “el tipo de Servicio General cuenta con 165,737 docentes, el Servicio Indígena con 15,566 y

Comunitaria con 16,538 dando un total de docentes de 197,841 en nivel Preescolar para el periodo 2001-2006” (INEE, 2017).

Por tal razón, el nivel preescolar al tener un notable aumento de matrícula escolar en el periodo 2001-2006, se vio en la necesidad de incrementar el número de docentes siendo así que se refleja un aumento de 32.2% de docentes.

De acuerdo a cifras proporcionadas por el INEE ...“para el ciclo escolar 2011-2012 habían registrados un total de 224,146 docentes de nivel preescolar, los cuales se dividían en 182,128 docentes que eran de sostenimiento público mientras 42,018 eran de sostenimiento privado” (INEE,2017). En lo que se refiere al preescolar con servicio general había 142,821 docentes registrados, de servicio indígena 17,887 y servicio comunitario 19,130.

Finalmente, conforme a las principales cifras del SEN 2016-2017, se tiene en cuenta que:

“En el preescolar a nivel nacional había 234,635 docentes de los cuales 196,121 eran de Servicio General, 19,031 de Servicio Indígena y 19 483 de Servicio Comunitario. En lo que se refiere al sostenimiento 19, 680 docentes eran de sostenimiento público y el 43,955 de sostenimiento privado” (INEE, 2017).

Por lo tanto, se puede concluir que en los tres periodos existe aumento de matrícula de docentes principalmente en el tipo de Servicio General, así también, se aumentó el número de docentes en las escuelas públicas. Por consiguiente, el mostrar las cifras numéricas de docentes, da un mejor panorama de cómo se han ido distribuyendo las plazas de docentes, en qué tipo de zonas se ubican principalmente y se resalta la importancia que tiene el docente dentro de las escuelas de nivel preescolar.

Número de escuelas

La escuela es un lugar importante donde los alumnos y docentes desempeñan sus funciones a favor del mejoramiento del proceso de enseñanza – aprendizaje. No obstante, es necesario observar cómo se han aumentado el número de escuelas en el país, por lo tanto, se muestra a continuación los indicadores que presenta el INEE.

Al inicio del ciclo escolar 2005-2006 se registró que en total hay 84,337 escuelas de las cuales 58,193 escuelas son de Servicio General, 9,146 de Servicio Indígena y 16, 998 escuelas de Servicio Comunitario (INEE, 2017).

Para finales del ciclo escolar 2011-2012 se estimaban un total de 91,253 escuelas en el país, de las cuales en Servicio General era de 61,403, el de Servicio Indígena era de 9,605 y el Comunitario de 20,245 escuelas.

“Las cifras estadísticas arrojadas a finales del ciclo escolar 2016-2017 muestran que en total hay 88,939 escuelas en el país de las cuales 60, 864 de escuelas son de Servicio General, 9, 838 son de Servicio Indígena y 18 237 son de Cursos Comunitarios” (SEP, 2019a).

De esta manera, al analizar dichos datos proporcionados por el INEE año 2018, se menciona que a finales del ciclo escolar 2011-2012 hubo un gran aumento de número de escuelas, sin embargo, a finales del ciclo escolar 2016-2017 se disminuyó el número de escuelas. Hay distintos factores que determina la disminución de número de escuelas, entre ellas está el despoblamiento de alumnos y falta de docentes en determinadas zonas, razón por la cual tuvieron que cerrar escuelas, instalaciones que presentaron deterioro, fusión entre escuelas y de acuerdo con información del INEGI, al censar a distintas escuelas, las mismas no quisieron brindar la información requerida para aparecer en dicho censo.

Posteriormente, es necesario mencionar la importancia que tiene no solamente el aumento de matrícula de alumnos o número de docentes en cada

sexenio sino también de conocer si la cobertura educativa se da de la misma manera en todos los estados, puesto que no solamente se deben implementar políticas educativas que ayuden a la mejora de la cobertura de manera general, sino que cada entidad federativa debe realizar las acciones pertinentes para que todos los niños tengan acceso a la educación preescolar. Por lo tanto, se menciona a continuación la cobertura educativa.

### Cobertura Educativa

En el SEM la cobertura educativa se basa en la medición de la relación entre la demanda y la oferta de servicios en un sistema educativo, siendo así que se verifica principalmente si la educación está proporcionada al 100% de los individuos que la solicitan y, en caso contrario, cubrir esa demanda del servicio educativo garantizando el acceso a la educación.

Como se mencionó anteriormente, a partir de la obligatoriedad de la educación preescolar en México aumentó la cobertura escolar. México al ser miembro de organismos multilaterales sigue recomendaciones y es parte de evaluaciones y proyectos donde puede en este último caso vincularse a fuentes de financiamiento que brindan el apoyo económico para acrecentar la cobertura escolar, logrando así que el acceso a la educación sea un derecho de toda la población. Esta cobertura se realiza principalmente en los niveles de la educación básica: Preescolar, Primaria y Secundaria, sin embargo, hay estados del país en los que aún no cubren con el objetivo del acceso a la educación a todos los individuos tanto en Educación Básica como en Media Superior.

Por lo tanto, en el mandato del presidente Vicente Fox periodo que comprende del 2001 a 2006 existía un gran avance en cuanto a cobertura se refiere puesto que hubo estados que presentaron mayor cobertura educativa entre ellos están... “Durango, México, Nuevo León y Puebla con el 7% de cobertura, sin

embargo, estados como Ciudad de México, Tabasco y Oaxaca tuvieron solamente el 3.2% de incremento de cobertura” (INEE, 2019a), razón por la cual se evidencia que a pesar de que la política de inclusión se impulsó de manera general en todo el país, la cobertura escolar se mostró con diferenciación evidente en los distintos estados

“En el periodo presidencial 2007-2012, se establece de manera clara un mínimo aumento de cobertura educativa comparada con el sexenio pasado, puesto que estados como Chiapas y Michoacán apenas lograron una cobertura educativa del 2% mientras que San Luis Potosí y Guanajuato no mostraron ampliación de cobertura llegando así al -2,1% y -1.9% respectivamente. Por lo tanto, a pesar de la existencia de demanda educativa, no se logra cubrir de la manera esperada la cobertura educativa necesaria para el desarrollo no solo de los niños sino también del país” (INEE, 2019a).

En el último periodo 2013 a 2018 se determinaron mejorar las estrategias de acceso a la educación, logrando así que estados como... “Guanajuato, Quintana Roo y Puebla presentaron un aumento de cobertura del 2.3%,2.7% y 3.3% respectivamente y de nuevo Ciudad de México registró una disminución de cobertura del -0,4% al igual que Tamaulipas” (INEE, 2019a).

Finalmente se muestra como hay estados que promueven de mejor manera políticas educativas a fin de mejorar la cobertura escolar, sin embargo, hay otros estados como Sinaloa que durante el periodo de 2001 hasta el 2018 no mostraron avance alguno en cobertura escolar. Es decir, existe desigualdad de incremento de cobertura educativa puesto que hay estados que implementan mejores estrategias políticas para aumentar la cobertura y otros estados que simplemente no le dan la importancia que requiere.

Infraestructura Educativa General

Como menciona el INEE “La infraestructura escolar es el conjunto de instalaciones y servicios básicos que permiten el funcionamiento de una escuela, así como el desarrollo de las actividades cotidianas en el edificio escolar (INEE, 2019e)”. Asimismo, cada centro educativo debe contar con el equipamiento, mobiliario y servicio escolar necesarios para desarrollar las tareas educativas correspondientes, así como contar con materiales educativos que proporcionen a la escuela herramientas de apoyo en función de los objetivos establecidos en los planes y programas de estudio.

Por lo tanto, cabe señalar que otra característica importante de la educación preescolar en México es la infraestructura educativa que tiene cada escuela del país porque define las condiciones reales en las que se imparte la educación y como ésta impacta en el aprendizaje y desarrollo integral de los niños, asimismo, es un factor que determina el mejoramiento educativo del alumno y es de suma importancia que indistintamente del tipo de escuela que elija, la misma cuente con las estipulaciones apropiadas que le aseguren su bienestar para un mejor desarrollo.

Es por ello, que el artículo 3º constitucional menciona que el Estado es el responsable de garantizar la calidad en la educación obligatoria, tomando en cuenta a la infraestructura educativa como uno de los aspectos indispensables para lograr que el aprendizaje de los alumnos sea satisfactorio. Por lo tanto, en respuesta a la necesidad que se presentaba de apertura y mantenimiento de espacios escolares y como consecuencia de la creciente demanda escolar, en el año 2008 se publica la Ley General de Infraestructura Física Educativa (por sus siglas LGIFE).

La LGIFE establece las bases para crear el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (por sus siglas INIFED) mismo que se considera... “el órgano descentralizado encargado de coordinar y supervisar la política de construcción, mantenimiento y equipamiento de inmuebles e instalaciones

destinados a brindar servicios educativos (INEE, 2019g)". Así, también el INIFED es el órgano encargado de establecer los aspectos esenciales de la infraestructura educativa y analizarla.

Por lo tanto, a partir de una breve explicación de la importancia que tiene la mejora de la infraestructura educativa y de uno de los órganos encargados de verificar el fortalecimiento de la calidad de la infraestructura del país, se parte de dar a conocer cifras generales proporcionadas por el INEE, de las condiciones de la infraestructura educativa en el país. Para ello se clasifican 3 aspectos esenciales que se incluyen en el análisis de la infraestructura educativa. El primero son los espacios educativos con los que cuenta la escuela, el segundo son los servicios a los que tiene acceso los planteles educativos y el tercero es el equipamiento de la escuela que se enfoca principalmente al mobiliario básico que debe tener cada aula.

### Espacios educativos

Los espacios educativos son lugares específicos con los que cuenta cada escuela y donde se lleva a cabo el desarrollo de distintas actividades educativas que le permiten al alumno potenciar su desarrollo, no obstante, si las escuelas contaran con todos los espacios educativos que a continuación se mencionan y estos mismos fueran adecuados, no solamente se beneficiaría a los alumnos sino también los docentes ya que tendrían una mayor y mejor accesibilidad para desempeñar sus funciones. Por ende, se enlistan los espacios con los que debería contar cada centro educativo de nivel preescolar del país, tales como: aulas, salón de cómputo, biblioteca escolar, sanitarios, áreas verdes, plazas cívicas o patios, y área de juegos.

### *Aulas*

Las aulas son los espacios físicos como salones que se asignan para realizar actividades destinadas a efectuar el proceso enseñanza -aprendizaje, estas mismas

debe contar con un ambiente propicio para los alumnos en el que se cuente con mobiliario adecuado como sillas, mesas, pizarrón, libreros, etcétera.

Tomando en consideración los datos que proporciona el INEE, la mayoría de escuelas públicas dispone de salones de clase (aulas) y solamente el 1% a nivel nacional no cuenta con aulas.

Asimismo, “de cada diez escuelas, cuatro requieren mantenimiento pues presentan goteras o filtraciones de agua, o bien tiene fisuras o cuarteaduras graves en techos, muros o pisos, lo que pone en riesgo la seguridad física de los alumnos y docentes que las utilizan. Esta situación es más severa en las escuelas indígenas de preescolar y primaria” (INEE, 2019e).

#### *Salones de cómputo*

Los salones de computo son muy importantes ya que ayudan a la mejora de los aprendizaje de los alumnos, así mismo benefician al desarrollo de las habilidades tecnológicas denominadas tecnologías de la información y la comunicación (por sus siglas TIC), sin embargo, a pesar de la gran importancia que tiene el salón de cómputo y bajo el informe que se presenta “El 83.6% de los preescolares en México no cuentan con salón de computo” (INEE, 2019e), es decir, más de la mitad de escuelas de nivel preescolar en todo el país no cuentan con un espacio donde desarrollar sus habilidades tecnológicas y puesto que el uso de la tecnología es un factor indispensable de desarrollo del país, aun no se cuenta con el espacio para poder desempeñar dicha actividad.

#### *Biblioteca escolar*

La biblioteca escolar es un espacio que se utiliza como facilitador de información a los alumnos ya que en dicho lugar se pueden encontrar libros de texto,

cuentos, adivinanzas, libros informativos o literarios entre otros, mismos que ayudan a que el niño sea capaz de desarrollar su interés por la lectura, investigación, estimule su imaginación, creatividad o su curiosidad.

Por consiguiente, a partir de la implementación de políticas públicas a favor de impulsar la lectura a nivel nacional, se han realizado acciones para la instauración de bibliotecas escolares en las escuelas, no obstante, aún sigue existiendo carencia de bibliotecas en el nivel preescolar, por lo cual y de acuerdo con datos estadísticos del (INEE, 2019e) “en el año 2013, menos de un tercio de los preescolares en México disponen de biblioteca escolar”.

### *Sanitario*

El sanitario es el espacio indispensable dentro de una escuela y aunque no impacta de manera directa con el aprendizaje de los alumnos, son espacio que les enseñan a los niños a tener una mejor cultura ambiental ya sea cuidando el agua (en caso de que el sanitario cuente con agua), aprendiendo hábitos de higiene entre otros, es decir, también se incluyen como un espacio importante para mejorar su educación.

Aunque pareciera sorprendente, en pleno siglo XXI aún sigue existiendo un gran porcentaje de escuelas que todavía no cuenta con sanitarios, ejemplo de ello, es que... “de diez escuelas en existencia en todo el país, una no cuenta con el espacio necesario de sanitarios y estas escuelas que no cuentan con el espacio, se encuentran principalmente en el tipo de servicio indígena y comunitario” (INEE, 2019e).

### *Áreas verdes*

Las áreas verdes son espacios donde se realizan distintas actividades necesarias para el desarrollo infantil, estas le permiten al niño explorar y conocer su entorno, conservar el medio ambiente, así como observar los fenómenos naturales que acontecen, esto ayuda a que los niños conozcan las distintas especies de animales que hay en un área verde, los tipos de plantas, sus texturas y los colores.

En las escuelas de educación preescolar, específicamente las escuelas urbanas públicas, solo una quinta parte de las mismas no cuentan con áreas verdes mientras que en escuelas privadas, casi la mitad carece de áreas verdes, esto de acuerdo a datos arrojados por el INNE. Por lo tanto, y haciendo una comparación entre escuelas públicas y privadas del país, las escuelas públicas tienen más beneficio en el desarrollo de actividades en áreas verdes que las escuelas privadas.

#### *Plaza cívica o patio*

La plaza cívica o el patio es un lugar importante dentro de los planteles educativos en preescolar donde se realizan actividades enfocadas principalmente en el desarrollo físico y motriz de los niños.

De tal manera, “La cobertura de plazas cívicas o patios llega casi al 100% en escuelas rurales no unitarios y urbana, en cambio, en el resto de las modalidades su presencia oscila entre 80.3% para las escuelas rurales unitarias, y aproximadamente 60% para las indígenas unitarias y comunitarias” (INEE, 2019e).

#### *Áreas de Juegos*

Las áreas asignadas con juegos para niños son espacios que permiten al niño desarrollarse de distintas maneras ya sea con actividades que le permitan estimular su desarrollo físico y mental, así como a propiciar que los niños aprendan distintas acciones sociales.

“Estos espacios sólo están presentes en la mitad de las escuelas de Educación Preescolar y su presencia tiene grandes variaciones entre modalidades educativas. En las escuelas públicas, por ejemplo, se observa que 39.7% no tiene área de juegos, 8.7% tiene, pero no están en condiciones de uso y el 51.6% si tiene y está en condiciones de uso” (INEE, 2019e).

De esta manera, se observa que un poco más de la mitad de escuelas de educación pública de nivel preescolar tienen área de juegos, sin embargo, aún es necesario que las escuelas públicas que aún no cuentan con área de juegos realicen acciones pertinentes para beneficiarse del espacio, ya que aunque no repercute de manera directa en el aspecto de enseñanza-aprendizaje así como un salón de clases, también es un espacio indispensable para estimular su desarrollo educativo.

## Servicios

En la infraestructura educativa del país se toma en consideración algunos elementos básicos que permiten el bienestar de los niños puesto que les ayuda a tener ambientes más salubres y seguros y aunque parecieran no tener mayor importancia, el que una escuela cuente con los servicios necesarios, puede influir de manera directa en el desempeño de la comunidad educativa. Del mismo modo, se mencionan algunos servicios básicos que debe tener un centro educativo tales como: agua potable, energía eléctrica y acceso a internet.

Sobre la base de los servicios antes mencionados, se da de manera general cifras importantes que ayudan a entender cuáles son las condiciones de los servicios que se otorgan al nivel preescolar.

### *Agua*

Tomando en cuenta que una de cada diez escuelas no cuenta con sanitarios, es decir, el 10% de las escuelas del país. Se parte de que dos, de cada diez escuelas, no cuenta con el servicio de agua corriente 18.9%, esto afecta a la higiene y salud de toda la comunidad educativa. También...“El agua entubada es un servicio con el cual cuentan sólo tres cuartas partes de los centros de educación preescolar 76.5% y el 85.6 con drenaje o fosa séptica” (INEE, 2019e).Y aunque es un porcentaje menor de carencia del servicio del agua a nivel nacional en preescolar, se deben implementar acciones que ayuden a incorporar este servicio básico a todas las escuelas del país.

### *Energía Eléctrica*

La energía eléctrica es muy importante en los centros educativos porque gracias a la misma se pueden realizar distintas actividades enfocadas al aprendizaje de los alumnos. De acuerdo con el censo llevado a cabo por el INEGI 2013, se muestra el porcentaje de escuelas en inmuebles que disponen del servicio de energía eléctrica, siendo así que el 86.8% de escuelas en el país cuentan con energía eléctrica. Por lo tanto, es muy satisfactorio que, la mayoría de escuelas, cuenten con este servicio puesto que los niños realizan actividades como escuchar música, hacer movimientos corporales o realizar alguna otra actividad usando este servicio.

### *Internet*

El acceso a internet se considera como un medio informativo fundamental que ayuda a que el niño refuerce sus conocimientos y también mejore su proceso de aprendizaje, por lo tanto, el acceso a internet es un servicio básico que deberían

tener todas las escuelas del país ya que se relaciona directamente con el desarrollo curricular del alumno, sin embargo, a pesar de la importancia del internet, el país aún enfrenta retos para dotar a las escuelas de computadoras y acceso a internet. Aunque no hay una cifra estimada que proporcione el INEE o alguna otra dependencia con respecto a las escuelas que cuentan con acceso de internet en preescolar, se da un panorama del servicio de internet con el que cuentan los demás niveles educativos donde se menciona que...“poco más de la mitad (52%) de las primarias públicas, 44.1% de las secundarias públicas y 29.7% de los planteles públicos de EMS no tienen internet”(INEE.2019g).Por lo tanto, podría considerarse que el preescolar no es la excepción y también tiene más de la mitad de escuelas que no cuentan con acceso de internet puesto que el gobierno le da más prioridad a los niveles consecutivos del preescolar y no a este y aun así sigue sin lograr el objetivo planteado de brindar acceso de internet a todas las escuelas del país

#### Equipamiento escolar

El equipamiento escolar es importante ya que permite que los actores que intervienen en el proceso educativo del aula tengan el mobiliario adecuado para mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje. Por lo tanto, unos de los equipos necesarios dentro de la escuela, son el mobiliario como sillas y mesas, pizarrones y computadoras, entre otros.

#### *Mobiliario (sillas y mesas)*

El mobiliario de sillas y mesas son indispensables dentro de un salón de clases ya que los niños y docente necesitan de muebles donde poder sentarse y apoyarse para escribir o realizar alguna actividad concreta .De esta manera, se tiene registrado que a nivel nacional... “las escuelas cuentan con 83.2% de mesas y con

89.0% de sillas suficientes” (INEE, 2019g). Es decir, se ha proporcionado el mobiliario básico para que los alumnos y docentes desempeñen sus funciones.

### *Pizarrones*

“El pizarrón es un objeto necesario para trabajar en el aula y aunque en la mayoría de preescolares se cuenta con este material, muchas de las escuelas tienen deterioro en los pizarrones siendo así que el 41.1% de pizarrones requieren reparación de los cuales 45.6% en escuelas con servicio general, 50.4% escuelas con servicio indígena y 28.6% escuelas con cursos comunitarios que necesitan reparación de pizarrones, esto conforme al porcentaje registrado” (INEE, 2019g).

### *Computadora*

Un equipo básico e indispensable dentro del aula es la computadora puesto que es un recurso que ayuda al alumno a mejorar su enseñanza, sin embargo, aún siguen existiendo carencias en cuanto a su cobertura puesto que una minoría de preescolares del país cuenta con computadoras y aunque se reitera que el desarrollo de habilidades tecnológicas es indispensable, aun no se brinda ni las computadoras ni el servicio de internet para potenciar el desarrollo de aprendizaje del alumno.

Una vez mencionados algunos aspectos que determinan la infraestructura educativa, se observa que la mayoría de los planteles educativos en escuelas urbanas cuentan con los espacios, servicios y equipamiento adecuados, sin embargo, las mayoría de escuelas rurales aún tienen malas condiciones de infraestructura con servicios o equipamiento escasos o nulos generando así, una desigualdad de condiciones de nivel preescolar, esta situación hace evidente la importancia de cada Estado y el INIFED de realizar acciones encaminadas a la

creación, implementación, funcionamiento y mantenimiento correspondiente de la infraestructura educativa. Es indispensable que cada escuela cuente con la infraestructura educativa adecuada para llevar a cabo el proceso de enseñanza aprendizaje sin importar la escuela a la que asistan, ya sea privada o pública, rural o urbana, esto permitirá reducir las desigualdades sociales y mejora las oportunidades de educación en todas las escuelas del país.

#### Curricular básica de preescolar

A partir, del establecimiento de la obligatoriedad del nivel preescolar, plasmada en el artículo tercero de la reforma constitucional, se realizaron las acciones pertinentes para determinar los planes y programas de estudios de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal a nivel nacional. Siendo así, que en el año 2003 se comienza a analizar la propuesta del nuevo programa curricular para nivel preescolar. “En este programa se incorporan las observaciones y sugerencias, generales y específicas, formuladas por personal directivo, técnico y docente de educación preescolar, así como por especialistas en educación infantil de México y otros países de América Latina” (SEP, 2004), posteriormente la SEP presenta el Programa de Educación Preescolar 2004 (por sus siglas PEP 2004) y para el inicio del ciclo escolar 2004-2005 se ponen en marcha en los distintos preescolares del país.

El PEP 2004 toma en cuenta los ajustes pertinentes al trayecto formativo de manera que se promueva el mejoramiento de las prácticas educativas. Por lo tanto, la renovación curricular plantea objetivos tales como:

“a) Contribuir a que la educación preescolar favorezca una experiencia educativa de calidad para todas las niñas y todos los niños, garantizando que cada uno de ellos viva experiencias educativas que le permitan desarrollar, de manera prioritaria, sus

competencias afectivas, sociales y cognitivas, desde una perspectiva que parta del reconocimiento de sus capacidades y potencialidades y;

b) Contribuir a la articulación de la educación preescolar con la educación primaria y secundaria mediante el establecimiento de propósitos fundamentales que corresponden a la orientación general de la educación básica” (SEP, 2004).

Ahora bien, el PEP 2004 establece propósitos elementales en el que se incluye el desarrollo de competencias para la vida que se vinculan con los distintos campos del desarrollo humano denominados campos formativos. Los campos formativos establecidos en el mapa curricular permiten que el docente sepa que competencias utilizar para que el desarrollo del aprendizaje de los alumnos en los distintos ámbitos y así mismo propicia a que el niño construya experiencias educativas, por lo tanto, los seis campos formativos son:

El campo formativo lenguaje y comunicación favorece las competencias comunicativas de los niños y se organiza en dos aspectos: Lenguaje oral y Lenguaje escrito.

El campo pensamiento matemático pretende hacer uso de los números para poner en práctica los principios de conteo, para que los niños aprendan a resolver problemas en situaciones que implica agregar, igualar o quitar objetos, así también conocer la forma, espacio y medida, así mismo estos aspectos ayudan a desarrollar su pensamiento matemático.

El campo de exploración y conocimiento del mundo beneficia a que el niño observe aspectos del medio ambiente y los fenómenos naturales y asimismo, experimente y sea el encargado de buscar soluciones a dudas de fenómenos y procesos naturales y aprenda a cuidar el medio ambiente.

El campo de desarrollo personal y social permite que el alumno construya su identidad personal y desarrolle sus competencias emocionales y sociales, también aprender a socializar con otros.

El campo formativo desarrollo físico y salud ayuda a que los niños realicen actividades físicas y tengan consciencia de acciones que benefician su salud para prevenir enfermedades, así mismo se busca que el niño aprenda a coordinar y equilibrase.

El campo formativo de expresión y apreciación artísticas potencia que los niños desarrollen su creatividad, espontaneidad, imaginación, entre otros mediante producciones artísticas, ya sea por expresión musical, corporal, visual o teatral.

Posteriormente, se realiza la modificación al PEP 2004 y se establece el Programa de Estudios 2011 a nivel nacional, el cual se enfoca en elevar la calidad educativa. En el mapa curricular se manejan los mismos campos formativos, pero con determinadas modificaciones en sus competencias. En comparación del PEP 2004, este plan disminuye y complementa el número de competencias, destaca los aprendizajes esperados de los niños, es decir, plasma de manera clara lo que se espera que el alumno aprenda en determinado tiempo y es a partir de este plan que se plantea la evaluación cualitativa en el que se aumentan los criterios de evaluación y el docente es el encargado de evaluar los aprendizajes esperados de los alumnos.

A partir de la Reforma Educativa que se establece en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto 2013-2018 donde la educación de calidad también se convierte en uno de los objetivos principales para el desarrollo social, político y económico del país, se promueve que la educación ayude a que los niños piensen por sí mismos, a que aprendan a resolver problemas, actúa con mayor autonomía en su entorno y a brindar las herramientas necesarias para su aprendizaje. Por lo tanto, se propone la Propuesta curricular para la Educación Obligatoria 2016 que

aborda estos objetivos y modifica el currículo para que sea un instrumento que tenga coherencia con la política educativa establecida.

Es así como, a partir de la propuesta curricular se implementan los contenidos programáticos en sus tres componentes: Aprendizajes clave, Desarrollo personal y social y Autonomía curricular, además de establecer la enseñanza del inglés en tercer año de preescolar. Este conjunto de componentes ayuda al desarrollo integral del alumno y en cada componente se desglosan los campos formativos, quedando de la siguiente forma:

Los aprendizajes clave incluyen los tres campos formativos: Lenguaje y comunicación, Pensamiento matemático y Exploración y comprensión del mundo natural y social.

El desarrollo personal y social incluyen los campos formativos: Desarrollo artístico y creatividad, desarrollo corporal y salud y desarrollo emocional.

Y la autonomía curricular que se rige por los principios de educación inclusiva y brinda la libertad para que el alumno tome sus propias decisiones.

Asimismo, los planes y programas de estudios establecidos durante los distintos periodos ayudan a tener un panorama más claro de lo que se espera que aprendan los niños en nivel preescolar, así como las competencias y los procedimientos que debe seguir el docente para orientar al alumno a impulsar su desarrollo en los diferentes campos antes mencionados

Finalmente, este primer capítulo tiene como propósito explicar las condiciones generales del nivel preescolar en México en las que se incluye la matrícula de alumnos, número de docentes y de escuelas, así también la infraestructura educativa y para finalizar la curricula básica de preescolar. Asimismo, se da un acercamiento a conceptos claves que serán mencionados en los siguientes

capítulos, ya que se abordaran los principales programas públicos implementados en el periodo (2001-2018) a favor de mejorar la calidad educativa en el nivel preescolar en México y como es que las condiciones del nivel preescolar están presentes en dicho análisis.

Por último, de acuerdo con el BM “Los países en desarrollo han conseguido enormes avances en la tarea de lograr que los niños asistan a clase, y la cantidad de niños escolarizados ha aumentado en todo el mundo. Sin embargo, tal como se pone de relieve en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2018, el aprendizaje no está garantizado. Para alrededor de la mitad de los alumnos, escolarización no es lo mismo que aprendizaje. Cientos de millones de niños no saben leer ni escribir a pesar de haber ido a la escuela” (BM, 2019b). A partir de esta afirmación, es importante saber qué son las políticas públicas y los principales pasos desarrollados por el gobierno para determinar los programas públicos en México, mismos que buscan darle solución a los problemas educativos presentados. Dicho tema se abordará a continuación.

## Capítulo II. La importancia y el proceso de las políticas públicas en México del nivel preescolar

Como se mencionó en el capítulo anterior, existen distintas condiciones que interviene en la mejora de la educación en el nivel Preescolar, siendo así que, factores como el aumento de matrícula escolar, cobertura educativa, infraestructura escolar y una currícula básica repercuten directamente en el proceso educativo del niño de nivel preescolar. Por lo tanto, es necesario que se realicen acciones encaminadas a la continuación y mejora de la educación en el nivel preescolar en México.

Del mismo modo, en el año 2001 y bajo el mandato del primer presidente de la república mexicana del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox Quesada, se establecen como en cada sexenio presidencial, políticas públicas encaminadas a satisfacer las necesidades que demanda la sociedad, no obstante, estas políticas se reflejan en el planteamiento de estrategias, objetivos, metas y líneas de acción en distintas materias, una de ellas la educativa, y se manifiestan en la incorporación y mejoramiento de programas públicos que cumplan los objetivos a favor de la mejora en el nivel de educación básica, media superior y superior. Así mismo, en esta investigación se toma en cuenta de manera clara, el nivel preescolar como el nivel educativo principal de estudio.

El principal propósito de este capítulo es exponer la importancia y el proceso de las políticas públicas en México para el surgimiento de la política educativa (programa público).

Del mismo modo, para desarrollar este capítulo se describen algunos puntos esenciales que brindan un panorama acerca de la intervención de las políticas públicas para la generación, implementación y ejecución de los programas públicos.

En consecuencia, es común escuchar o leer el término políticas públicas, puesto que a nivel federal y, en cada sexenio, se crean o modifican políticas que sirven de guía a las políticas estatales o municipales, y tienen como fin el contribuir a la solución de problemas públicos. Las políticas pueden ser en materia de educación, seguridad, salud, ciencia y tecnología, cultura, medio ambiente entre otras. Si bien, políticas públicas es un concepto que se utiliza a menudo en nuestro Sistema Político Mexicano (por sus siglas de ahora en adelante SPM), también es necesario indagar en la definición y otros aspectos de las mismas, puesto que esto nos ayuda a tener una idea clara del concepto, del procedimiento para diseñarlas, implementarlas, evaluarlas, y comprender de donde surgen los programas públicos y cuáles son sus implicaciones al momento de llevarlos a cabo.

## Políticas Públicas

Existen diferentes definiciones del concepto política pública, sin embargo, se tiene presente la definición del precursor de las políticas públicas, Harold Lasswell quien las define como “El conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (Franco, 2012:106).

A través del análisis del término políticas públicas y bajo la relación que le dan distintos autores, se toma en consideración que las políticas públicas se basan en la determinación de acciones en donde la intervención de distintos actores influye para lograr un fin deseado.

Una definición más concreta es la que proporciona el principal estudioso de las políticas públicas en América Latina, Aguilar Villanueva, pues menciona que:

“Al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedamos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones” (Aguilar, 1992b:36).

Como bien menciona Aguilar, las políticas públicas no se elaboran y ejecutan por si solas, sino que necesitan de una autoridad pública, es decir, del gobierno que está a cargo ,quien es el responsable de elaborar las políticas públicas puesto que tienen la legitimidad gubernamental para su desarrollo e implementación, sin embargo, a pesar de que el estado tiene la determinación de priorizar y jerarquizar las problemáticas a modo de ser atendidas de manera pertinente, también, hay distintos actores que intervienen en las decisiones y acciones para llevar a cabo las políticas públicas, estos actores pueden ser organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, sectores privados, sectores voluntarios así como grupos sociales.

Otra definición específica de políticas Públicas, es la que define Julio Franco Corzo, especialista en evaluación y diseño de políticas públicas en México quien sostiene que:

“Las políticas públicas son las acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicas, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones”(Franco,2012).

Lo anterior, de acuerdo con el autor Franco, resalta que las políticas públicas son establecidas a partir del surgimiento de una serie de problemas que por

consiguiente requieren de estrategias que busquen la solución de ellos, por lo tanto, es la comunidad la que interviene en la demanda de aquella necesidad social. Tal es el caso del aspecto educativo, mismo que ha requerido de constantes modificaciones en las políticas públicas puesto que los resultados obtenidos aún no logran impulsar de manera satisfactoria el desarrollo educativo del país.

De esta manera se deja entre ver la definición de las políticas públicas y la importancia que tienen, no obstante, las políticas llevan una serie de etapas establecidas como pasos primordiales que tienen como fin lograr un objetivo común.

### Proceso de una política pública

Distintos autores han intentado darle un orden lógico al desarrollo e implementación de las políticas públicas puesto que consideran que las políticas se fundamentan en distintas etapas y en cada etapa intervienen actores, acciones, fortalezas, limitantes, y resultados, mismos que impactan en la continuación de la política o el retroceso de ésta.

Escritores como Luis Aguilar Villanueva y Eugene Bardach, el último quien fue profesor que aportó elementos de estudio a las políticas públicas, coinciden en la existencia de componentes básicos que intervienen en el proceso de las políticas públicas. Dentro de este marco se aclara que... “a pesar de la intervención de distintos pasos, no tienen un orden mecánico, cíclico o riguroso, sino que pueden desarrollarse bajo distinto orden siempre y cuando no se excluya algún componente” (Aguilar, 1993b y Bardach, 1998).

Por lo tanto, los pasos a considerar de una política pública son: El surgimiento del problema, incorporación a la agenda de gobierno, formulación de alternativas,

implementación de un programa y la evaluación de la política. A continuación, se explica de manera detallada cada componente que forma parte del proceso de las políticas públicas.

### Surgimiento del Problema

En nuestro país existe una gran variedad de problemas que deben ser atendidos y que afectan de manera directa a cierto número de personas. Estos problemas pueden aquejar a distintos actores puesto que algunos problemas son de interés público (intereses de la sociedad o colectividad) y otros de interés privado (intereses particulares), sin embargo, se suele dar prioridad a los problemas de interés público puesto que son un número mayor de personas que demandan.

De acuerdo con esto, los problemas se plantean como demandas que exigen una solución y bajo la necesidad de que se le respuesta lo antes posible, asimismo, se parte de la importancia de que se atiendan de manera oportuna.

Por otra parte, los problemas no se consideran fáciles de resolver puesto que no solamente son complejos, sino que algunos tienen sentido subjetivo o son controversiales, al grado que ayudan a un grupo determinado, pero afecta a otro, también existen las implicaciones que conlleva la valoración los mismos para jerarquizarlos, a fin de atender los problemas públicos que debieran considerarse prioritarios.

Visto desde la perspectiva anteriormente mencionada, es indispensable definir claramente el problema a fin de que el gobierno los jerarquice y tome en consideración su viabilidad y factibilidad, así mismo, es importante que se cuente con la información necesaria del problema y con los recursos para su solución, tales como...“recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos”(Aguilar, 1993b:60). Es decir, si el análisis de un problema no tiene una solución viable o no

cuenta con la información necesaria, difícilmente podrá incluirse como un problema que merezca la debida atención, siendo así que, el gobierno tome la decisión de intervenir o no en los problema.

De acuerdo a Aguilar...“Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones” (Aguilar, 1993b:28).

Como se mencionó anteriormente, el gobierno debe priorizar los problemas de carácter público puesto que los grupos sociales son los principales actores que intervienen en las demandas y, a veces también, en la búsqueda de soluciones a dichos problemas, de ahí que, no se les debiera dar prioridad a grupos de intereses privados puesto que, solo beneficia a un pequeño número de personas.

Sobre la base de las ideas expuestas, se reitera que el Estado es considerado como el responsable de resolver los problemas públicos, y, a su vez, tiene el compromiso de buscar apoyo de distintos organismos y/o organizaciones para ejecutar acciones a favor de la solución de éstos.

Finalmente, una vez que se analiza el problema, su viabilidad y factibilidad, el gobierno decide si el problema tiene la suficiente importancia y la atención necesaria para ser incorporado en la agenda de Gobierno.

#### Incorporación a la Agenda de Gobierno

“Por agenda de gobierno suele entenderse al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos

de su acción y como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 1993b:29).

Dentro de este orden de ideas, cuando se incorporan los problemas a la agenda gubernamental no solamente se toma en cuenta la importancia del problema sino también y como se mencionó anteriormente, que sea de interés público, es decir, que el público considere la necesidad de intervención inmediata. Como respuesta a ello, el Estado integrado por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de manera principal el Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senadores que conforman el Congreso de la Unión), es el encargado de votar a favor o en contra de una problemática determinada, así como, promulgar la Ley y realizar la mediación necesaria para negociar el presupuesto que será destinado a solucionar los problemas públicos.

“El primer paso a llevar a cabo por el Congreso de la Unión es la formulación de la Ley misma que incluye el reglamento a cumplir para darle solución al problema, posteriormente se integran los lineamientos de la Ley, mismos que se publican en el Diario Oficial. En ese lapso es donde los grupos de interés pueden intervenir mostrando su descontento ante los lineamientos y es donde se puede llegar a negociar con los grupos afectados su modificación” (Aguilar ,1993b: 30).

Una vez que se determinan las negociaciones con los distintos actores perjudicados, el poder Ejecutivo y Legislativo tiene la facultad de seleccionar las instituciones que serán las responsables de llevar a cabo dichas operaciones.

Por lo tanto, el poder Ejecutivo y Legislativo tienen a su disposición la Administración Pública Federal la cual toma en cuenta a las secretarías públicas en sus distintas materias, para ayudar a implementar las políticas públicas. Así también, se toma en consideración la intervención de actores que no pertenecen a

las secretarías pero que tienen el poder necesario para influir en las acciones encaminadas a la solución de los problemas públicos o para negociar recursos económicos destinados a la realización de las políticas públicas.

En algunos casos, existen dificultades para que se lleven a cabo las acciones correspondientes, puesto que la secretaría que va a ejecutar las acciones, normalmente se encuentra con una complejidad de actividades a realizar para lograr el objetivo deseado, así también, con la dificultad de adaptación para implementarlas en un periodo establecido, por lo tanto, el problema después de incorporado a la agenda gubernamental corre el peligro de ser ejecutado bajo acciones que no están completamente entendidas o adaptadas al alcance de las dependencias gubernamentales, así también, en cuestiones donde intervienen otros actores, se corre el peligro de que a pesar de la importancia de solucionar el problema, surjan los intereses económicos que desvíen la ejecución de las mismas, dando origen, a la privatización.

A pesar de ello, una vez que el gobierno plasma la problemática en la agenda de gobierno y encuentra los medios de intervención para implementar la política pública, se pasa a analizar las posibles alternativas de solución.

#### Formulación de alternativas

“Por alternativas se entiende a las opciones de política o cursos de acción alternativos o las diferentes estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema” (Bardach, 1998:31).

En este sentido, se comprende que el gobierno debe crear estrategias y acciones alternas que ayuden a pronosticar los posibles y mejores resultados a los problemas públicos presentados, no sin antes tomar en consideración aspectos

tales como: la definición clara del problema y el establecimiento de los objetivos. Como consecuencia de ello, se analiza el diseño de instrumentos y programas que apoyen al desarrollo de la política pública.

Dentro de esta perspectiva, la implementación eficaz requiere cuatro aspectos principales:

- “1) Tareas y objetivos claramente especificados, que reflejen con exactitud la intención fundamental de la política,
- 2) Un plan administrativo que asigne tareas y normas de desempeño a las unidades subordinadas,
- 3) Un instrumento objetivo para medir el desempeño de las unidades subordinadas,
- y 4) Un sistema suficiente de controles administrativos y de sanciones sociales capaz de hacer responsables a los subordinados de su propio desempeño” (Aguilar, 1993 a:199).

Para formular las alternativas adecuadas, es necesario que se tome en cuenta las opiniones de analistas y actores interesados en el desarrollo y ejecución de éstas, ya que pueden brindar juicios para determinar la decisión más viable para lograr los objetivos deseados.

Es necesario que se analicen las causas y los efectos posibles de la política pública, comparar los costos y beneficios de las opciones de política, de tal manera que, se reduzcan la lista de alternativas y se fijen aquellas que pueden ser más factibles o viables (1998:33).

En este sentido, la formulación de alternativas toma en cuenta desarrollar políticas públicas que tengan un fundamento legal, viabilidad y recursos económicos que la sustenten.

De igual manera, es necesario analizar detalladamente las alternativas de políticas públicas, pues una problemática que pudiera presentarse en este paso es que el análisis de las alternativas no sea el correcto, dejando ver las fallas de éste, así como, la falta de especificaciones claras para la planeación de la política. Por consiguiente, en cada sexenio, el gobierno mexicano toma en cuenta la planeación, la cual es previamente analizada a fin de presentar el camino que guiará su actuar.

Del mismo modo, bajo la Ley de Planeación determinada por el poder Ejecutivo, se desprende el Plan Nacional de Desarrollo (de ahora en adelante por sus siglas PND), el cual se instaure durante cada sexenio y toma en consideración la afirmación de la Cámara de Diputados... “El Plan Nacional de Desarrollo se presenta para llevar a cabo el desarrollo de las políticas públicas en distintas materias y en él se establecen las prioridades, objetivos y estrategias” (20 de Mayo del 2013).

Por lo tanto, es un plan que involucra distintas materias prioritarias del gobierno (salud, educación, cultura, seguridad, etc.) y una vez que en cada una se define el problema, incorpora a la agenda gubernamental y se selecciona la mejor alternativa de solución a la problemática, se plasma en el PND las prioridades, propósitos centrales, objetivos y estrategias del gobierno en curso.

En otra perspectiva, el PND se elabora de acuerdo a lo establecido en la Constitución artículo 26 mismo que menciona que... “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación” (Cámara de Diputados, 27 de enero del 2016). En lo que se refiere a la ejecución

del PND, la Administración Pública Federal, entidades paraestatales y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toman un papel importante puesto que coordinan los programas que serán integrados en el mismo plan.

El PND como se mencionó anteriormente, se enfoca principalmente al desarrollo de propósitos centrales y objetivos generales, aunque se necesita de un programa que determine los propósitos y objetivos específicos, y que guíen al gobierno a realizar una adecuada política pública. Del mismo modo, a partir de la implementación del PND surgen los programas, que de manera detallada muestran las acciones a llevar a cabo para lograr el fin deseado. Siendo así, que en México esos programas sean denominados comúnmente Programas Nacionales o Sectoriales y son en materia de Educación, Seguridad, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, entre otras, y los cuales llevan el nombre de Programa Nacional o Sectorial de... Educación, Seguridad, Relaciones Exteriores, etcétera.

De acuerdo con la Cámara de Diputados (20 de mayo del 2013), la aportación de los programas sectoriales (por sus siglas PS) al Plan Nacional es la siguiente: “precisión en el diagnóstico y la visión; concreción de los grandes propósitos en objetivos estratégicos y particulares; articulación del largo, el mediano y el corto plazo (programas operativos anuales); particularización de líneas de acción y metas”.

En consecuencia, los PS establecen objetivos claros y específicos, así también, estos se relacionan con las estrategias y metas establecidas en el PND para poder ejecutar distintos programas públicos a fin de darle solución a determinada problemática presentada.

“La SEGOB (29 de febrero del 2016) menciona que el PND y el Programa Sectorial se vinculan con el propósito de contribuir a la construcción de un gobierno eficiente y una Administración Pública Federal orientada al logro de resultados, así también, la Secretaría de Gobernación presenta los logros obtenidos en la implementación de los programas que son de competencia del sector, de conformidad con los objetivos, indicadores y metas definidos en cada uno de ellos”.

Finalmente, del Programa sectorial se derivan los programas públicos que deben trabajar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a fin de dar resultados satisfactorios al problema.

#### Implementación del programa público

Dentro del orden de ideas anteriormente expuestas, se afirma que la formulación y legitimación de las políticas se concretan en programas públicos y se llevan a cabo bajo fines, metas y medios de cumplimiento, mismos que serán primordiales para la ejecución satisfactoria del programa.

En México, se crean o modifican distintos programas públicos a fin de que el curso de las acciones genere un impacto positivo al grupo afectado. Tomando en consideración esto, el gobierno mexicano tiene la importante tarea de atender o darle solución a los problemas en sus distintos ámbitos, y aunque pareciera fácil, es una tarea muy compleja puesto que deben abarcar la solución a la problemática tomando en cuenta no solamente los objetivos, metas y líneas de acción establecidos en el Programa Nacional o Sectorial, sino también los presupuestos otorgados, asuntos legales y administrativos entre otros y si éstos no son diseñados de manera clara, empiezan a surgir problemáticas en la implementación de los programas, una de ellas es la que menciona Julio Franco Corzo.

De acuerdo con (Franco, 2012:50)... “Se crean muchos programas nuevos sin un diseño de política pública con método, es decir, no se analiza a detalle la factibilidad presupuestal, socioeconómica, legal, social, política, ambiental y administrativa de las alternativas de acción”.

De ahí, surge la importancia de que antes de implementar un programa se revise la Ley establecida y sus lineamientos puesto que eso beneficia a que el programa sea congruente o, por el contrario, se desvíe del fin determinado. Por lo tanto, si un programa se implementa bajo los objetivos, metas y líneas de acción claramente establecidos, se reflejará de manera satisfactoria en los grupos demandantes, siendo así que, aquello que surgió como problema vaya disminuyendo.

Un análisis en cuanto a la implementación de los programas públicos es que algunos programas son más fáciles de tratar que otros, unos necesitan de modificaciones constantes pues no se logra el fin deseado, unos son evaluados por organismos internacionales que ayudan a medir su impacto real, sin embargo, otros no cuentan con evaluación clara de los resultados obtenidos, algunos cuentan con mayor presupuesto que otros, etcétera. Es decir, hay distintos aspectos que intervienen para que un programa público pueda desarrollarse de manera satisfactoria o no.

Un aspecto importante, que genera una problemática es que a la hora de... “incorporar el programa éste se cancele por la privatización o desincorporación de empresa pública, el recorte de gasto público, la descentralización de alguna dependencia siendo así que se acabe la relación ente las organizaciones sociales y los poderes públicos” (Aguilar, 1992b:19).

Otro aspecto importante, es que el Estado brinda un presupuesto para implementar un programa público, sin embargo, a pesar de la importancia de ejecutar el programa, no siempre se presta la debida atención a su implementación u operación, siendo así que existe la problemática de que muchos programas desvíen los recursos económicos o que simplemente no le den seguimiento a los mismos. De ahí, surge la importancia de que se supervisen los programas públicos a fin de que las acciones y resultados sean los idóneos.

“La supervisión de los programas asume tres modalidades distintas: la inspección, la auditoría y la evaluación. De las tres, la inspección es la que recibe menos publicidad pues el gobierno siempre ha contado con procedimientos para inspeccionar el cumplimiento de los departamentos. El procedimiento de auditoría consiste en la inspección de los registros financieros; se trata de una tarea sumamente compleja, debido a la cantidad de agencias que prestan este servicio. En principio, la idea de la evaluación es lógica y atractiva, porque el énfasis en los resultados permite al Congreso valorar si sus políticas están funcionando o no. Sin embargo, suele ocurrir que las evaluaciones no son instrumentos suficientemente precisos para determinar si un programa ha fracasado y si debería o no ser suspendido” (Aguilar, 1993a:165).

A pesar de ello, en México suele utilizarse comúnmente la evaluación como el instrumento para evaluar el resultado e impacto de las políticas públicas.

### Evaluación de la política

“La evaluación de políticas públicas consiste en poner a prueba, como si se tratara de una hipótesis explícita o implícita, si una política o programa de acción determinados han sido o no capaces de provocar los efectos esperados. Esto implica asegurarse de que dichos efectos se han producido y que la política ha sido su única

causa, descartando impactos de otras posibles variantes intervinientes” (Cardozo 2006:62).

En el caso de México, la evaluación analiza los resultados y el impacto real percibido de un programa público, sin embargo, es difícil medirlo puesto que tienen que ver más con evaluaciones cuantitativas en las que intervienen... “costos-efectividad (recursos o resultados) y costos-beneficio (recursos y resultados que sean variables proporcionadas)” (Bardach, 1998:39) y no se cuentan con los suficientes medios para evaluar los programas, siendo así, que normalmente recurran a que organismos internacionales evalúen los programas implementados. Por lo tanto, toman en consideración la evaluación cuantitativa de organismos internacionales y la evaluación cualitativa, misma que representa medir los resultados reflejados de manera directa en los grupos objetivo.

“De acuerdo con Cardozo (2006:126), la observación realizada en México muestra que la evaluación actual de políticas y programas públicos cuenta con poca información publicada hasta el presente sobre los procesos de evaluación emprendidos, en particular:

1. Técnicas y métodos aplicados,
2. Calidad de los resultados alcanzados
3. El nivel de utilización de dichos resultados en los procesos decisorios”.

Existen como en cada paso, problemas recurrentes que dificultan a que la política pública llegue a su fin deseado, sin embargo, es importante considerar que esta etapa es difícil pues no solamente es la etapa que proyecta los resultados obtenidos, sino que también es la manera en la que el gobierno analiza si la política pública fue satisfactoria y se continua con el programa o, por el contrario, es digna de modificación o de cambio.

Finalmente, las políticas públicas parten de programas de acción que implementa el gobierno, no obstante, se espera que tengan un resultado satisfactorio o, por consiguiente, el gobierno implemente nuevas estrategias para mejorar los resultados. Así mismo, las políticas se rigen por una serie de pasos que permiten analizar cada procedimiento y en caso de que algún paso esté fallando, es importante volver a revisar en que está mal, pues las políticas públicas requieren mucha atención desde la definición del problema público hasta su evaluación.

Ahora bien, las políticas públicas son importantes dentro del ámbito gubernamental pues su establecimiento, ejecución y evaluación permiten tener un orden e idea clara de los aspectos esenciales a trabajar para el mejoramiento de los problemas públicos, no obstante, al ámbito educativo se le ha dado gran énfasis en México puesto que se considera a la educación como un medio que propicia el desarrollo del país en aspectos económicos, sociales, tecnológicos, entre otros. Por lo tanto, en cada sexenio se establece las denominadas políticas educativas enfocadas a todos los niveles del SEM.

### Políticas educativas

“De acuerdo con el INNE (2019i) se define a la política educativa en dos sentidos. En primer lugar, como el flujo articulado, regulado y direccionado de bienes, servicios y transferencias que se moviliza desde el Estado para garantizar el derecho a la educación de niñas, niños y adolescentes desde el nivel preescolar hasta su graduación de la educación media superior. En segundo lugar, la política educativa alude también a la capacidad de los gobiernos para sostener, elaborar estrategias y direccionar la actividad de Estado hacia el logro de los objetivos propuestos”.

En el caso de México, las políticas educativas son parte de la política pública de un Estado enfocadas como su nombre lo indica al ámbito educativo, se

consideran como un proceso en el que intervienen distintos actores a fin de que en materia de educación se promuevan mejores resultados no solo en cobertura educativa sino también en distintos aspectos educativos.

De esta manera, el estado tiene el compromiso ante la sociedad de garantizar el acceso a la educación, y ejercer las acciones necesarias para permitir a la población tener una educación de calidad. Como respuesta a ello, el gobierno toma decisiones de manera constante para llevar a cabo las acciones que repercutirán en el SEM, así mismo, la educación presenta modificaciones que reflejan si realmente se está avanzando en la educación en México.

En otras palabras, se parte de la actuación del gobierno de diseñar, implementar, ejecutar y evaluar las políticas educativas que junto con la intervención de los sectores públicos, privados y sociales logren el objetivo deseado. Ahora bien, hoy en día existe una dificultad en la implementación de las políticas puesto que, al hacerlo, emergen los fines lucrativos de ciertos grupos mismos que conllevan a un desajuste de lo que realmente se espera de la educación, así como también es un aspecto que impide avanzar con el mejoramiento de la educación.

“Avanzar hacia la consolidación de un sistema educativo capaz de universalizar el derecho a la educación implica operar sobre un espectro muy variado de elementos que lo configuran, pero que pueden ser estructurados en torno a grandes dimensiones: a) el currículo y los modelos de gestión curricular; b) la infraestructura, el equipamiento y la tecnología; c) los docentes, y d) el estudiantado. En última instancia, el derecho a la educación se realiza cuando el Estado logra generar y sostener las condiciones necesarias para que docentes y estudiantes interactúen provechosamente en el entorno escolar, en ese encuentro en que se da el proceso de aprendizaje” (INEE, 2019i).

En México, las políticas educativas se desarrollan bajo las constantes problemáticas de baja calidad en educación, rezago educativo, desigualdad de oportunidades, falta de capacitación docente, carencia de infraestructura y equipamiento escolar, entre muchas otras. Ahora bien, tomando en cuenta las problemáticas que aquejan al país se parte de la importancia de establecer objetivos ya sea a corto, mediano o largo plazo a fin de alcanzar las metas planteadas.

En consecuencia, el gobierno reforma de manera constante las políticas públicas en educación, pues a pesar de realizar el estudio de éstas, sigue destacando una baja calidad e inequidad en la educación. No obstante, México toma en consideración las ideas propuestas de organismos internacionales y las políticas educativas que se han implementado en otros países para su desempeño, aunque evidentemente no son realidades educativas del país.

“De acuerdo con la educación básica en América Latina el conocer experiencias singulares ofrece evidencia para la implementación, en una dinámica de aprendizaje que involucra la investigación, los tomadores de decisiones y los actores participantes en un proceso que va desde la definición de los problemas de política pública hasta su implementación y evaluación” (UNESCO, CEPAL, PNUD, 1984).

De igual modo, se parte del descontento que existe por parte de la sociedad en cuanto a la intervención de organismos internacionales para evaluar la educación en México pues lo hacen bajo estándares de educación que están lejos de ser de la realidad educativa que se promueve en las escuelas, ejemplo de ello es el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (por sus siglas en inglés PISA) que tiene por objetivo evaluar los conocimientos y habilidades adquiridas por los alumnos de 15 años al final de la educación obligatoria.

Por consiguiente, el dirigir la educación hacia un camino idóneo implica múltiples desafíos pues ante un gran número de problemáticas presentadas, el Gobierno tiene la obligación de hacer políticas que minimicen los problemas y mejoren los resultados en educación, así también, de priorizar a que todos los niveles que integran el SEM cuenten con una educación de calidad.

Para finalizar este capítulo, es importante mencionar que este capítulo sirve para tener una idea clara de lo que son las políticas públicas, los pasos a seguir en las políticas y como se reflejan directamente en programas públicos, así también, el establecimiento de las políticas públicas en cualquier materia es primordial pues ayudan a crear mecanismos de acción que permitan dar solución a los problemas públicos de manera viable y factible. En consecuencia, en México las políticas son plasmadas de manera clara en el Plan Nacional de Desarrollo y de manera específica, en los Programas Sectoriales o Nacionales.

No obstante, en el siguiente capítulo se mencionará la manera en la que se reflejan las políticas públicas, específicamente en el periodo 2001-2018 enfocadas en la mejora educativa del nivel preescolar.

### Capítulo III. PND y Programas Nacionales y Sectoriales de Educación de las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña periodo (2001-2018) enfocados al desarrollo del Programa Escuelas de Calidad.

Como se mencionó en el capítulo anterior, se toman en cuenta los PND del periodo 2001-2018, así como, los Programas Nacionales o Sectoriales de Educación de donde surge uno de los principales programas públicos que brinda una intención clara de las acciones que realiza el gobierno a beneficio de la educación básica principalmente en nivel preescolar.

Por lo tanto, el principal propósito de este capítulo es mostrar los PND y Programas Nacionales o Sectoriales de Educación de las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña periodo (2001-2018) pues permiten conocer el surgimiento del principal programa público a favor de la educación, el cual es: Programa Escuelas de Calidad.

Durante los últimos tres sexenios de los presidentes anteriormente mencionados (periodo 2001-2018), se establecen los PND que permiten darle una orientación clara a la forma en la que el gobierno actuara para darle solución a los problemas educativos, no obstante, es importante analizar si los tres sexenios le dieron prioridad a la educación del nivel preescolar y cuáles fueron las acciones implementadas o, por el contrario, conocer cuál fue el nivel que presenta mayor interés para la mejora educativa.

#### Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

En el sexenio del presidente panista Vicente Fox Quesada 2001-2006 y bajo el Plan Nacional de Desarrollo que presenta, se establecen las prioridades, objetivos

y estrategias. Una de las políticas educativas que impulsó es la denominada, Revolución Educativa que tuvo como fin elevar la competitividad del país, así como, mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

En la denominada Revolución Educativa se plantea que la educación es un componente importante que brinda a los mexicanos la oportunidad para progresar de manera individual y conjunta. Asimismo, surge el interés del gobierno de implementar un proyecto nacional que permita que la educación sea el eje primordial de desarrollo, por medio del establecimiento de objetivos, estrategias e instrumentos que permitan que la educación ponga énfasis en el conocimiento y aprendizaje de los individuos.

El proyecto nacional que tenía en mente el gobierno de Vicente Fox estaba vislumbrado al año 2025 y encaminado a... “lograr una educación inclusiva en la que sin importar etnia, cultura, lengua, todos los mexicanos tuvieran acceso a la educación” (Cámara de Diputados, 30 de Mayo del 2001), tomando en consideración principalmente a los niños y jóvenes de nivel de educación básica, pues no solamente sería la entrada para que continuaran sus estudios a nivel media superior y superior sino también porque ahí es donde residía el mayor número de personas que no contaban con educación, es decir, no tenían ni las principales bases de educación para aprender. Del mismo modo, en este proyecto se establecía la importancia de tener educación de calidad que buscaba que las personas pudieran desarrollar sus capacidades y habilidades de manera satisfactoria, así como, fomentar los valores y la exigencia para que al egresar los alumnos del nivel de educación superior pudieran insertarse en un mundo laboral. Finalmente, se establecía una educación de vanguardia que se enfocaba principalmente en promover el uso de la tecnología y la preparación de profesionistas que aplicaran

sus conocimientos científicos y tecnológicos en una sociedad cada vez más demandante.

Lo que en materia de educación preescolar se realizó en ese sexenio fue que el nivel educativo que en años anteriores no había tenido mayor relevancia, empezaba a cobrarla a partir de dicho sexenio pues fue en este mismo periodo en el que la reforma constitucional al Artículo Tercero permitió no solamente que se declarará el nivel preescolar obligatorio a partir de los tres años de edad sino también porque se consideraría un nivel de pre-requisito para la primaria, así también, surgió la importancia de la renovación de la currícula del Programa de Educación Preescolar 2004.

En este Plan se consideraron una serie de objetivos enumerados de la siguiente manera, los cuales incluyen las estrategias a realizar, tales como:

- “1. Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos ampliando la cobertura y servicios educativos y abatir las desigualdades entre grupos sociales.
2. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades con el acceso a aprendizajes tecnológicos, acceso a la salud, y apoyo a las personas con discapacidad.
3. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.
4. Fortalecer la cohesión y el capital sociales fortaleciendo los ámbitos familiares, así como implementar la actividad física, deporte, recreación y expresión cultural.
5. Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza creando una cultura ecológica y cuidando el medio ambiente.
6. Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones con una cultura de participación social” (Cámara de Diputados, 30 de Mayo del 2001).

El PND permitió entonces buscar acciones congruentes que llevarán al país hacia una mejor calidad de educación, equidad educativa y la inclusión de la ciencia y tecnología como factor del desarrollo del país y fue así como surgió el Programa Nacional de Educación 2001-2006, mismo que a continuación se presenta.

#### Programa Nacional de Educación 2001-2006

En el Programa Nacional de Educación (de ahora en adelante por sus siglas PNE) se establecen las políticas públicas concretas a realizar en el sexenio de Vicente Fox, y se toma a consideración las acciones que permitan mejorar la calidad de la educación, equidad educativa y educación de vanguardia de acuerdo con el PND 2001-2006.

Asimismo, a pesar de que la administración del presidente Vicente Fox tenía en cuenta que los alcances logrados hasta inicios de su gobierno no eran del todo satisfactorios en ningún nivel educativo, se implementaron distintas políticas, mismas que de acuerdo con el Plan Nacional ayudarían a enfrentar dichos desafíos educativos

En efecto, se implementan políticas que tienen como objetivo apoyar a todos los niveles educativos sin excepción. Por lo tanto, en el PNE 2001-2006 se plasman de manera detallada, no obstante, en este apartado se mencionan aquellas políticas que incluyen el nivel preescolar y son:

Política de	Objetivo	Programas
Compensación educativa.	Invertir en alumnos en condiciones de desventaja y fracaso escolar. Para compensar las desigualdades sociales y regionales.	-Programa para Abatir el Rezago de Educación Inicial y Básica. -Programa de Educación, Salud y Alimentación. -Programa de fortalecimiento Financiero a la Educación Básica.
Expansión de la cobertura educativa y diversificación de la oferta.	Diversificar servicios de educación básica para alcanzar la cobertura universal.	-Programa de Apoyo a la Gestión Escolar. -Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial e Integración educativa entre otras.
Fortalecimiento de la atención educativa a la población indígena.	Atender a grupos indígenas con calidad y pertinencia cultural.	Programa para el Fortalecimiento de las Escuelas de Educación Intercultural Bilingüe. -Programa para la Formación y Desarrollo Profesional de Docentes y Directivos de Educación Intercultural bilingüe.
Educación intercultural para todos.	Desarrollar en los niños y jóvenes el conocimiento de la realidad multicultural.	Programa de Desarrollo Curricular para la Educación Intercultural en la Educación Básica. -Programa de Formación y Actualización de Docentes en Educación Intercultural y de Valores.
Articulación a la educación básica.	Articular los tres niveles de educación básica para garantizar continuidad curricular.	Programa de Reforma Integral en la Educación Secundaria, Evaluación curricular, pedagógica y operática de la educación básica.

Transformación de la gestión escolar.	Promover la transformación de organización y funcionamiento de escuelas básicas por medio de la comunidad escolar.	- <i>Programa Escuelas de Calidad.</i> -Programa de Transformación de Gestión Escolar en la Educación Básica. -Programa de Actualización y Desarrollo Profesional de Directivos Escolares.
Fortalecimiento de contenidos educativos específicos y producción de materiales impresos.	Fortalecer los contenidos y métodos de la educación básica y Garantizar recursos didácticos en las aulas.	-Programa Nacional de Lectura. -Programa de Formación Ciudadana y Cultura de la Legalidad.
Fomento al uso educativo de las tecnologías de la información y comunicación en la educación básica.	Desarrollar y expandir el uso de tecnologías de la información y comunicación y producción de materiales audio visual e informático.	-Programa de Expansión del Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación de la Educación Básica.
Formación inicial, continua y desarrollo profesional de maestros.	Impulsar una formación inicial y continua de maestros que aseguren congruencia con los contenidos de la educación básica.	Programa para la Transformación y el Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales. -Programa Nacional para la Actualización de los Maestros de Educación Básica en Servicio.

Fuente: (Cámara de Diputados, 30 de mayo del 2001).

Cada una de estas políticas estaba diseñada para brindar la solución a los aspectos que el gobierno panista de Vicente Fox 2001-2006 consideró prioritarios en su sexenio. No obstante, cada política cuenta con objetivos de los cuales se desprenden un gran número de estrategias, metas y líneas de acción a seguir, así mismo se establecen los programas públicos a implementar, sin embargo, es importante considerar, que de la política mencionada anteriormente “política de transformación de la gestión escolar” surgió un programa que a partir de ese periodo tomó relevancia y llamó mucho la atención pues fue un programa prometedor al cual se le destinó un gran presupuesto federal, a este programa se le denominó Programa de Escuelas de Calidad.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establecido por el presidente panista Felipe Calderón muestra una estrategia que, de acuerdo con su propuesta, permitiría al país avanzar en distintos ámbitos, con respecto a esto, el plan resalta de manera constante la transformación de México con base en cinco ejes. Uno de ellos y el que más interesa puesto que de ahí se desprende el ámbito educativo, es el... “eje de Igualdad de Oportunidades y posteriormente se desprende el punto 3.3 llamado Transformación educativa” (Cámara de Diputados, 31 de mayo del 2007).

De acuerdo al plan, ese eje era muy importante ya que evidencia la falta de oportunidades de gran parte de la población para acceder a una educación de calidad, de tal manera que, a pesar de que el sexenio pasado de Vicente Fox presentó un aumento en la cobertura escolar en el nivel preescolar, aún hay un gran número de personas que no cuentan con una verdadera educación de calidad, es decir, aumentó la cobertura escolar pero la calidad en la educación es un aspecto que no fue lo suficientemente satisfactorio.

Por lo tanto, el PND 2007-2012 se enfoca principalmente en elevar la calidad educativa por medio de acciones que permita lograr la eficiencia y eficacia de la calidad en la educación. Asimismo, toma en consideración la misma idea que el sexenio panista de Vicente Fox 2000-2006 de... “una educación de calidad significa atender e impulsar el desarrollo de capacidades y habilidades, fomentar valores y competitividad y exigencias del mundo del trabajo” (Cámara de Diputados, 31 de mayo del 2007).

En consecuencia, se plasmaron objetivos que tenían como fin mejorar las oportunidades de educación de los niños y jóvenes del nivel de Educación Básica, entre ellos resalta:

- “1. Elevar la calidad educativa por medio de mecanismos de evaluación a alumnos, evaluación de desempeño a docentes, directivos, supervisores y jefes de sector, así como reforzar la capacitación de profesores.
2. Reducir las desigualdades regionales, de género y grupos sociales
3. Impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías en docentes y alumnos.
4. Promover la educación integral en todo el sistema educativo.
5. Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país” (Cámara de Diputados, 31 de mayo del 2007).

Como se puede observar, los objetivos y estrategias antes mencionadas están dirigidos a impulsar una educación de calidad. Del mismo modo, para lograrlo, se toman en cuenta aspectos como la capacitación docente, evaluación a alumnos y docentes, uso de tecnologías, desarrollo de educación integral entre otras como factores primordiales.

Por consiguiente, se desarrolla el Plan Sectorial de Educación 2007-2012, mismo que detalla el plan de acción del Poder Ejecutivo Federal, y donde se les da prioridad a los aspectos antes mencionados.

## Programa Sectorial de Educación 2007-2012

El Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (por sus siglas de ahora en adelante PSE) hace énfasis en seis objetivos específicos, los cuales contienen estrategias, líneas de acción y programas públicos a implementar para lograr el mejoramiento de la calidad en la educación, no obstante, se indica que no todos los objetivos están dirigidos al nivel preescolar, sin embargo, son importantes hacer mención de ellos, pues esto permite dar una idea clara del nivel educativo que tuvo mayor énfasis para el desarrollo de políticas públicas. Estos objetivos son:

Objetivos	Estrategias	Programas
Elevar la calidad de la educación.	-Actualizar y articular los programas de asignatura. -Realizar una Reforma Integral de educación básica (RIEB) iniciada en el 2004 con el nivel preescolar. -Actualizar y capacitar a docentes de escuelas públicas en programas de la Reforma de Educación Básica y en sistemas de formación continua. -Evaluar a alumnos en el examen PISA y prueba Enlace (Primaria y Secundaria). -Escolarizar a niños indígenas.	-Programa Nacional de Lectura. -Programa Nacional de Pensamiento Lógico Matemático y Aplicación de la Ciencia en la vida diaria.
Ampliar las oportunidades educativas e impulsar la equidad.	-Mejorar la cobertura educativa. -Aumentar el número de niños indígenas que cursan preescolar y primaria. -Adecuar la oferta de servicios educativos particularmente en preescolar. -Actualización y formación de docentes hablantes de lengua indígena.	Programa de Educación Inicial no Escolarizada.
Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y comunicación.	-Proporcionar aula de medios equipadas principalmente en primarias y secundarias generales y técnicas. -Alumnos de educación media superior tengan computadoras y acceso a internet. -Capacitar a docentes de primaria y secundaria en el uso de las tecnologías de la información.	Programa de Transformación de Enciclopedia.
Ofrecer una educación integral.	-Incorporar a las primarias al Programa Escuelas de Tiempo Completo. -Brindar formación cívica y convivencia democrática e intercultural para alumnos de primaria y secundaria.	Programa Escuelas de Tiempo Completo.
Ofrecer servicios educativos de calidad.	-Proporcionar becas de pasantía en el mercado laboral. -Brindar cursos de capacitación laboral y formación para y en el Trabajo.	-Programa de Orientación Vocacional.
Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de centros escolares y actores sociales y educativos.	-Implementar Consejos Escolares en el modelo de gestión estratégica de educación básica. -Capacitación a directores de primarias y secundarias del programa Escuelas de Calidad. -Reactivar la participación social de la educación básica.	-Programa Escuelas de Calidad. -Programa Escuela Segura.

Fuente: (Cámara de Diputados, 28 de noviembre del 2007).

Cabe considerar, que a diferencia del PNE 2000-2006, este Programa estuvo desarrollado de modo que no se planearon metas de manera clara para preescolar como lo parecían para primaria y secundaria. Sin embargo, se establecieron objetivos, estrategias, líneas de acción y programas específicos.

Ambos programas (PNE 2000-2006 y PSE 2007-2012) mencionan la importancia de implementar políticas encaminadas al: mejoramiento de la calidad en la educación, generación de igualdad de oportunidades en grupos específicos,

actualización y capacitación docente, implementación y uso de tecnologías de la Información y la comunicación y evaluación a alumnos de escuelas primarias y secundarias. Así también, el PSE 2007-2012 parece darle mucho énfasis a los niveles educativos Primaria y Secundaria puesto que establece políticas enfocadas principalmente a estos niveles de la educación básica como vías para mejorar la calidad en la educación.

#### Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

EL PND 2013-2018 implementado por el presidente emanado de las filas del Partido Revolucionario Institucional Enrique Peña Nieto hace mención del establecimiento de... “Metas Nacionales, mismas que permitirán que México alcance su máximo potencial. Las metas son: México en Paz, México incluyente, México con Educación de Calidad, México próspero y México con responsabilidad global” (Cámara de Diputados, 20 de mayo del 2013).

En la meta Nacional de México con Educación de Calidad se enfatiza la importancia de aumentar la calidad de la educación por medio del desarrollo integral y capital humano que permita cubrir las demandas de la sociedad, es decir, se busca que las personas reciban educación centrada en la adquisición de herramientas, conocimientos y el desarrollo de habilidades que sirvan para generar el desarrollo en el país de manera económica, social, cultural, etcétera, así también, se considera a la ciencia y tecnología como un medio que permite avanzar hacia una mejor competitividad laboral en el mundo global.

Por lo tanto, se promovieron políticas públicas encaminadas a lograr los retos anteriormente mencionados, así como, a garantizar que todas las personas tengan acceso a educación de calidad. Del mismo modo, es importante reiterar que este Plan toma en cuenta de manera prioritaria, que todos los niveles educativos estén

ligados al conocimiento de la ciencia y uso de la tecnología, pues se considera que esto mismo logra que las personas con educación de calidad promuevan la innovación del país en sus distintos aspectos.

Otro aspecto importante, es que el PND 2013-2018 se enfoca a que la calidad en la educación mejore por medio de la capacitación y actualización de los docentes, directores y supervisores pues se parte de la importancia de que las escuelas en todo el país, tengan a los docentes mejor capacitados para poder desarrollar el proceso de enseñanza-aprendizaje de manera satisfactoria .Fue así, que a partir de este sexenio se le dio mayor relevancia a la evaluación del ingreso, promoción y permanencia de los docentes, directores y supervisores, por medio de evaluaciones educativas implementadas por el INEE.

Dentro de este marco, y bajo los aspectos anteriormente mencionados, se implementó la Reforma Educativa misma que aprobó el Congreso de la Unión y la cual está orientada en cinco objetivos importantes de la administración.

- “1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.
2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.
3. Ampliar el acceso a la cultura como medio para la formación integral de los ciudadanos.
4. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.
5. Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible” (Cámara de Diputados, 20 de mayo del 2013).

Por consiguiente, ya establecidos los objetivos generales en el PND 2013-2018, se parte de la importancia de implementar acciones que permita lograr dichos objetivos y resaltan la importancia de potenciar el capital humano, generar inclusión

y equidad en el SEM, acceso a la cultura y deporte, así como el desarrollo científico y tecnológico. Por lo tanto, se plantea el PSE 20013-2018.

### Programa Sectorial de Educación 2013-2018

En el PSE 2013-2018 se consideran seis objetivos principales de los cuales solamente se describen las estrategias y programas de cinco objetivos que están enfocados en todos los niveles educativos, incluido el nivel preescolar ,puesto que, el otro objetivo “Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo”, está enfocado en la educación media superior y superior y el uso de la ciencia y tecnología como medio para desarrollar el capital humano y crear condiciones laborales de competitividad e innovación en el país.

A continuación, se plasman los cinco objetivos de la meta nacional “México con Educación de Calidad”, que se ajustan a los objetivos específicos del PSE 2013-2018 muestran las estrategias y los programas públicos a implementar.

Objetivo de la Meta Nacional (PND)	Objetivo del Programa (PSE)	Estrategias	Programas estratégicos
1. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.	1. Asegurar la calidad de aprendizaje en la educación básica y formación integral. 2. Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior y superior.	-1.1 Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del Sistema Educativo y reciban el apoyo para determinados fines. - Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas. - Garantizar la pertinencia de los planes, programas de estudio y materiales educativos. - Utilizar la información de las evaluaciones para mejorar la calidad de la educación y evitar el abandono escolar.	A partir de la implementación de la Reforma Educativa surge el fortalecimiento de los programas:  -Programa Escuelas de Calidad. -Programa de Rehabilitación de Planteles Escolares "Escuelas Dignas".
2. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.	3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad en los grupos de la población.	- Mejorar la cobertura en distintos contextos. - Impulsar acciones para prevenir y disminuir el abandono escolar. - Impulsar la educación inicial ayudando a grupos vulnerables. - Disminuir el rezago educativo.	-Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo.  -Programa Escuelas de Tiempo Completo.
3. Ampliar el acceso a la cultura como medio para la formación integral de los ciudadanos.	5. Promover y difundir el arte y cultura.	- Fomentar la educación artística y cultural. - Dotar a la infraestructura cultural de espacios y servicios dignos.	-Programa de Inclusión y Alfabetización Digital.
4. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.	4. Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas.	-Fortalecer la infraestructura - Impulsar la práctica de la actividad física y el deporte en las instituciones de educación.	-Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa.
5. Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.	6. Impulsar la educación científica y tecnológica.	Fortalecer la capacidad analítica y creativa de los mexicanos con una visión moderna de la ciencia y la tecnología.	-Programa escuelas al CIEN.

Fuentes: (Cámara de Diputados, 20 de mayo del 2013) y (Cámara de Diputados, diciembre del 2013).

En efecto, el PSE 20013-2018 aborda objetivos importantes que permiten mejorar la calidad en la educación, y destaca aquellos plasmados en la denominada Reforma Educativa, asimismo, el PSE 2013-2018 tiene relación con el PNE 2000-2006 y PSE 2007-2013 pues consideran que la inclusión educativa, capacitación, gestión escolar, actualización docente y uso de las tecnologías son aspectos esenciales que permitirán una mejora en la calidad educativa del país. Sin embargo, pone un gran énfasis en que los docentes, directivos y supervisores de todos los niveles de educación básica sean evaluados, así también, el programa se enfoca en los niveles educativos de media superior y superior para desarrollar un capital humano que haga uso de la ciencia y tecnología para el desarrollo del país.

Por lo tanto, los programas estratégicos mencionados, no son todos los programas llevados a cabo en el sexenio, sin embargo, el gobierno enfatiza la implementación de éstos para darle solución a algunos problemas educativos prioritarios presentados. Los programas estratégicos se pueden ver claramente plasmados en la Reforma Educativa 2013-2018.

A lo largo de la explicación de los PND del periodo 2001-2018 y PNE y PSE del periodo 2001-2018 se comprueban cuáles han sido los objetivos prioritarios de cada sexenio, del mismo modo, se muestra cuál de todos los programas establecidos en los tres sexenios tiene un verdadero seguimiento de acciones orientadas a la mejora de la educación en el nivel preescolar en específico, y el interés que tienen los gobiernos en brindarle la debida atención.

De esta manera se llega a la conclusión de que el programa que muestra seguimiento en los tres sexenios es el “Programa Escuelas de Calidad”.

Sexenio	Objetivo	Programa
Vicente Fox Quesada 2001-2006	Promover la transformación de organización y funcionamiento de escuelas básicas por medio de la comunidad escolar.	Programa Escuelas de Calidad.
Felipe Calderón Hinojosa 2007-2012	Fomentar una gestión escolar e institucional que fortalezca la participación de centros escolares y actores sociales y educativos.	Programa Escuelas de Calidad.
Enrique Peña Nieto 2013-2018	Asegurar la calidad de aprendizaje en la educación básica y formación integral. Estrategia 1.2 Fortalecer las capacidades de gestión escolar de las escuelas.	Programa Escuelas de Calidad.

Fuentes: (Cámara de Diputados, septiembre del 2001), (Cámara de Diputados, 28 de noviembre del 2007) y (Cámara de Diputados, Diciembre del 2013).

El Programa Escuelas de Calidad es un programa implementado con base en los PND de los sexenios del 2001 al 2018 y de los cuales de manera respectiva se desprenden los PNE y PSE. Algunos de ellos toman en cuenta no solamente a los niveles educativos de educación básica sino también a los niveles educativos de media superior y superior.

En consecuencia, a pesar del establecimiento de los distintos objetivos, metas, prioridades y estrategias de cada uno de los planes y programas, se muestra que el nivel educativo Preescolar no fue considerado tan prioritario dentro de la ejecución del PEC como lo fueron los niveles de primaria y secundaria, así como los niveles educativos de media superior y superior.

De manera comparativa, se muestra que en el sexenio de Vicente Fox (2001-2006) el PEC estuvo enfocado principalmente en escuelas de Primaria y Secundaria puesto que a inicios de dicho sexenio el nivel Preescolar apenas estaba incorporándose dentro de la CPEUM como un nivel educativo obligatorio.

Así también, a pesar de que se impulsó la denominada Reforma Educativa que tenía como fin elevar la competitividad y la calidad de vida de los mexicanos,

se enfatizó la importancia de contar con una educación de calidad por medio de acciones que permitieran una mayor cobertura escolar y de servicios, igualdad de oportunidades, acceso a tecnologías de la información e impulso de actividades físicas y culturales, es decir, fue el sexenio que inicio la implementación y ejecución del PEC, sin embargo, su principal interés fue dar a conocer el programa de manera general en todo el país, así como impulsar de manera significativa la gestión escolar en las escuelas.

En esta perspectiva, el PEC fue una de las políticas públicas más innovadoras dentro del ámbito educativo a partir del sexenio de Vicente Fox (2001-2006) que se enfocó principalmente en brindarles facultades a los directores y padres de familia de las escuelas incorporadas al programa para fortalecer la gestión escolar y cubrir las demandas o necesidades básicas de las mismas. De esta manera, se pretendía promover la participación social, la transparencia, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia escolar pues los actores antes mencionados eran los encargados de tomar las decisiones para la mejora de la calidad educativa dentro de las escuelas.

Por otra parte, en el sexenio de Felipe Calderón (2007-2012), el interés del gobierno se basó en realizar acciones encaminadas a la transformación del país por medio de distintos ejes, uno de ellos denominado “Igualdad de oportunidades”, enfocado en la transformación educativa que pretendía elevar la calidad educativa del país por medio de acciones tales como la evaluación y capacitación a docentes y directivos, reducir las desigualdades regionales y sociales, impulsar tecnologías a favor de los docentes y alumnos, así como, la transformación y mejora de las escuelas por medio de la participación social, activa y participativa de la comunidad escolar para gestionar. No obstante, las políticas estaban principalmente dirigidas a los niveles educativos de primaria y secundaria más que al nivel Preescolar.

En el último sexenio de Enrique Peña (2013-2018), se establecieron distintas metas nacionales en las que se encontraba la meta “México con educación de calidad” que tenía como prioridad el desarrollo del país por medio del capital humano. Es decir, se pretendía que bajo el impulso de la enseñanza en ciencia y tecnología, así como ámbitos de deporte y cultura dentro de las escuelas, se lograra el desarrollo del país en materia económica, social y cultural.

Por lo tanto, el interés del gobierno de dicho sexenio se enfocó en establecer políticas educativas dirigidas principalmente a los niveles de media superior y superior aunque también pero de manera menos remarcada en la ejecución del PEC en los niveles de primaria y secundaria. De ésta manera, se promovían acciones de gestión escolar dentro de las escuelas encaminadas a desarrollar el potencial humano, la inclusión, equidad, acceso a la cultura y deporte, así como, el desarrollo científico y tecnológico.

No obstante, las políticas estaban enfocadas de manera prioritaria en la capacitación y actualización docente pues se pretendía que llevando a cabo dichas acciones mejorara la calidad educativa del país, pues el gobierno tenía la idea de que capacitando a los docentes y evaluándolos, se tendría en cada aula del país a los docentes más y mejores capacitados y actualizados. Es decir, la política que impulso de manera clara dicho sexenio no solamente fue controversial sino también fue una política enfocada principalmente en la evaluación a los docentes más que del aprendizaje de los alumnos.

Finalmente, el PEC fue considerado un gran reto para las escuelas del país pues pretendía que la gestión escolar fuera el eje principal de cambio para impulsar y mejorar la calidad en la educación y aunque significó una nueva forma de

administración escolar y el establecimiento de una nueva relación entre la comunidad educativa, no solamente basto su implementación y ejecución sino también es importante mencionar cuáles fueron los principales alcances y perspectivas del PEC para la mejora de la calidad educativa en nuestro país, principalmente en el nivel Preescolar y mismos que se mencionan a continuación.

## Capítulo IV. Programa Escuelas de Calidad (Alcances y Perspectivas del nivel preescolar)

Es fundamental recordar que en los tres sexenios que comprenden el periodo 2001-20018 existieron distintos programas enfocados a mejorar la calidad educativa, no obstante, el Programa Escuelas de Calidad (por sus siglas de ahora en adelante PEC) sale a relucir como un programa diferente el cual promueve la mejora de la calidad de la educación por medio de la gestión educativa, misma que deja en manos de la comunidad escolar.

No obstante, además de dar a conocer el programa y su operación, el fundamental objetivo es explicar el PEC y los principales alcances y perspectivas a favor de la educación preescolar durante las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña que comprende el periodo 2001-2018, para esto, también se considera importante mencionar sus antecedentes puesto que de ahí surge la idea de los gobiernos en crear un programa específico que atienda de manera clara los principales problemas educativos del país.

### Antecedente del Programa Escuelas de Calidad

Gobiernos anteriores al 2001 habían diseñado programas públicos con la finalidad de brindarles a todos los niños acceso a la educación principalmente de aquellos que estaban en situación vulnerable, de tal manera, era indispensable que contaran con las oportunidades básicas para estudiar, así como concluir sus estudios.

En respuesta a ello, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo 1995-2000 implementó el PND que destacaba las problemáticas de aquel entonces, una de ellas el rezago educativo que había en el país, asimismo, la cobertura educativa no era del todo idónea, pues comunidades de zonas alejadas de la ciudad, aun no

tenían el acceso a la educación y ni que decir de instalaciones adecuadas para llevar a cabo el proceso enseñanza-aprendizaje. Por consiguiente, el Gobierno de Ernesto Zedillo propuso la creación de programas que ayudaran a integrar a más niños y jóvenes al sector educativo, como respuesta a ello uno de los objetivos primordiales establecidos en su PND fue "...elevar la calidad de la educación en beneficio de todos" (Cámara de Diputados, 1995), aunque de manera normativa la educación preescolar aun no fuera un nivel educativo obligatorio.

En consecuencia, del PND 1995-2000 se derivó el Programa de Desarrollo Educativo (por sus siglas PDE) 1995-2000 mismo que tenían como objetivo brindar cobertura educativa a las comunidades más necesitadas y servicios básicos pues esto mismo permitiría disminuir el rezago educativo, por consiguiente se diseñó el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo el cual estableció el propósito de mejorar la calidad de la educación en las escuelas mediante la ... "distribución de materiales y mobiliario escolares, construcción y rehabilitación de escuelas, hasta la capacitación de los distintos agentes educativos: profesores, supervisores y directoras, pasando por políticas que fomenten el arraigo y trabajo docente" (Cámara de Diputados, 31 de mayo de 1995).

No obstante, el programa no solo tenía como fin abatir el rezago educativo sin también, garantizar el acceso a la educación preescolar, primaria y secundaria, logrando una mayor cobertura, mejorando el proceso de enseñanza aprendizaje por medio de la actualización de contenidos, métodos y materiales educativos para un mejor desempeño docente, así como implementar o mejorar la infraestructura escolar. Del mismo modo, se establecieron los lineamientos para su implementación, sin embargo, no hubo una evaluación que permitiera reflejar los resultados obtenidos en el último sexenio que antecede al inicio del gobierno panista.

Posteriormente, es importante mencionar que, a partir de la puesta en marcha de este programa, surgió la necesidad de implementar otros programas públicos que se enfocaran a aspectos generales de la mejora de la calidad en la educación, siendo así que surgió el Programa Escuelas de Calidad.

#### Programa Escuelas de Calidad

El PEC surge en el 2001 como uno de los programas nacionales más representativos de la política educativa del presidente Vicente Fox en su sexenio 2001-2006.

Asimismo, el PEC pretende darle solución a distintos problemas educativos que aquejan al país, tales como: el ausentismo escolar, la ausencia de organismos externos que evalúen el desempeño de las escuelas en sus componentes educativos, la falta de libertad de decisión de la comunidad escolar para llevar a cabo acciones encaminadas a mejorar la educación dentro del centro educativo, la escasa gestión escolar, la falta de vinculación entre la comunidad escolar, así como las nulas o deficientes condiciones de las escuelas en cuanto a la infraestructura, equipamiento y mobiliario.

Es importante considerar, que el programa está dirigido a todos los niveles educativos de educación básica, es decir, a todas las escuelas públicas del nivel Preescolar, Primaria y Secundaria. De esta manera, se toma en consideración que el programa busca beneficiar a niños y jóvenes de entre 4 a 14 años para tener una escuela de calidad.

“El PEC define a una escuela de calidad como aquella que asume en colectivo la responsabilidad por los resultados de aprendizaje de todos sus alumnos; que se compromete con la mejora continua de los procesos y resultados educativos; que se constituye en un centro seguro y útil a su comunidad; que cuenta con infraestructura,

equipamiento y tecnología de vanguardia; y que contribuye con equidad al desarrollo integral de sus alumnos” (SEP, 2019c).

Por otra parte, el PEC pretendía abarcar aspectos importantes como la creación de igualdad de oportunidades, así como, el mejoramiento de la infraestructura, la capacitación de los docentes, y la creación de condiciones propicias para que los alumnos no tuvieran la necesidad de abandonar la escuela.

De esta manera, se constituyó el denominado Consejo Escolar de Participación Social, a fin de incorporar a los Padres de Familia, en la tarea de mejorar el proceso educativo de sus hijos.

El Consejo Escolar de Participación Social (por sus siglas CEPS) establecido por el Gobierno Federal marca los lineamientos para su operación en el 2010. Es un comité interno en el que intervienen directivos, maestros, representantes sindicales de la escuela, padres de familia y algún otro miembro de la comunidad escolar a fin de impulsar de manera conjunta acciones encaminadas a lograr los propósitos educativos y la formación integral de los estudiantes.

“La participación de los distintos actores que intervienen en el Consejo permite contribuir a la calidad de los servicios educativos y de los edificios escolares, a la promoción y vinculación de acciones de fortalecimiento y apoyo a la educación y la cultura, y para asegurar la asistencia y permanencia de los alumnos de educación básica” (SEP, 2019c).

En efecto, el PEC es un programa relevante, pues permite no solamente que el gobierno federal, estatal o municipal tengan la facultad de incluir acciones y estrategias enfocadas a generar mayor equidad escolar, infraestructura adecuada en las escuelas, generar mecanismos de gestión escolar, o monitorear la transparencia y rendición de cuentas del programa sino también, a que el CEPS se involucre de manera directa en cada acción mencionada.

En otras palabras, el PEC permite dar paso a la transformación de la política educativa en nuestro país, ya que las decisiones que se tomaban a nivel Federal para la ejecución del programa pasarían a ser parte de las propias escuelas puesto que, al dotarlas de poder de decisión, cada escuela implementaría planes de acción que ayudarían a la mejora de la calidad de la educación de cada escuela.

Por consiguiente, ahora la importancia se ubica en que cada escuela tenga definido un plan que oriente sus acciones a favor de la calidad en la educación, se determina así, el Plan Estratégico de Transformación Escolar (por sus siglas PETE) y el Plan Anual de Trabajo (por sus siglas PAT). El PETE fue un Plan Estratégico que debe realizar cada escuela (directivo, docentes e integrantes del CEPS), en donde se plasma la visión y misión de la escuela, las metas, estrategias y acciones para mejorar la gestión escolar en aspectos como dimensión pedagógica curricular, organizativa, administrativa, y participación social.

Del mismo modo, cada escuela debe realizar el PAT durante todo un ciclo escolar, mismo que permite dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos establecidos en el PETE. Así mismo, los docentes, directivo e integrantes del CEPS indican los responsables de las acciones, las actividades a realizar, el recurso que se emplearía para determinada meta o estrategia, y finalmente la evaluación de las acciones, analizando los logros o avances obtenidos.

Por otra parte, cabe mencionar que debido a la importancia que tenía el PEC en sus inicios, se le otorgó mayor presupuesto federal que a otros programas, pues se creía que este programa lograría dar la solución a problemas básicos de la educación.

De acuerdo con Franco (2012), afirma: “El PEC se encontraba en el lugar 18 de los programas presupuestarios en el sector educativo que más recursos tenían destinados para 2011” (p.69). De igual modo, y debido al recurso económico que se

le otorgaba a las escuelas, derivó la necesidad de que se mostrará el ejercicio y la comprobación de los recursos otorgados, es decir, las escuelas beneficiadas por el programa tenían que transparentar el uso de dichos recursos económicos pues esto permitiría analizar qué aspectos educativos eran prioritarios en cada escuela y en que se gastaba dicho recurso económico.

Dentro de esta perspectiva, el PEC establece Reglas para su Operación, pues con base en lineamientos, se incluyen los objetivos del programa, el procedimiento que siguen las escuelas públicas para ser beneficiadas y la evaluación de su ejecución.

Por consiguiente, SEP (2019c) resaltan: “cinco pasos esenciales para la operación del PEC y son: incorporación, financiamiento, formación continua, acompañamiento y evaluación”, mismos que se actualizan cada ciclo escolar de acuerdo a los requerimientos del programa.

-Incorporación: La Coordinación Nacional del PEC publica en cada estado un listado de escuelas de nivel preescolar, primaria y secundaria que necesitan ser atendidas debido a la demanda de atención y apoyo pues son escuelas reincorporadas, de nueva incorporación ubicadas en zonas de alta y media marginación o escuelas de nueva incorporación con baja marginación. Posteriormente, si la escuela está interesada en incorporarse al programa, los directores realizan la solicitud de inscripción con el consentimiento del Jefe de Sector, Supervisor y CEPS.

Del mismo modo, se le pide a cada escuela elaborar o actualizar su PETE y PAT donde plasmen los problemas pedagógicos, administrativos, organizativos, entre otros que enfrentan, reflejando los objetivos, metas o estrategias que se llevarán a cabo para darle solución. Una vez presentada la documentación, el Consejo Estatal de Participación Social selecciona las escuelas que recibirán el

recurso económico y se implementa la asesoría principalmente a los directores responsables de los centros de trabajo para el ejercicio de dicho recurso y para establecer un modelo de gestión educativa.

-Financiamiento: Las fuentes de financiamiento del programa son a partir de recursos fiscales que aprueba la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos Federales. De tal manera:

“La Secretaría de Educación Pública mediante el fideicomiso Fondo Nacional para Escuelas de Calidad, transfiere a las entidades federativas, a través de sus respectivos Fideicomisos Estatales de Escuelas de Calidad, los recursos correspondientes, en la proporción que represente su población de 4 a 14 años respecto del total nacional de conformidad a la información vigente” (SEP, 2019c).

Siendo así que, el recurso financiero otorgado a cada escuela puede ser de \$50,000.00 hasta \$70,000.00 por ciclo escolar.

Del mismo modo, por cada dos pesos que aporten la entidad a su fideicomiso estatal, la SEP aporta hasta tres pesos como máximo y en una proporción de 1 a 1 entre los gobiernos estatales y las escuelas, es decir “Por cada peso que los municipios, padres de familia o donaciones de organizaciones sociales y privadas hagan a las escuelas, el estado puede otorgar otro peso” (SEGOB, 2005:8). De esta manera, se considera el recurso otorgado por la Federación, Estado y Municipio, siempre y cuando se enfoque exclusivamente a las acciones plasmadas en el PETE y PAT.

-Formación continua: Se basa principalmente en la formación y seguimiento del programa PEC en cada escuela, es decir, como está siendo la actuación de la comunidad escolar responsable del programa.

-Acompañamiento: La Coordinación General Estatal es la encargada de asesorar y dar seguimiento al proceso de operación del Programa, así como, reportar alguna anomalía del apoyo correspondiente. De igual modo, se encarga de asesorar al CEPS en sus acciones y de impulsar la rendición de cuentas de los avances del PETE y PAT.

Evaluación: En cada escuela la comunidad escolar realiza una autoevaluación inicial, una evaluación continua y final del PETE y PAT a fin de conocer cuáles han sido los avances y logros obtenidos y al mismo tiempo interviene la Coordinación Estatal, misma que evalúa los proyectos de la escuela incluyendo el uso de recursos financieros, éste tipo de evaluación se considera evaluación interna.

También existe otro tipo de evaluación denominada evaluación externa y se refiere al hecho de que al ser el PEC un programa público tiene por obligación ser evaluada por organismos externos o instituciones independientes en todos sus componentes.

De acuerdo, a la SEGOB (2005) “El PEC tiene la obligación cada año de ser evaluado por una institución independiente académica y de investigación, que la Secretaría de Educación Pública designe, y la cual debe cumplir con los supuestos establecidos para ello por la autoridad competente” (p.12).

Una vez determinados los cinco pasos esenciales para la operación del PEC que son: incorporación, financiamiento, formación continua, acompañamiento y evaluación llevados a cabo en México, es importante explicar los alcances y perspectivas del programa a partir del inicio de su implementación en el año 2001 hasta el año 2018.

Por lo tanto, la información presentada hace la valoración de los resultados obtenidos que están en correspondencia con los pasos que incluye las Reglas de Operación del PEC, a manera de mostrar en qué grado las acciones ejecutadas del programa se relacionan con los objetivos del gobierno en cuanto a la mejora de la calidad de la educación, prioritariamente en el nivel preescolar.

#### Primer paso: Incorporación de escuelas beneficiadas

En este primer paso se muestra de manera general las escuelas beneficiadas del PEC en todo el país de los tres sexenios antes mencionados.

De tal modo, las escuelas beneficiadas son aquellas que realizan la solicitud oportuna para ser incluidas por el PEC en los distintos periodos del 2001 al 2018, por lo tanto, a continuación se menciona las escuelas beneficiadas por el programa.

#### Escuelas beneficiadas por el PEC, periodo 2001-2006

“A nivel federal, a partir del sexenio de Vicente Fox 2001-2006 y de acuerdo a cifras estimadas se menciona que el PEC I (2001-2002) beneficio a 2,240 escuelas principalmente del nivel primaria, PEC II (2002-2003) a 9,816 escuelas de nivel primaria, secundaria y telesecundarias, PEC III (2003-2004) a 15,866 escuelas de nivel primaria, secundaria y preescolar, PEC IV (2004-2005 ) a 21,307 escuelas de los tres niveles educativos y PEC V (2005-2006) a 29,793 escuelas de los tres niveles” (SEP,2019d).

De esta manera, se observa que el PEC I le dio prioridad a las escuelas primarias pues fue considerado el nivel con mayor matrícula de alumnos, así también, refleja el desarrollo del inicio del programa. Una vez que el programa muestra su desempeño, en el PEC II realiza adecuaciones e incluye al nivel

secundaria para otorgarles el recurso económico para el ejercicio de acciones del programa y al nivel preescolar con una casi nula participación de escuelas. Fue hasta el PEC III que el nivel preescolar toma la debida importancia para incluirlas en el ejercicio del programa y además en este mismo periodo, mostró mayor participación comparada con los demás niveles educativos, para el PEC IV se mostró nuevamente incremento en escuelas beneficiadas de todos los niveles, sin embargo, disminuyó ligeramente el porcentaje de escuelas principalmente en el nivel educativo de preescolar y primarias, así también, el PEC V.

Por otra parte, en este sexenio se presentó un gran aumento de escuelas incorporadas al PEC, de manera que, al establecerse las Reglas de Operación del programa, las escuelas optaron por implementarlo como un programa novedoso de gestión escolar, mismo que, demostró no solamente las expectativas de crecimiento del programa a nivel nacional sino también logro ser un programa que incluyo a todos los niveles educativos.

De acuerdo a Morales (2005) “Para el 2006 se tenía programado beneficiar a 35,000 escuelas de todos los niveles y modalidades de educación básica pública. Esto significa que para esa fecha, una de cada cinco escuelas públicas de educación básica está incorporada al PEC”.

Al término, en este periodo que comprende 2001-2006 se muestra como al ser el inicio del PEC va aumentando de manera paulatina el número de escuelas beneficiadas y la inclusión de todos los niveles educativos.

Escuelas beneficiadas por el PEC, periodo 2007-2012

A nivel nacional y de acuerdo a estadísticas proporcionadas por SEP (2019, d):

“En el PEC VI (2006-2007) se beneficiaron a 37,897 escuelas de todos los niveles educativos , PEC VII (2007-2008) a 39,993 escuelas beneficiadas, PEC VIII (2008-

2009) a 40,790 escuelas, PEC IX (2009-2010) a 40,557 escuelas ,PEC X (2010-2011) a 45,510 escuelas y PEC XI (2011-2012) a 54,666 escuela”(p.5).

Dentro de este análisis, se observa como sigue aumentando el número de escuelas beneficiadas hasta el PEC IX que muestra una disminución pues distintas escuelas de las entidades ya no presentaron su reincorporación, sin embargo, al siguiente PEC X ciclo escolar 2010-2011 vuelve a aumentar el número de escuelas beneficiadas puesto que el programa tomo como población objetivo a escuelas públicas que se localizaban en zonas de alta marginalidad, de tal manera, que para finales del ciclo escolar 2011-2012 se incorporaron aproximadamente 54,666 escuelas de todos los niveles educativos.

#### Escuelas beneficiadas por el PEC, periodo 2013-2018

A partir del cambio de sexenio de Felipe Calderón al de Enrique Peña se realizaron distintas modificaciones al PEC y fue así que durante el PEC XII (2011-2012) y de acuerdo al CONEVAL (2019a) se muestra: “...una disminución de escuelas beneficiadas ya que se prestó mayor atención en lograr la cobertura esperada en escuelas de alta marginación”, dejando de lado a escuelas de baja marginación y mismas que representan un mayor número de beneficiados, aun así no se logró llegar al objetivo de integrar a localidades de alta marginación al programa.

“En el PEC XIII (2012-2013) se beneficiaron a 49,281 escuelas en toda la educación básica, en el PEC XIV (2013-2014) participaron 51,261 escuelas de educación básica, de las cuales 21,044 eran de nivel preescolar, 19,612 de nivel primaria y 10,605 de secundaria que representaron el 25.6% de las 199,928 escuelas públicas de educación básica”(SEP,2019e).

Por lo tanto en este periodo se beneficiaron a más escuelas de nivel preescolar.

No obstante, a pesar de que uno de los objetivos principales del PEC es promover la gestión institucional, a partir del PEC XV (2014-2015) dejaron de mostrarse estadísticas claras de escuelas beneficiadas porque si bien se menciona, a partir de la implementación de la Reforma Educativa se le dio prioridad a la ejecución de otros programas públicos, también se empezaron a notar las deficiencias del PEC ya que al no establecerse lineamientos claros tampoco se plasma el objetivo de las Reglas de Operación de beneficiar a un número determinado de escuelas, por lo cual, muchas escuelas desistieron del programa para incorporarse a otros de reciente creación.

“En el PSE 2013-2018 se señaló que el modelo de gestión institucional de las escuelas ha estado centrado en los requerimientos de la estructura administrativa y alejada de las necesidades de la escuela, lo cual ha provocado que la comunidad escolar se encuentre desprovista de apoyos, mecanismos, sistemas y recursos que faciliten su labor educativa. Lo anterior, aunado a la ausencia de un marco normativo actualizado y promotor de la corresponsabilidad por los resultados educativos” (SEP, 2019e).

De tal manera, se muestra como en cada sexenio aumenta o disminuye la cobertura de escuelas beneficiadas del PEC de los distintos niveles educativos, sin embargo, a partir del PEC III se muestra un gran incremento de la cobertura de nivel preescolar y para el PEC XIV se beneficiaron a 21,044 escuelas de nivel preescolar en todo el país. Por lo tanto, a pesar de que el PEC no estaba dirigido específicamente al nivel de preescolar sino al nivel primaria, se observa un considerable aumento de preescolares participantes hasta en el sexenio del Pdte. Enrique Peña (2013-2018).

Del mismo modo, es necesario conocer el financiamiento destinado a las escuelas del país para la participación del PEC pues eso ayuda a tener una idea clara del recurso económico otorgado y como este contribuye al desempeño de dicho programa.

#### Segundo paso: Financiamiento

Como se mencionó anteriormente, el financiamiento surge a partir de que el Congreso de la Unión determina el Presupuesto de Egresos Federales y le da prioridad a aquellos programas que serán ejecutados y mismos que necesitan el recurso financiero para poder solventar las acciones. Por lo tanto, cada año el gobierno federal así como el gobierno estatal destinan el presupuesto específico a cada programa, entre ellos el PEC.

En consecuencia, se muestra el monto otorgado del nivel federal al PEC periodo 2001-2018 para su respectivo ejercicio. Para el otorgamiento de este recurso es importante aclarar que el gobierno federal brinda el monto al gobierno estatal, sin embargo, ese recurso se ocupa dependiendo de las solicitudes de los niveles educativos, por lo cual no hay una cifra exacta de los montos otorgados a cada nivel educativo de la educación básica sino de manera general el recurso financiero del país y en ocasiones se plasma el recurso de cada estado siempre y cuando éste participe en el programa.

A continuación se menciona el recurso financiero federal otorgado para la ejecución del programa, a nivel nacional en el periodo 2001-2018.

#### Recurso financiero federal destinado al PEC 2001-2006

“De acuerdo a números proporcionados por al PEC I (2001-2002) se le destinó \$329,000,000 al programa, posteriormente en el PEC II (2002-2003)

\$1,128,000,000, PEC III (2003-2004) \$1,175,000,000, PEC IV (2004-2005) \$1,195,639,722 y PEC V (2005-2006) \$1,174,315,998 y finalmente la aportación del gobierno federal al PEC VI (2006-2007) fue de \$1,174,315,998” (Banderas, 2006:60).

Como se puede observar, aunque el PEC inició como un programa prometedor, se le destino un bajo presupuesto federal puesto que aún no se establecían claramente sus lineamientos, además que, el programa inicio solamente en escuelas de nivel primaria de todo el país. De tal manera, conforme pasaban los años se le fue asignado un mayor presupuesto económico, mismo que se reflejaba en el aumento de escuelas incorporadas en donde se mostraba la inclusión de todos los niveles educativos de educación básica hasta el PEC V que, en contraste, muestra una baja de financiamiento de recursos federales.

No obstante, de acuerdo a Bracho (2006)... “Los recursos federales asignados para el ciclo escolar 2005-2006 de acuerdo a Reglas de Operación presentan una ligera disminución de 0.87%, con respecto al presupuesto del periodo anterior.

En consecuencia, es importante mencionar que con el apoyo otorgado en el Presupuesto de Egresos Federales la mayoría de estados logran cubrir o sobrepasar los montos solicitados, sin embargo, algunos estados no alcanzaron su meta de aportación.

Recurso financiero destinado al PEC 2007-2013

En el sexenio anterior, se muestra de manera clara la aportación del presupuesto federal. No obstante, en el sexenio del presidente Felipe Calderón y de acuerdo a estadísticas se muestra:

“Que en el año 2007 el presupuesto federal destinado al programa fue de 1,574.58 mdp, en consecuencia, en el 2008 se le destino 1,480.62 mdp, al siguiente año 2009 aumentó el presupuesto a 1,632.01 mdp, en el año 2010 fue de 1,584.50 mdp, en el año 2011 incrementó considerablemente a 1,970.71 mdp y finalmente en el año 2012 disminuyó a 1,675.03 mdp el presupuesto federal otorgado al programa” CONEVAL (2019a).

De tal manera que el presupuesto federal otorgado al PEC fue cambiando constantemente cada año, sin embargo, en el 2012 se redujo alrededor del 13% del recurso, desconociéndose la razón de la baja de presupuesto.

#### Recurso financiero destinado al PEC 2013-2018

A partir, del cambio de sexenio de gobierno del Pdte. Felipe Calderón al sexenio del Pdte. Enrique Peña se modificó las leyes en la CPEUM y como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos de su mandato en materia de educación fue continuar la gestión institucional por lo cual en Febrero del 2013 se promulgó la Reforma Educativa en la que se establece el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las escuelas. De acuerdo a CONEVAL (2019 a)...”el presupuesto federal otorgado en el año 2013 fue de 1,904.93 mdp”.

A pesar de ello, aunque el PEC fue un programa que permitía la gestión escolar se dejaron ver muchas carencias puesto que no se disponían de lineamientos claros que mostraran la distribución de recursos que proporcionaría a las escuelas beneficiadas, así mismo, no se contaban con mecanismos presupuestales del programa.

De acuerdo a la SEP (2019, e):

“Para 2014, no estableció indicadores ni metas en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario PEC, a fin de evaluar en qué medida las acciones del PEC contribuyeron al desarrollo de la autonomía de gestión de las escuelas públicas de educación básica participantes en el programa”.

No obstante y a pesar de haber una gran deficiencia del programa “...en el año 2014 se destinaron recursos financieros del programa, con un monto aproximado de \$1, 375,588.80” SEP (2019, e), aunque para ese entonces la prioridad del gobierno no era impulsar el desarrollo del PEC sino la ejecución de otros programas vinculados con la gestión escolar y mismos a los que se les dio prioridad y se les brindaron más recursos federales. De tal modo, se dejaron de mostrar datos claros del recurso federal otorgado a todas las entidades, a partir del PEC 2016 hasta finales del sexenio.

En definitiva, en cada sexenio se muestran el recurso económico federal que el gobierno otorga al PEC, siendo así que en el primer año de su ejercicio se nota una considerable disminución de recurso al programa puesto que solamente estaba enfocado al nivel primaria, posteriormente va mostrando cambios, en algunas ocasiones aumentó el monto ya que no solamente incluyó a los demás niveles educativos sino que también distintos estados realizaron los trámites necesarios para ser incorporados al programa. En contraste, también se refleja una disminución de recursos otorgados en distintos años puesto que no todos los estados realizaban las solicitudes pertinentes para incorporarse al programa, dejando de recibir el apoyo financiero, de tal manera, que los recursos del PEC sufrieron variaciones económicas del periodo que comprende 2001-2018.

Tercer y cuarto paso: Formación Continua y Acompañamiento

Para llevar a cabo las acciones encaminadas a desarrollar el PEC dentro de las escuelas es importante que tanto los directores, docentes, padres de familia y alumnos se integren de manera colaborativa, a fin de plasmar las necesidades educativas que tienen en su escuela, priorizarlas y dar seguimiento a las acciones que lograron o faltan por realizar, así también, son encargados de ejercer el recurso disponible para lograr sus objetivos planteados y justificar el mismo por medio del PETE y PAT.

No obstante, cada escuela ejecuta las acciones de manera diferente pues le da más prioridad a ciertos aspectos que otros. Por ejemplo: algunas escuelas destinaron el recurso financiero para la mejora de infraestructura escolar, otras para adquisición de mobiliario, capacitación docente, material didáctico, equipamiento de aulas empezando por sillas, mesas, pizarrones hasta computadoras, proyectores etc. Por lo tanto el PEC busca acabar con problemas que impiden llevar a cabo de manera satisfactoria el proceso de enseñanza-aprendizaje dentro del aula y mismos que evitan la mejora de la calidad de la educación.

“El diagnóstico inicial destacó las siguientes problemáticas a las que apunta directamente el PEC:

- En la escuela se producen y reproducen prácticas de gestión que no favorecen el mejoramiento de la calidad debido a una escasa cultura de planeación y evaluación.
- Se observa la persistencia de un clima marcado por el desarrollo de un trabajo docente aislado, con escasa comunicación profesional en los planteles y al margen de propósitos colectivos” (Bracho, 2008:7).

Por lo tanto, sin tomar en cuenta el sexenio ya sea del 2001 al 2018, existen problemáticas que aquejan a algunos centros de trabajo del país e impiden el desarrollo de buenas prácticas encaminadas a mejorar la educación, de ahí a que exista una nula o poca participación social, un buen desarrollo de objetivos de

manera colectiva y así también, es importante mencionar que para justificar el recurso financiero que ejerció cada escuela fue necesario que cada escuela hiciera tres cotizaciones distintas y lo plasmara en formatos administrativos a fin de comparar opciones de compra, por lo tanto, se muestran distintos problemas que aquejan a la escuela ya sea por medios burocráticos, falta de objetivos claros, entre otros ya mencionados.

Otra problemática surge a partir de que la Coordinación General Estatal tiene una de sus funciones principales darle seguimiento a todas las escuelas del país en cuanto a la ejecución del PEC, sin embargo, no hay datos que aclaren si realmente existe un acompañamiento a aquellas escuelas que son de recién incorporación o aquellas que se van a reincorporar al programa, del mismo modo no hay estadísticas que muestren si realmente se le brindó asesoría al Consejo Escolar de Participación Social.

#### Quinto paso: Evaluación del PEC

Para la evaluación del PEC se toma en cuenta la asignación de los recursos del Presupuesto de Egresos Federales, la cobertura educativa del programa, así como otros indicadores que permiten evaluar sus resultados.

De acuerdo con Bracho (2008) se afirma que: “La matriz de indicadores cuenta con indicadores para medir impacto, resultados y servicios, sin embargo, no todos son claros y no todos se encuentran bien formulados y algunos se ubican en un nivel que no corresponden” (p. 26).

Asimismo, es importante que el PEC sea evaluado por organismos externos a fin de analizar y determinar en qué grado se cumplieron los objetivos planteados. Por lo tanto, existen dos organismos que evaluaron el programa, uno de ellos es el Centro de investigación y Docencia Económicas (de ahora en adelante por sus

siglas CIDE) y otro es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (de ahora en adelante por sus siglas CONEVAL), entre otros.

No obstante, a pesar de la evaluación de los organismos no se obtuvieron resultados claros en distintos aspectos del programa. Es decir, para poder analizar el impacto y resultados la Coordinación Federal del PEC no mostro indicadores para medir el desempeño del programa y la manera en la que impactaría en la mejora de la educación. Sin embargo, de acuerdo con el CIDE en el primer sexenio 2001-2006, se evaluó el alcance de la cobertura del programa en todo el país y se concluyó que existió un gran número de escuelas incorporadas al PEC puesto que conforme pasaban los años todos los niveles educativos (preescolar, primaria y secundaria) se incorporaban o reincorporaban al programa.

Posteriormente, se pretendía medir la mejora de la calidad de la educación por medio de la aplicación de exámenes a niños y jóvenes de las primarias y secundarias atendidas por el programa, siendo así, que los resultados obtenidos en los diversos exámenes aplicados mostraban claramente que tanto la inversión en tiempo como en los recursos destinados al Programa Escuelas de Calidad no lograban alcanzar, el mejoramiento en el logro educativo. No obstante, a finales del 2006 y tomando en cuenta que el PEC ya tenía 6 años de operación no se mostró mejoría en cuanto a los resultados de los exámenes de los alumnos.

“De acuerdo al CONEVAL los resultados en los exámenes aplicados, en promedio, son reprobatorios, aunque la evaluación de impacto realizada en el 2006, encontró que la participación de las escuelas en el Programa, reduce las tasas de deserción en 0.24 puntos porcentuales, la tasa de reprobación en 0.24 puntos porcentuales y las tasas de repetición en 0.31 puntos porcentuales” (CONEVAL, 2019a).

En el ciclo escolar 2006-2007 también se realizaron evaluaciones para medir la cobertura del programa, así como su impacto y resultados, no obstante, los indicadores no eran adecuados ni claros.

“En cuanto a la cobertura y focalización se identificó que el programa tiene un avance eficiente de su cobertura y que las escuelas atendidas en el ciclo escolar 2006-2007 cumplen con los criterios establecidos en las ROP, sin embargo, el proceso de focalización y selección tiene algunas inconsistencias, tales como la carencia de una base de datos que identifique las características de la población potencial y un sistema de información que provea información oportuna” (Bracho, 2008:120).

En consecuencia, en los demás años que comprende del 2008-2013 se observó mejora en cuanto a cobertura se refiere al igual que en el presupuesto federal otorgado debido a que iba aumentando paulatinamente. Aunque, de acuerdo a evaluaciones realizadas por el CONEVAL (2019a) la cifra preliminar indica que “...en el 2012, la población atendida fue ligeramente menor que la población objetivo. Se ha logrado tener cobertura equivalente al 25% de su población potencial (todas las escuelas de educación básica en los 32 estados del país”.

Por otra parte, al finalizar el sexenio también se muestra de manera más clara:

“El avance en cuanto a las pruebas Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) mostrando así que los resultados estandarizados de la prueba ENLACE, por año y entidad federativa, indicaron un efecto positivo de 0.17 desviaciones estándar (DE) en los resultados de español y matemáticas y en la reducción de la deserción escolar en 1.2 puntos porcentuales” (CONEVAL, 2019b).

Como bien se mencionó, en el PEC del sexenio que comprende 2013-2018 tampoco existieron lineamientos ni parámetros claros para evaluar la población

objetivo, cobertura alcanzada, los índices de deserción escolar, entre otros. Por lo tanto:

“En las Reglas de Operación del PEC para el ejercicio fiscal 2014 la SEP no estableció criterios precisos para determinar la prioridad de incorporación de las escuelas al programa ni mecanismos para verificar que las acciones del programa no se duplicaran con las de otros programas” (SEP, 2019e). De tal manera, que fue difícil darle seguimiento y evaluar la operación de dicho programa.

Finalmente, como se puede observar, el PEC fue evaluado por distintos organismos, uno de ellos el CIDE mismo que detecto el aumento de cobertura en todos los niveles educativos de los distintos sexenios, así mismo se plasma de mejor manera que el PEC midió el avance educativo de manera cuantitativa en primaria y secundaria puesto que se enfocó en medir los conocimientos de los resultados de los exámenes asignados a dichos niveles, como medio de evidenciar la mejora de la calidad de la educación. A pesar de ello, se muestra que no se logró la meta deseada que es mejorar la calidad de la educación puesto que los exámenes resultaron reprobatorios.

En cuanto a la evaluación cuantitativa en preescolar es evidente que no se llevó acabo debido a que durante esos sexenios solamente se evaluaba de ésta manera a los niveles de primaria y secundaria y se medían los conocimientos por medio de exámenes. En lo que se refiere a evaluación cualitativa del PEC en preescolar, no tuvo una manera objetiva de ser medida la mejora de la educación puesto que no había parámetros establecidos para evaluar el desempeño de la misma. Por otra parte, es importante mencionar que solamente se muestra mejora en cuanto a cobertura y apoyo financiero se refiere pero la calidad de la educación no tuvo maneras de ser evaluada en nivel preescolar.

## Alcances y perspectivas del PEC en el nivel preescolar

Una vez mencionados los aspectos anteriores, se determina que al inicio del PEC se beneficiaron a las escuelas principalmente de los niveles educativos de primaria, posteriormente secundaria y un año más tarde se incorpora al nivel preescolar puesto que su matrícula escolar era menor. En el sexenio que comprende del 2007-2012 se siguieron incorporando un gran número de escuelas al programa, mostrándose de manera significativa un aumento de cobertura nacional en todos los niveles de educación básica. Finalmente, se refleja ligero aumento en los primeros años del gobierno que comprende el periodo del 2013-2018, sin embargo, al no haber lineamientos establecidos de manera clara para el ejercicio del PEC muchas escuelas optaron por incorporarse a otro tipo de programas y además el gobierno estaba más interesado en que las escuelas se incluyeran a los programas de reciente creación, mismas que impulsaba la Reforma Educativa.

En lo que se refiere a financiamiento federal, se muestra que a inicios del programa se le brindo poco presupuesto a las escuelas puesto que al ser un programa de reciente creación aun no contaba con la incorporación de todos los niveles educativos al programa, sin embargo, el nivel preescolar registro un aumento de financiamiento en el primer sexenio. Años más tarde, al incluir a todos los niveles educativos fue aumentado el presupuesto otorgado hasta el periodo del Pdte. Enrique Peña, periodo donde disminuyó el presupuesto federal puesto que carecía de sustentos en cuando a los lineamientos el programa, reglas de operación, así como el respaldo necesario para continuar con dicho programa y analizar sus resultados referentes a la mejora de la educación. De acuerdo a, Banderas (2006) se muestra "...inconsistencia con las Reglas de Operación del PEC y la realidad acerca de la justificación de recursos" (p90).

Posteriormente, en el tercer y cuarto paso se muestra que a pesar de constituirse el Comité Escolar de Participación Social mismo que integra de manera oficial al directivo, docentes, alumnos y padres de familia del centro de trabajo en la toma de decisiones para la mejora de la educación, en algunos casos no se logran establecer decisiones de manera conjunta puesto que los participantes actuaban de forma independiente y no se llegaba a un acuerdo estable a beneficio de la educación, así mismo, algunos actores no participaban o no mostraban interés en implementar acciones que beneficiarían a su escuela.

En consecuencia, existía una limitada participación social, lo que impide que la comunidad escolar (directivos, docentes, padres de familia) se vea a sí misma como corresponsable del aprendizaje de los estudiantes.

“El presente estudio destaca problemas operativos que son resultado de cargas administrativas creadas en gran medida por la preocupación del PEC para dar transparencia y fomentar la rendición de cuentas. Sin embargo, en este problema operativo no se ha considerado el papel que puede jugar la participación social para evaluar y dar seguimiento a los proyectos escolares en las mismas escuelas” (Banderas, 2006:115).

De esta manera, aunque pareciera un programa fácil de implementar en las escuelas, requiere de una serie de pasos que permitan llegar al fin deseado, es decir, para que una escuela pueda ser beneficiada por el programa, primero debe resultar idónea, posteriormente la escuela debe realizar un Plan Estratégico y Plan Anual, sin embargo, no es tan sencillo como parece, puesto que toda la comunidad educativa (Directivo, docentes, CEPS) debe reunirse y de manera consensual acordar a que aspecto educativo se le dará prioridad, siendo así, que para algunos

actores, la prioridad sea la mejora de aspectos pedagógicos mientras que otros la prioridad sean aspectos de infraestructura escolar, o administrativa, etcétera, por lo tanto, es una tarea de difícil decisión.

En lo que se refiere a acompañamiento, la Coordinación Federal y Estatal tenían la obligación de brindar asesoría a los jefes de sector, supervisores y directores de cada zona o escuela a fin de mostrarles la manera en la que iba a funcionar el programa, el apoyo económico recibido por las escuelas y la justificación y el ejercicio de dicho recurso, sin embargo, la mayoría de escuelas no fue asesorada ni tuvo el acompañamiento de esa instancia, más que por medio de la poca información que les brindaban los jefes de sector o supervisores escolares (información que no era del todo clara pues había duda en distintos aspectos) es como la comunidad escolar realizaba las acciones del programa.

“La idea de favorecer una gestión escolar en la que cada escuela diagnostique, establezca y alcance sus propios objetivos todavía no se logra. En un trabajo cualitativo con jefes de sector y supervisores, realizado como parte de esta evaluación, se encontró que muchos de ellos no conocían las características más sobresalientes del programa ni sus reglas de operación” (Garduño, 2008:911).

Aunado a ello, no solamente las escuelas no tenía una buena asesoría que les explicara tanto la implementación, el ejercicio del recurso económico, la evaluación y desempeño del mismo, sino que también se les entregaban formatos a las escuelas mismos que tenían que llenar de manera obligatoria para justificar en que se gastaba el recuso económico y los resultados que habían obtenido por medio de su PAT.

De tal manera, muchas escuelas llenaban formatos sin saber el modo adecuado o claro del llenado pues nadie evaluaba realmente el desempeño del recurso de cada escuela, por lo cual, se llenaban los formatos, se les enviaba a las instancias correspondientes y ahí concluía el proceso del PEC, y si posteriormente lo solicitaban las escuelas, se podían reincorporar de 1 a 5 años en el programa.

“El nuevo modelo de gestión escolar ha generado mucha carga administrativa debido a la elaboración trimestral de informes financieros y técnico-pedagógicos por parte de las Coordinaciones Estatales y las Escuelas. Éste es un problema de operación que afecta la coordinación entre las escuelas y las instancias superiores del PEC” (Banderas, 2006:112).

En lo que se refiere a evaluación, pocos fueron los organismos o instancias que evaluaron dicho programa puesto que demostraba inconsistencias tanto en las reglas de operación, como en el recurso federal o estatal asignado, así como en la falta de organización de los consejos escolares, falta de seguimiento al programa, entre otros más.

“No se determinaron mecanismos para darle seguimiento y evaluación de la operación del programa a cada entidad federativa que traía consigo el programa tales como cuestiones administrativas y falta de lineamientos e indicadores que permitieran la evaluación del programa, por lo cual la población objetivo dejó de tener apoyo del programa” (Banderas, 2006).

A pesar de ello organismos como el CONEVAL o CIDE decidieron evaluar el desempeño del PEC en distintos rubros encontrando así que en los primeros años de inicio del programa se muestra el aumento de cobertura del PEC en todos los niveles educativos, además, se realizaron pruebas ENLACE a estudiantes de primaria y secundaria, mismas que de acuerdo a distintas instancias ayudaría a

medir los conocimientos de los alumnos en áreas de matemáticas, español y a pesar de ello demostraron que mejoraron las escuelas incorporadas al PEC en disminución de deserción, sin embargo en las pruebas ENLACE obtuvieron resultados reprobatorios, siendo así que a pesar de que las escuelas contaban con el PEC no mostraron mejores resultados en cuando a educación se refiere.

En lo que se refiere al nivel preescolar, no se establecieron lineamientos ni indicadores para verificar en que aspectos se estaba logrando la mejora de la educación en las escuelas incorporadas al programa. Por lo tanto, la verificación del desempeño del PEC en escuelas incorporadas del nivel preescolar no era la prioridad de ninguno de los tres sexenios puesto que no se evaluó la educación de ninguna manera en preescolar, simplemente se indicó el alcance de la cobertura y su financiamiento.

En consecuencia, en el último sexenio de Enrique Peña no existieron suficientes indicadores para medir el desempeño del programa en todos los niveles educativos, motivo por el cual no se reflejan resultados claros del PEC.

En resumen, se puede decir que el PEC tuvo aciertos en cuanto a intentar alcanzar la cobertura en la población objetivo y aunque no fue al cien por ciento atendida, si se mostró el interés de un gran número de escuelas del país por pertenecer a dicho programa, siendo así, que todos los niveles educativos decidieron participar en mínima o mayor proporción, por lo tanto, en correspondencia fue el otorgamiento del recurso financiero en escuelas PEC, a veces disminuyó o aumentó el apoyo pero fue otorgado en todo momento hasta mediados del último sexenio.

Para concluir este capítulo, a continuación se muestra una tabla que especifica los aspectos de las Reglas de Operación del PEC y los tres periodos que comprende del 2001-2018, a fin de determinar los alcances y perspectivas del programa y si realmente era el preescolar el nivel educativo prioritario para el desarrollo del PEC.

Tabla 1. Resultados de las acciones gubernamentales de los sexenios que comprende el periodo 2001-2018.

Reglas de Operación del PEC	Gobierno de Vicente Fox (2001-2006) en nivel preescolar	Gobierno de Felipe Calderón (2007-2012) en nivel preescolar	Gobierno de Enrique Peña (2013-2018) en nivel preescolar
Incorporación (Cobertura)	-Preescolar -Primaria -Secundaria	-Preescolar -Primaria -Secundaria	-Preescolar -Primaria -Secundaria
Financiamiento	-Preescolar -Primaria -Secundaria	-Preescolar -Primaria -Secundaria	-Preescolar -Primaria -Secundaria
Formación Continua	S/D	S/D	S/D
Acompañamiento	S/D	S/D	S/D
Evaluación	-Primaria -Secundaria	-Primaria -Secundaria	-Primaria -Secundaria

Como se observa en la tabla 1, existe similitud en los tres sexenios del periodo 2001-2018 en cuanto a la incorporación de escuelas al PEC y el aumento de la cobertura escolar al programa en los tres niveles educativos y bajo la puesta en marcha de acciones encaminadas a darles respuesta a los objetivos establecidos en los PND y los PNE y PSE de los tres gobiernos.

No obstante, a pesar de que los gobiernos llevaron a cabo acciones para mejorar la cobertura, mismas que fueron satisfactorias, así como el financiamiento federal a las entidades federativas, no se concentraron en realizar acciones encaminadas a mejorar la calidad educativa en el nivel preescolar, es decir, en cuanto a la implementación del PEC no se establecieron mecanismos que detallaran

los avances o retrocesos de la calidad de la educación en dicho nivel educativo durante el funcionamiento del programa.

En consecuencia, a pesar de la realización de distintas acciones del PEC (cobertura, financiamiento, evaluación en el caso del nivel educativo de primaria y secundaria), aún el gobierno tiene mucho trabajo por realizar y el cual debe ser analizado con el fin de implementar los mecanismos idóneos como lineamientos o indicadores para mejorar la calidad educativa por medio de la capacitación docente, igualdad de oportunidades, mejora de infraestructura escolar y creación de espacios educativo idóneos tales como aulas, salón de cómputo, biblioteca escolar, sanitarios, áreas verdes, plazas cívicas o patios, y área de juegos , mismos que son prioritarios para la mejora de la educación en el nivel preescolar.

Para finalizar, es importante mencionar que el PEC en preescolar no triunfó en cuanto a la medición o evaluación de distintos aspectos anteriormente mencionados, enfocados en la mejora de la calidad de la educación, ya que la prioridad del programa fue la medición de la calidad educativa en los niveles de primarias y secundarias del país.

## Consideraciones finales

El presente estudio partió de la pregunta ¿Cuáles fueron los alcances y perspectivas del Programa de Escuelas de Calidad puestos en marcha para la mejora del nivel preescolar en México durante el período 2001-2018?, de tal forma, se tomó en cuenta la implementación del Programa Escuelas de Calidad y las acciones realizadas durante los tres sexenios del periodo que comprende 2001-2018 a favor del nivel preescolar.

Con la intención de, entender de manera clara la presente investigación se desarrolló el objetivo general que consistió en examinar el PEC establecido durante el periodo 2001-2018 para la educación preescolar en México. Del mismo modo, se desprendieron objetivos específicos plasmados en cuatro capítulos.

El capítulo I de esta investigación tuvo como objetivo primordial definir las condiciones generales del nivel preescolar en México del periodo 2001-2018. De tal manera, se hizo una breve introducción de la importancia del nivel preescolar establecido en el Sistema Educativo Mexicano y el interés del desarrollo de las habilidades y capacidades de los niños, mismos que permiten brindarles herramientas necesarias para potenciar su aprendizaje.

En consecuencia, en este mismo capítulo se hizo énfasis en las características esenciales que determinan la educación preescolar en México tales como: matrícula escolar de alumnos y docentes, número de escuelas en el país, cobertura educativa, infraestructura educativa, espacios educativos (aulas, salón de cómputo, biblioteca escolar, sanitarios, áreas verdes, plazas cívicas o patios, y área de juegos) y mapa curricular.

El Capítulo II expuso la importancia y el proceso de las políticas públicas en México para el surgimiento de la política educativa (programa público). De tal manera, se mencionaron algunas definiciones de distintos autores acerca del concepto políticas públicas y los distintos pasos de las políticas públicas (el surgimiento del problema, incorporación a la agenda de gobierno, formulación de alternativas, implementación de un programa y la evaluación de la política) para explicar el proceso de las mismas.

El Capítulo III tuvo como objetivo mostrar los PND y Programas Nacionales o Sectoriales de Educación de las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña en el periodo (2001-2018) para el surgimiento del Programa Escuelas de Calidad.

En este capítulo se mostraron los objetivos, metas y líneas de acción de los Planes Nacionales de Desarrollo y de los Programas Sectoriales y Nacionales de los tres sexenios de Vicente Fox (2001-2006), Felipe Calderón (2007-2012) y Enrique Peña (2013-2018), a beneficio de la educación básica y enfocados principalmente al nivel preescolar.

Los tres sexenios coincidieron en promover el fortalecimiento de la gestión escolar y permitieron que las decisiones que anteriormente llevaba a cabo el gobierno federal en materia educativa en aspectos como dimensión pedagógica curricular, organizativa, administrativa, y participación social pasaran a ser decisiones de las propias escuelas, puesto que cada escuela (directivo, docentes, padres de familia y alumnos) implementaría su plan de acción que beneficiaría en la mejora de la calidad de la educación de cada centro educativo. Del mismo modo, se impulsó el Programa Escuelas de Calidad pues dicho programa se creó para impulsar la gestión escolar.

Por consiguiente, se determinó que a nivel nacional el Programa Escuelas de Calidad fue relevante desde su inicio en el gobierno de Vicente Fox (2001-2006), posteriormente Felipe Calderón (2007-2012) y Enrique Peña (2013-2018).

En este último Capítulo IV se establece como objetivo principal explicar el Programa Escuelas de Calidad y los principales alcances y perspectivas a favor de la educación preescolar durante las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña que comprende el periodo 2001-2018.

De tal manera, para poder explicar el PEC, fue necesario mostrar los antecedentes del programa y el seguimiento de los gobiernos en crear o darle continuidad a un programa específico que atendiera de manera clara los principales problemas educativos del país.

Algunos problemas en el ámbito educativo que los gobiernos le dieron prioridad fueron: el ausentismo escolar, capacitación a directivos, docentes y las nulas o deficientes condiciones de las escuelas en cuanto a la infraestructura, equipamiento y mobiliario mismos que conllevan a una baja calidad en la educación y fue por medio del impulso de la gestión escolar que se procuró darle solución a los mismos. Ante determinadas problemáticas, se creó el PEC y se establecieron las Reglas de Operación así como los pasos esenciales de operación tales como: incorporación, financiamiento, formación continua, acompañamiento y evaluación.

Por lo tanto, los pasos esenciales para la Operación del PEC permitieron analizar los resultados obtenidos de los distintos sexenios y los alcances y perspectivas que tuvo dicho programa principalmente enfocado en el nivel preescolar.

Tomando en cuenta el objetivo general y los objetivos específicos, se partió de la hipótesis de que en los tres sexenios que comprende del periodo 2001-2018 en México, se implementó el Programa Escuelas de Calidad sin brindarles a las escuelas formación continua, acompañamiento y evaluación interna del mismo por parte de la(s) instancia(s) correspondiente(s) para llevar a cabo la mejora de la calidad educativa en el nivel preescolar.

Para poder afirmar o negar la hipótesis, se mostró una tabla al finalizar el capítulo IV de los alcances y perspectivas del PEC llevados a cabo en los sexenios de Vicente Fox (2001-2006), Felipe Calderón (2007-2012) y Enrique Peña (2013-2018), a modo de corroborar dicha hipótesis.

Como se muestra en la tabla 1, hay relación de los tres sexenios del periodo del 2001-2018 en cuanto a la incorporación de escuelas (cobertura) del nivel preescolar, así también, del financiamiento federal pertinente para el ejercicio de las acciones al preescolar. No obstante, se muestra que en lo que se refiere a formación continua y acompañamiento no existieron datos que aclaren si realmente se le dio acompañamiento y seguimiento del PEC a dicho nivel educativo.

En definitiva, es importante mencionar que el Programa Escuelas de Calidad al ser considerado un programa innovador que promueve la gestión escolar por parte de directivos, docentes, padres de familia y alumnos; no logro el fin deseado que consiste en mejorar la calidad educativa en las escuelas de nivel preescolar de todo el país puesto que a pesar de que los gobiernos del periodo 2001-2018 se enfocaron en incorporar al mayor número de escuela de todos los niveles de educación básica a dicho programa y contribuir al financiamiento para su ejecución; no existió el acompañamiento ni capacitación hacia los supervisores y directores mismos que tenían las atribuciones también, de capacitar a los demás integrantes

del comité de Participación Social (docentes, padres de familia, alumnos) para la toma de decisiones en las escuelas.

En el aspecto de evaluación se muestra como únicamente se evalúa la cobertura y financiamiento, sin embargo, no existen parámetros, o indicadores internos para evaluar de manera clara los aspectos que contribuyeron a la mejora de la calidad de la educación en el nivel preescolar.

Por consiguiente, no se logró evaluar la calidad de la educación en preescolar ya que la evaluación tanto interna como externa del programa no comprueba de manera clara la congruencia de los objetivos con las acciones realizadas del PEC a favor de la calidad educativa en el preescolar.

De tal modo, únicamente en los niveles educativos de primaria y secundaria se muestran cifras en cuanto a la evaluación de conocimientos de los alumnos por medio de exámenes durante la puesta en marcha del programa, mismos que permiten medir la mejora de la educación de tales niveles educativos.

Dicha esta conclusión, es conveniente determinar que la hipótesis planteada es sustentada y confirmada, debido a que las acciones del PEC que implementaron los sexenios que comprende el periodo 2001-2018 y basadas en los pasos esenciales de operación del programa, se enfocan primordialmente en incorporar a distintas escuelas de todos los niveles educativos al programa y otorgarles el recurso financiero a las mismas, y no en brindarles formación continua, acompañamiento y evaluación necesarios; tomando en cuenta que el CEPS no está especializados para tomar este tipo de decisiones.

Dicho de otro modo, es muy importante que el gobierno federal finque responsabilidades a la(s) instancia(s) correspondiente(s) que llevan a cabo la ejecución del PEC pues se requiere de la formación continua y acompañamiento necesario ya sea a supervisores y al Comité Escolar de Participación Social (directivo, docentes, padres de familia, alumnos), pues son quienes toman las decisiones pertinentes para elaborar el Plan Estratégico de Transformación Escolar y el Plan Anual de Trabajo a fin de determinar las acciones que realmente son prioritarias para mejorar la calidad educativa dentro de la escuela.

Así también, por medio de la formación continua y acompañamiento del PEC se verifica si las acciones llevadas a cabo dentro de las escuelas han sido favorables para mejorar la calidad educativa o es indispensable cambiar de estrategia. Del mismo modo, es fundamental que se determinen los mecanismos para evaluar la operación del programa y, a la vez, establecer indicadores internos que permitan medir el avance de la calidad educativa en México del nivel preescolar.

Es considerable recalcar, que las acciones anteriormente expuestas son necesarias pues impactan directamente en la mejora de la calidad educativa de cada escuela incorporada al programa y es crucial que se priorice en el nivel preescolar puesto que de acuerdo al Sistema Educativo Mexicano es la etapa inicial de nuestra formación académica y la fase donde los niños presentan una mayor apertura para el desarrollo de habilidades, capacidades y destrezas en distintos ámbitos tales como: lenguaje y comunicación, pensamiento matemático, exploración y conocimiento del mundo, expresión y apreciación artística, desarrollo físico entre otros.

Asimismo, el desarrollo del niño en edad preescolar se basa en los logros, las posibilidades y la gama de oportunidades que tiene a su alcance para llevar a

cabo distintas tareas como: imaginar, observar, descubrir, explorar, crear, experimentar, analizar, expresar, jugar, entre muchas más que se construyen y transforman a lo largo de tres años de su vida, durante los tres grados que conforman la educación preescolar.

Finalmente, a pesar de la implementación del PEC, el nivel preescolar fue postergado por los tres sexenios del periodo 2001 al 2018 y a pesar del establecimiento de políticas públicas que buscaron promover una mayor participación de los integrantes de la comunidad educativa se dejaron de lado aspectos esenciales para su ejecución mismos que benefician a la calidad de la educación del nivel preescolar y los cuales son importantes para que los niños inicien su desarrollo en un mundo globalizado que demanda un mayor y mejor nivel de conocimientos en las distintas áreas.

## Bibliografía

### Libros

Aguilar, L. (1992a). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (1992b). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (1993a). *La Implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (1993b). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: CIDE.

Bracho, T. (2004). *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad*. 2004. México: CIDE.

Bracho, T. (2006). *Evaluación Externa del Programa Escuelas de Calidad (PEC) 2005-2006*. México: CIDE

Bracho, T. (2008). *Informe final de la evaluación de consistencia y resultados del PEC VII*. México: CIDE

Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Franco, J. (2012). *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE.

INEE. (2018). *La política educativa de México desde una perspectiva regional*. México: INEE.

Morales, R. (2005). *Elaboración de Políticas y Estrategias para la prevención del fracaso escolar*. México: Proyecto Hemisferio OEA.

Piaget, J. e Inhelder, B. (2015). *Psicología del niño*. España: Morata.

SEP. (2001). *La Educación en el Desarrollo Histórico de México II*. México: SEP.

SEP. (2004). *Programa de Educación Preescolar*. México: SEP.

- SEP. (2010). *Programa Escuelas de Calidad. Modelo de Gestión Educativa Estratégica*. México: SEP
- SEP. (2011). *Plan de estudios 2011. Educación Básica*. México: SEP.
- SEP. (2016a). *Las maestras de México. Volumen 2*. México: SEP.
- SEP. (2016b). *Propuesta curricular para la educación obligatoria 2016*. México: SEP.
- UNESCO, CEPAL, PNUD. (1984). *El sistema educativo en América Latina*. Argentina: KAPELUSZ S.A.

#### Tesis

- Banderas, A. (2006). *Análisis del Programa Escuelas de Calidad. Nuevas formas de gestión escolar e institucional*. FLACSO. México
- Barrio, A. (2001). *Hacia una educación Integral del Niño Preescolar*. UPN. México.
- Hervas, J. (2002). *La Educación Preescolar en México. Orígenes y evolución*. UPN. México.
- Santa Anna, M. (2016). *Los acuerdos Internacionales en materia educativa como referente para las acciones gubernamentales en México para la escuela primaria*. BUAP. México.

#### Artículo de Revista

- Garduño, L (2008). *Evaluación del programa escuelas de calidad del Estado de Puebla. Resultados sobre logro educativo*. México: Revista de Investigación Educativa

## Recursos Electrónicos

- BM. (2019a). *Quiénes somos*. Recuperado el 13 de enero del 2019 de:  
<https://www.bancomundial.org/>
- BM. (2019b). *Educación*. Recuperado el 16 de enero del 2019 de:  
<https://www.bancomundial.org/es/topic/education/overview>
- BM. (2019c). *Early childhood development*. Recuperado el 16 de enero del 2019 de:  
<http://www.worldbank.org/en/topic/earlychildhooddevelopment>
- Cámara de Diputados. (27 de enero 2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 13 de enero del 2019 de:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Cámara de Diputados. (19 de enero del 2018). *Ley General de Educación*. Recuperado el 19 de enero del 2019 de:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lge.htm>
- Cámara de Diputados. (30 de mayo del 2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Recuperado el 12 de abril del 2019 de:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Cámara de Diputados. (septiembre del 2001). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Recuperado el 16 de abril del 2019 de:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Cámara de Diputados. (31 de mayo del 2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Recuperado el 12 de abril del 2019 de:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Cámara de Diputados. (28 de noviembre de 2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*. Recuperado el 16 de abril del 2019 de:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>.

- Cámara de Diputados. (20 de mayo del 2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado el 12 de abril del 2019 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>.
- Cámara de Diputados. (diciembre del 2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Recuperado el 16 de abril del 2019 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>.
- Cámara de Diputados. (31 de mayo de 1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Recuperado el 14 de abril del 2019 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>.
- Cámara de Diputados (31 de mayo de 1995). *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. Recuperado el 14 de abril del 2019 de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>.
- CEPAL. (2019). *Acerca de Evaluación de políticas y programas públicos*. Recuperado el 22 de enero de: <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>.
- CONEVAL (2019a). *Programa Escuelas de Calidad. Ficha de monitoreo 2012-2013*. Recuperado el 18 de Enero de: [https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha\\_Monitoreo\\_2012/SEP/11\\_S029\\_FM.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_2012/SEP/11_S029_FM.pdf)
- CONEVAL (2019b). *Programa Escuelas de Calidad. Ficha de monitoreo 2016-2017*. Recuperado el 17 de Enero de: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2016\\_2017/FMyE\\_11\\_U082.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_11_U082.pdf)
- INEE. (2017). *Principales cifras nacionales*. Recuperado el 22 de marzo del 2019 de: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/M/110/P2M110.pdf>
- INEE. (2019a). *¿Cómo ha evolucionado la educación obligatoria en las entidades federativas (2001-2002 a 2016-2017)?* Recuperado el 21 de marzo del 2019 de:

- [https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04\\_informe/capitulo\\_020102.html](https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04_informe/capitulo_020102.html).
- INEE. (2019b) Banco de indicadores educativos. Recuperado el 16 de enero del 2019 de: <https://www.inee.edu.mx/index.php/bases-de-datos/banco-de-indicadores-educativos>.
- INEE. (2019c). *Anexo. Tablas estadísticas básicas*. Recuperado el 22 de marzo del 2019 de: [http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/205/P1B205\\_12E12.pdf](http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/205/P1B205_12E12.pdf).
- INEE. (2019d). *Tasa neta de cobertura*. Recuperado el 24 de marzo del 2019 de: [http://www.inee.edu.mx/bie/mapa\\_indica/2005/PanoramaEducativoDeMexico/AT/AT02/2005\\_AT02\\_.pdf](http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2005/PanoramaEducativoDeMexico/AT/AT02/2005_AT02_.pdf).
- INEE. (2019e). *Infraestructura física educativa*. Recuperado el 25 de marzo del 2019 de: [https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04\\_informe/capitulo\\_030201.html](https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04_informe/capitulo_030201.html).
- INEE. (2019f). *La expansión del sistema educativo y la capacidad del Estado para cubrir la demanda de espacios en la escuela*. Recuperado el 18 de marzo del 2019 de: [https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04\\_informe/capitulo\\_0301.html](https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04_informe/capitulo_0301.html).
- INEE. (2019g). *Equipamiento en las escuelas*. Recuperado el 22 de marzo del 2019 de: [https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04\\_informe/capitulo\\_030202.html](https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04_informe/capitulo_030202.html).
- INEE. (2019h). *Banco de Indicadores educativos*. Recuperado el 20 de marzo del 2019 de:

- [https://www.inee.edu.mx/bie\\_wr/mapa\\_indica/2012/PanoramaEducativoDeMexico/EstructuraYDimension/Ciclo2011-2012/2012\\_Ciclo2011-2012\\_.pdf](https://www.inee.edu.mx/bie_wr/mapa_indica/2012/PanoramaEducativoDeMexico/EstructuraYDimension/Ciclo2011-2012/2012_Ciclo2011-2012_.pdf).
- INEE. (2019i). *La política educativa de México desde una perspectiva regional*. Recuperado el 20 de abril del 2019 de: <https://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/C/236/P1C236.pdf>.
- INEGI. (2019b). *Descarga masiva*. Recuperado el 20 de marzo del 2019 de: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/descarga/?p=1500000>.
- INEGI. (2019c). *Población rural y urbana*. Recuperado el 22 de marzo del 2019 de: [http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur\\_urb.aspx?tema=P](http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P).
- SEGOB. (13 de junio de 2005). *Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. Recuperado el 15 de Enero de: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEP/Reglas/13062005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SEP/Reglas/13062005(1).pdf)
- SEGOB. (26 de diciembre del 2014). *Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad*. Recuperado el 22 de abril del 2019 de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377404&fecha=26/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377404&fecha=26/12/2014).
- SEGOB. (29 de diciembre del 2016). *Acuerdo número 27/12/16 por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa de la Reforma Educativa*. Recuperado el 22 de abril del 2019 de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5468071&fecha=29/12/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468071&fecha=29/12/2016).
- SEGOB. (29 de febrero del 2016). *Programas Derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado el 27 de mayo del 2019 de: <https://www.gob.mx/segob/documentos/programas-derivados-del-plan-nacional-de-desarrollo-2013-2018-21310>
- SEP. (septiembre 2017). *Estadística del Sistema Educativo de la República Mexicana Ciclo Escolar 2016-2017*. Recuperado el 18 de marzo del 2019 de:

- [http://snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica\\_e\\_indicadores/estadistica\\_e\\_indicadores\\_educativos\\_33Nacional.pdf](http://snie.sep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_33Nacional.pdf).
- SEP. (2019a). *La estructura del sistema educativo mexicano*. Recuperado el 18 de marzo del 2019 de: [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1447/1/images/sistemaedumex09\\_01.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/1447/1/images/sistemaedumex09_01.pdf) .
- SEP. (2019b). *Tabulados del censo*. Recuperado el 18 de marzo del 2019 de: <http://www.censo.sep.gob.mx/index.php/tabulados-del-censo>.
- SEP (2019c). *Programa Escuelas de Calidad*. Recuperado el 20 de abril del 2019 de : <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/programas-escuelas-de-calidad>
- SEP (2019d). *Logros y Resultados. Programa Escuelas de Calidad*. Recuperado el 20 de Enero de: <https://studylib.es/doc/2337810/logros-y-resultados>
- SEP (2019e). *Programa Escuelas de Calidad. Auditoria de desempeño*. Recuperado el 18 de Enero de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014\\_0192\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0192_a.pdf)
- UNESCO. (2019a). *Sobre la UNESCO*. Recuperado el 17 de enero del 2019 de: <https://es.unesco.org/about-us/introducing-unesco>.
- UNESCO. (2019b). *17 objetivos para transformar nuestro mundo*. Recuperado el 17 de enero del 2019 de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.
- UNESCO. (2019c). *4 Educación de Calidad*. Recuperado el 17 de enero del 2019 de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>.
- UNICEF. (2019). *¿Qué es y qué hace UNICEF?*. Recuperado el 17 de enero del 2019 de: <https://www.unicef.org/mexico/spanish/unicefenmexico.html>.