

# Marco de referencia para la Evaluación de la Oferta Educativa en la educación preescolar desde el enfoque de derechos

---



---



**Marco de referencia para la Evaluación de la Oferta Educativa  
en la educación preescolar desde el enfoque de derechos**

Primera edición, 2018

**D. R. © Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**

Barranca del Muerto 341, Col. San José Insurgentes,  
Del. Benito Juárez, C.P. 03900, Ciudad de México.

La elaboración de este documento es responsabilidad de la Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional y su redacción estuvo a cargo de Robert Myers, J. Francisco Martínez, Marco Antonio Delgado y Eurídice Sosa (Hacia una Cultura Democrática, A.C).

El contenido, la presentación, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta obra son propiedad del INEE. Se autoriza su reproducción por cualquier sistema mecánico o electrónico, para fines no comerciales. Cítese de la siguiente manera:

INEE (2018). *Marco de referencia para la Evaluación de la Oferta Educativa en la educación preescolar desde el enfoque de derechos*. México: autor.

Publicación digital, en su formación se empleó la familia tipográfica Univers LT Std.

# Índice

Prefacio	6
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>El marco normativo que rige el funcionamiento y estructura organizativa de los planteles de educación básica</b>	<b>9</b>
El movimiento internacional sobre los derechos humanos y sobre el derecho a la educación	9
Los avances para consolidar el derecho a la educación	11
Los derechos humanos como marco para el derecho a la educación y la evaluación de los sistemas escolares nacionales	12
El derecho a la educación y su evaluación desde la concepción de Katarina Tomasevski	14
<b>Cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el fortalecimiento de una educación basada en los derechos humanos</b>	<b>20</b>
Los retos para construir un sistema educativo con base en los derechos humanos en México	22
La necesidad de crear políticas públicas articuladas con base en los derechos humanos debido a las reformas constitucionales del 2011 y 2013	29
<b>Leyes, reglamentos, normas y otros elementos que organizan el funcionamiento de la educación básica</b>	<b>31</b>
Tratados y convenciones internacionales firmados por el gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos	31
Leyes constitucionales, leyes federales y leyes generales relacionadas con el sector educativo	32
Reglamentos de las leyes federales y generales	42
Implicaciones del nuevo marco legislativo para las instituciones públicas y los servicios que ofrecen	42
Normas, reglas y otros elementos que regulan, ordenan y organizan el funcionamiento de la educación básica	42
Elementos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	45
<b>Conclusiones y elementos a considerar para la elaboración del marco de evaluación</b>	<b>47</b>

<b>Capítulo 2.</b>	
<b>Políticas públicas relacionadas con la educación básica y preescolar</b>	50
<b>Qué es una política y cómo se elabora</b>	50
Elaboración de las políticas públicas	51
Cambios recientes en las políticas que rigen y afectan la oferta de educación preescolar	52
<b>Políticas vigentes con relación a la educación básica</b>	57
Las bases para elaborar las políticas públicas	57
El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018	57
Las políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 desde un enfoque de derechos	58
Las políticas del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 desde un enfoque de derechos	70
Observaciones al PND y al PSE	81
<b>Programas relacionados con la educación básica y preescolar</b>	82
Programas en la educación básica	83
Programa de Educación Preescolar (PEP) y sus modalidades	88
<b>Conclusiones</b>	91
<b>Capítulo 3.</b>	
<b>Programa y plan de estudios de educación preescolar: modelo y recursos educativos que orientan la operación de las escuelas en preescolar</b>	93
<b>Antecedentes del Programa de Educación Preescolar 2011: PEP 2004 y la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)</b>	95
Los cambios en la sociedad mexicana que impulsaron la reforma del PEP 1992 a un enfoque basado en competencias (2004), los objetivos que persigue y sus bases legislativas y conceptuales	97
Reforma del Preescolar, obligatoriedad y el PEP como parte del cambio	98
Articulación de la educación preescolar con el resto de la educación básica.	98
<b>El Programa de Estudios 2011 y el Plan de Estudios 2011 como ejes organizadores de los centros educativos</b>	106
El Programa de Estudios de la educación preescolar (2011) un programa abierto diseñado por competencias articulado con aprendizajes esperados	107
Tensión entre un enfoque de apertura curricular y enunciación de aprendizajes esperados	112
Intervención educativa para operar el programa	116

Recursos y documentos fundamentales que acompañan al Programa de Estudios y Plan de Estudios 2011	118
Currículo propuesto, currículo realizado: tensiones para los procesos de evaluación curricular	119
<b>Adaptaciones al Programa de Estudios 2011 en la educación preescolar</b>	<b>122</b>
CONAFE	122
Educación indígena	125
Centros de Desarrollo Infantil de Educación Inicial	129
Adecuaciones de educación especial	130
<b>Conclusiones e implicaciones para la elaboración del marco de referencia</b>	<b>131</b>
<b>Capítulo 4.</b>	
<b>Marco para la evaluación de la oferta educativa de la educación preescolar</b>	<b>133</b>
<b>Avances para la evaluación de la educación desde un enfoque de derechos por parte del INEE</b>	<b>134</b>
El Informe anual 2009	135
Educación preescolar en México, condiciones para la enseñanza y el aprendizaje (2010)	135
Prácticas pedagógicas y desarrollo profesional docente en preescolar (2013)	135
Estudio sobre el derecho a la educación y los derechos en la educación en el contexto escolar a partir del análisis de la normatividad interna de las escuelas (noviembre de 2013)	136
El Informe anual 2014	136
Evaluación de condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos: derecho a la educación y derechos en la educación (2014)	138
<b>¿Qué necesitamos conocer para ofrecer una educación de calidad con equidad e inclusiva?</b>	<b>140</b>
La evaluación desde el enfoque de derechos	142
<b>Integración del marco de evaluación</b>	<b>147</b>
Derechos integrales del marco de evaluación	149
Desglose del marco en los 4 tipos de derechos integrales, sus ámbitos y sus dimensiones	150
<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>167</b>
<b>Abreviaturas</b>	<b>168</b>
<b>Referencias</b>	<b>169</b>

## Prefacio

El propósito del presente documento es desarrollar un marco de referencia para que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) pueda diseñar una estrategia de evaluación de la educación preescolar basada en el enfoque de derechos.

Este propósito es relevante por varios motivos. En 2002, se decreta la creación del INEE y simultáneamente la obligatoriedad de la educación preescolar. En 2004, se pone en marcha un nuevo currículo nacional para ese nivel basado en competencias, que se ajusta en el 2011 en el proceso de articulación de la educación básica. Además, a partir de 2011 emerge una amplia reforma constitucional que establece a los derechos humanos como eje fundamental de las leyes supremas a nivel nacional y se reconoce también a los diversos instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos, incluyendo los relacionados con el derecho a la educación. Junto con dichos cambios, el INEE es declarado un organismo autónomo. A más de diez años de comenzar la Reforma del Preescolar, y con el reciente marco constitucional, resulta necesaria una evaluación del funcionamiento del nivel en nuestro país con el enfoque de derechos.

Con este fin, el documento examina de manera amplia el contexto jurídico actual y sus implicaciones en la evaluación del nivel preescolar. Incluye, en el capítulo 1, una semblanza del movimiento internacional de los derechos humanos y su relación con la educación para presentar el enfoque contemporáneo sobre el derecho a la educación, sus principales rasgos y las implicaciones que tiene con relación a los sistemas escolares y los procesos evaluativos de los mismos. También se discuten con detalle las reformas constitucionales realizadas en los años 2011 y 2013 que plantean un cambio en la interpretación de los mandatos y directivas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Estos cambios son profundos con respecto a las obligaciones del Estado mexicano para cumplir a cabalidad con el enfoque de derechos humanos. Después, revisa y analiza el entorno legislativo y los aspectos que regulan y organizan el Sistema Educativo Nacional (SEN) y que se vinculan con la educación básica y preescolar. Incluye el conjunto de disposiciones instituidas para organizar el funcionamiento de los centros de educación preescolar y las actividades que realizan los docentes que participan en ellos.

El capítulo 2 revisa las políticas y programas educativos que se vinculan con la educación preescolar como parte de la educación básica. Debido a que el enfoque de derechos obliga a concebir el derecho a la educación como integral a todos los derechos humanos, los servicios requieren transformarse para responder de manera integral al bienestar de los ciudadanos en particular y especialmente de los niños. Así, se han desarrollado políticas y programas en sectores distintos al educativo que se relacionan con el nivel preescolar, como, por ejemplo, aquellos relacionados con las lenguas indígenas, con la equidad de género, con la salud universal y con apoyo alimentario, por mencionar algunos. Las características de algunas de estas nuevas leyes las hacen intersectoriales y las escuelas tienen la obligación de observar su cumplimiento, de tal modo que influyen en

la vida cotidiana de las escuelas en lo que se llama, en el documento, los derechos en la educación. Algunas de estas políticas también formulan explícitamente los derechos de la comunidad educativa a participar en la vida escolar de varias formas, es decir, a desarrollar sus capacidades para comprender, exigir y proponer formas alternativas en la vida democrática del país, por lo que también estas leyes intersectoriales ayudan a concebir los derechos a través de la educación.

El énfasis que hacemos en el carácter intersectorial de la educación preescolar se sustenta en uno de los derechos del niño: el derecho a desarrollarse.<sup>1</sup> En este sentido, el desarrollo humano debe considerarse como un proceso ecológico que incluye el desarrollo físico, social, emocional y cognitivo y requiere atender la salud y la alimentación en interacción con el aprendizaje y la educación (Bronfenbrenner, 2002; Van der Gaag, 2002). Por otra parte, los modelos de educación inicial y preescolar más reconocidos respaldan la idea de desarrollo integral<sup>2</sup> como un componente relacionado con la calidad educativa (Hohmann y Weikart, 1999, p. 27; Myers, 1993), pensando en niños completos y complejos (Edwards, Gandini y Forman, 1998).

El capítulo 3 ofrece un análisis curricular del Programa de Estudios de la Educación Preescolar 2011. Para desarrollarlo se parte de una concepción amplia de currículo que va más allá de la formulación del plan de estudios y que incluye la práctica docente, la construcción de ambientes enriquecidos que requieren de materiales e interacciones entre niños y de éstos con los adultos. Se analiza cómo el programa, que fue formulado antes de los cambios constitucionales de 2011, responde en parte al enfoque de derecho y se señalan algunas de las características que podrían mejorarse para cumplir con dicho enfoque.

El capítulo 4 desarrolla el Marco de Referencia para la Evaluación de la Oferta Educativa en la Educación Preescolar. Con todos los elementos anteriores, en este capítulo se presenta el marco de referencia que puede ayudar a diseñar una estrategia de largo plazo para evaluar la educación preescolar en el enfoque de derechos. Entre sus elementos destacan las características del currículo, su conexión con los otros niveles de educación básica, así como la consideración de todos los participantes, como familias, docentes y comunidades.

### *La concepción del niño en el enfoque de derechos*

Antes de comenzar a desarrollar el documento, consideramos necesario hacer un señalamiento que nos parece clave. Detrás de los importantes desarrollos en materia de derechos en general y en particular el derecho a la educación, así como en el desarrollo curricular del nivel preescolar, se describen a una niña y a un niño que poseen capacidades, que son

<sup>1</sup> Artículo 15° de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y Artículo 6° de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>2</sup> Para una revisión crítica sobre el concepto moderno de desarrollo infantil y calidad en educación, se puede consultar el libro *Más Allá de la Calidad en Educación Infantil* de Gunilla Dahlberg, Peter Moss y Alan Pence (2005).

---

competentes, y que pueden profundizar su aprendizaje. Nos describe a un niño que no es pasivo, ni incompleto, o que solamente tiene necesidades.

Estas nociones son similares a la idea de *niño rico* que plantea Loris Malaguzzi (1998). En donde el niño es próspero, activo, protagonista de su propio aprendizaje, participativo, creador de relaciones y, gracias a los cambios legislativos realizados, un niño empoderado, con derechos plenos.

Ya que en el enfoque de derechos impera el interés superior del niño, y todas las leyes constitucionales y federales del país<sup>3</sup> toman como base dicho principio, todas las políticas públicas nacionales, incluyendo las de evaluación, deberían tener, en algún grado, la posibilidad de incidir en el proceso requerido para que esta idea del niño pueda concretarse.

---

<sup>3</sup> En el artículo 2° de la Ley de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE) se puede leer: "La observancia y aplicación de la presente Ley se regirán conforme a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión. Para los efectos del párrafo anterior y la interpretación de esta Ley, se deberá promover, respetar y garantizar el derecho de los educandos a recibir educación de calidad, con fundamento en el interés superior de la niñez, de conformidad con los artículos 1°, 3° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



## Capítulo 1.

### El marco normativo que rige el funcionamiento y estructura organizativa de los planteles de educación básica

En este capítulo se revisa el entorno legislativo y las disposiciones legales del Sistema Educativo Nacional (SEN) que se vinculan con la educación básica y que regulan su desarrollo. También las normas y reglamentos que organizan y ordenan el funcionamiento de los centros educativos y las actividades que realizan los agentes educativos.

El capítulo se organiza en cuatro partes. La primera presenta una síntesis del movimiento internacional sobre los derechos humanos y los avances que se están realizando para consolidar el derecho a la educación. Dentro de estos avances, examina la importancia de entender a los derechos humanos como un marco amplio para implementar y evaluar el derecho a la educación (Tomasevski, 2004).

La segunda sección contiene un bosquejo histórico de las formas en que se han conceptualizado los derechos humanos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) enfatizando los aspectos que se refieren al sistema educativo. Incluye un análisis de las reformas realizadas en 2011 y 2013 que establecen a los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos como leyes supremas, es decir, superiores a toda la legislación secundaria, sea ésta federal o estatal.

La tercera sección examina los documentos relacionados con leyes constitucionales, leyes federales, leyes generales, lineamientos y reglas de operación relacionadas con la educación básica. Se incluye un análisis de la CPEUM y las leyes federales para identificar este nuevo corpus legislativo que tiene como propósito la protección y fortalecimiento de los derechos humanos. También presenta los diferentes elementos que norman y organizan el sistema de educación básica y la educación preescolar.

La última sección está dedicada a discutir las implicaciones derivadas de las reformas constitucionales, para la construcción de políticas y mecanismos de evaluación dentro del ámbito educativo.

### El movimiento internacional sobre los derechos humanos y sobre el derecho a la educación

Karl Popper (1994) nos recuerda que todos los seres vivos van a la búsqueda de un mundo mejor. Los hombres y animales tienen una actividad constante e intentan mejorar su situación. En estos intentos, podemos ver que la vida trae algo nuevo al mundo, algo que no existía anteriormente: problemas, intentos por resolverlos, valores, ensayos y errores.

Así, a pesar de los errores que ha cometido y seguirá cometiendo la especie humana, las sociedades humanas se caracterizan por su esfuerzo en construir un mundo mejor.

Entre estos intentos, con sus errores y sus consecuencias, destacan una serie de ideas muy simples, pero que tienen implicaciones importantes en el modo y la forma en cómo vivimos cotidianamente. Estas ideas se gestaron con amplitud y claridad durante la Revolución Francesa, en 1789, con la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Esta declaración propone ser indiferente a las circunstancias en que nacemos y que poseemos derechos por ser seres humanos. Estos derechos se relacionan con la libertad, la resistencia a la opresión y la igualdad.

A raíz de esta declaración, las sociedades humanas se han esforzado para que estas ideas se reflejen en nuestra vida cotidiana. En el mundo contemporáneo, el movimiento de derechos humanos se desencadena en el ámbito internacional con la Declaración de Derechos Humanos realizada en 1947 en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como un esfuerzo global para erradicar la violencia y los horrores que sucedieron durante las dos grandes guerras mundiales. Desde entonces, el movimiento ha ampliado sus horizontes y forma un referente fundamental para el desarrollo humano el siglo XXI.

En general, se puede observar la evolución de los derechos humanos en cuatro “generaciones” de derechos (Caride, 2007):

- La primera generación o *derechos civiles y políticos* que en su conjunto son derechos que formalizan los principios democráticos en los que deben sustentarse los Estados de derecho.
- Los de segunda generación que se relacionan con los aspectos *económicos, sociales y culturales*. Se expresan con los temas del trabajo, la vivienda, la educación, la seguridad social, la cultura, las prestaciones sociales, etc.
- Los de tercera generación, *derechos colectivos o solidarios* que aspiran a dar respuesta a las nuevas realidades del mundo moderno, en donde se incluyen el derecho al medio ambiente, a la paz, al desarrollo sustentable, etc.
- Y más recientemente, el surgimiento de una cuarta y nueva generación que toma como referentes los *problemas que se asocian al progreso tecnológico y científico* con sus consecuencias prácticas, y la autorreflexión sobre los bienes públicos, la diversidad cultural, el patrimonio histórico, etc.

Tal como observa Popper (1994), las generaciones de derechos nos muestran el interés de las sociedades humanas por crear mejores condiciones. En cada generación de derechos podemos percibir cómo aparece algo nuevo, algo que no existía de forma previa. Y cada una de ellas es un intento por crear un mundo mejor.

Este proceso también tiene sus consecuencias en México; como veremos en la sección dedicada a los cambios en su diseño constitucional, la evolución histórica de los derechos humanos está vinculada a la construcción de un Estado de derecho. Además, los elementos del Estado de derecho se han conformado paulatinamente, derivados de situaciones concretas que estremecieron las relaciones entre gobernantes y gobernados y por la influencia del pensamiento de diversos autores (González y Castañeda, 2011).

## Los avances para consolidar el derecho a la educación

El derecho a la educación cobra gran relevancia en las últimas décadas. Es hasta el año 2000 cuando se considera como obligación de las naciones ofrecer una educación de buena calidad. Previamente, tratados como la Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) contienen disposiciones referentes al derecho a una educación de calidad que recoja los valores de los derechos humanos.

La Convención sobre los Derechos del Niño presenta una adaptación de los derechos universales de esta población pues el cumplimiento de sus derechos depende, en varios aspectos, de los gobiernos y de los adultos. Por ello se establece que toda legislación debe considerar cuatro principios fundamentales: 1) la no discriminación; 2) el interés superior del niño; 3) el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo del niño en el mayor grado posible; y el derecho del niño a expresar sus opiniones acerca de todas las cuestiones que le afectan y 4) a que se dé la debida importancia a sus opiniones en función de su edad y madurez. En el ámbito educativo, la idea principal consiste en lograr que se reconozca a los niños como agentes activos de su aprendizaje y que se conciba una educación que fomente y respete sus derechos.

Más tarde, en Jomtien, Tailandia, se realizó en 1990 la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos que hizo hincapié en la necesidad de proporcionar acceso a la educación a colectivos tradicionalmente marginados, entre ellos las niñas, muchachas y mujeres, las poblaciones indígenas y quienes viven en lugares remotos de zonas rurales, los niños de la calle, los migrantes y las poblaciones nómadas, las personas con discapacidad y las minorías lingüísticas y culturales. Asimismo, en el Foro Mundial sobre la Educación 2000, celebrado en Senegal, los participantes adoptaron el Marco de Acción de Dakar y especificaron seis objetivos:

- Ampliar la protección y educación de la primera infancia.
- Establecer una enseñanza primaria gratuita y obligatoria para todos.
- Promover el aprendizaje y la preparación para la vida activa para jóvenes y adultos.
- Aumentar el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular de mujeres.
- Alcanzar la paridad de los géneros en el año 2005 y la igualdad entre los géneros en 2015.
- Mejorar la calidad de la educación.

Cada uno de los objetivos planteados tiene por fundamento el reconocimiento y el respeto del derecho a la educación de calidad. Se define que la plena realización del derecho a la educación no es sólo una cuestión de acceso. La educación basada en los derechos humanos necesariamente es un enfoque global, que abarca el acceso a la educación, pero con calidad en la enseñanza (fundada en los valores y principios de los derechos humanos) y en el entorno en que se imparte la educación.

En "Un mundo apropiado para los niños", documento elaborado en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infancia, en 2002, los gobiernos reafirmaron esos compromisos y acordaron un conjunto de estrategias y medidas para alcanzarlos. Sin embargo, los gobiernos del mundo se han centrado principalmente en ayudar a los niños a acudir a la escuela; se ha puesto mucho menos atención en lo que sucede una vez que están en ella y el tipo de educación que reciben; como consecuencia de ello, aunque vayan a la escuela, enormes cantidades de niños reciben una educación de calidad extremadamente deficiente. Ello lo demuestran los resultados de los exámenes nacionales de varios países —entre ellos Brasil, Filipinas, Ghana, Pakistán y México—, donde la mayoría de quienes concluyen la enseñanza primaria obtienen calificaciones muy inferiores a las normas mínimas de sus respectivos países.

En el 2004, en una reunión celebrada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) en Belfast, organizada por la Sección de Educación para la Paz y los Derechos Humanos y la Universidad del Ulster, se expresó enérgicamente la idea de que la noción de "calidad" va más allá de los insumos materiales a la educación y de los productos académicos de ésta, pues dicha noción abarca un contenido y unos procesos educativos que son coherentes con los principios y prácticas de los derechos humanos.

### **Los derechos humanos como marco para el derecho a la educación y la evaluación de los sistemas escolares nacionales**

Recientemente, en el ámbito internacional y nacional se han dado avances considerables en la noción de la educación como un derecho y en las implicaciones que dicha noción tiene sobre la evaluación del funcionamiento y resultados de los sistemas educativos.

La jerarquía que ha adquirido el derecho a la educación como un derecho humano ha favorecido el reconocimiento de su importancia como derecho mismo y sobre otros derechos por ser el medio para comprenderlos y demandar su cumplimiento. Dicha concepción orienta su evaluación debido a que relaciona la calidad de la educación con la posibilidad de comprender, exigir y participar en acciones que logren el cumplimiento de los derechos sociales y culturales, así como para construir sociedades que vivan en un Estado de derecho. En este sentido, el Estado es el garante de los derechos humanos y del derecho a la educación pues sólo desde la esfera del poder legalmente constituido se construye el marco normativo que los garantiza y se diseñan las políticas que las hacen posibles.

La obligación del Estado no sólo se establece al interior de los países sino ante la comunidad internacional al ratificar su jurisdicción en tratados multilaterales. Así, en última instancia, la educación tiene sentido cuando empodera a los sujetos para participar en sociedades que se esfuerzan en ser incluyentes, justas y democráticas buscando que los gobiernos dirijan sus esfuerzos hacia el logro de estos fines. Como consecuencia, los resultados de la educación no sólo han de apreciarse respecto a los parámetros de rendimiento escolar que los diferentes sistemas nacionales o internacionales se fijan para sí mismos, sino además deben hacer referencia a las condiciones sociales, económicas y culturales que necesitan mejorar en el contexto específico que requiere la diversidad de sus ciudadanos.

La concepción de la calidad de la educación y el impacto que tiene el aprendizaje deben entonces evaluarse, al menos parcialmente, en el contexto del desarrollo de dichos derechos. En el caso específico de preescolar es necesario considerar la situación de la infancia respecto al cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como otros marcos generales para los adultos que conforman a sus familias y a los docentes del nivel.

El objetivo de un enfoque de la educación basado en los derechos humanos es muy sencillo: **“asegurar a todos los niños una educación de calidad que respete y promueva su derecho a la dignidad y a un desarrollo óptimo”** (UNESCO, 2007, p. 1). Si bien la idea es clara, lograr sus metas no es tarea sencilla.

El corpus conceptual y normativo de los derechos humanos ubica al derecho a la educación como parte de un conjunto de derechos que son indivisibles. La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que tiene la finalidad de ser un

“...ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como en los territorios colocados como su jurisdicción” (ONU, 2015. Preámbulo).

Sobre este fundamento, la Organización de Estados Americanos desarrolla estos conceptos en la declaración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), afirmando en su preámbulo que:

“...sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales tanto como de sus derechos civiles y políticos...” (OEA, 1969).

Así, el derecho a la educación y la evaluación de su cumplimiento sólo tiene sentido en el contexto más amplio de las libertades y la dignidad humana que señala el marco de los derechos humanos. Tiene un componente individual, pero en el horizonte más amplio de la construcción de sociedades que buscan satisfacer el carácter social de la humanidad misma.

Para la UNESCO (2007) el enfoque basado en los derechos humanos exige actuar con igual tesón tanto en el proceso como en los resultados. Esto implica la necesidad de armonizar las reclamaciones de diferentes titulares de derechos y atender las tensiones que surgen en el ejercicio de diferentes derechos o entre derechos y responsabilidades. También enuncia una serie de principios que conforman a este enfoque:

- *Universalidad e inalienabilidad.* Los derechos humanos son universales e inalienables y todos los habitantes del mundo son titulares de ellos. Nadie puede renunciar voluntariamente a ellos, ni tampoco puede una persona privar a otra de ellos.
- *Indivisibilidad.* Los derechos humanos son indivisibles. Tanto si son civiles, como culturales, económicos, políticos o sociales, todos ellos son inherentes a la dignidad de cada persona y, por consiguiente, todos gozan de igual rango en tanto que derechos y no pueden ser ordenados jerárquicamente.

- *Interdependencia e interrelación.* Muchas veces, la realización de un derecho depende, total o parcialmente, de la realización de otros. Por ejemplo, la realización del derecho a la salud puede depender de la realización del derecho a la información.
- *Igualdad y no discriminación.* Todas las personas son iguales en tanto que seres humanos y, en virtud de la dignidad innata de cada persona, poseen estos derechos sin discriminación de ningún tipo. Un enfoque basado en los derechos humanos exige concentrarse especialmente en combatir la discriminación y la desigualdad. Hay que incluir salvaguardias en los instrumentos de desarrollo para proteger los derechos y el bienestar de los grupos marginados.
- *Participación e integración.* Todas las personas y todos los pueblos tienen derecho a participar activa, libre y positivamente en el desarrollo civil, económico, social, cultural y político y a contribuir a él y a disfrutarlo, pues mediante él se puede gozar de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- *Habilitación.* Se denomina habilitación al proceso por medio del cual aumentan las capacidades de la gente para demandar sus derechos humanos y hacer uso de ellos. Las personas están habilitadas para reclamar sus derechos, en lugar de aguardar meramente a políticas, leyes o prestación de servicios. Las iniciativas deben centrarse en crear las capacidades que las personas y las comunidades necesitan para pedir fundadamente cuentas a los responsables. El objetivo es dar a la gente poder y capacidades para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades e influir en sus destinos.
- *Rendición de cuentas y respeto del imperio de la ley.* Un enfoque basado en los derechos humanos se esfuerza por aumentar la rendición de cuentas, determinando quiénes son “titulares de derechos” y los correspondientes “titulares de deberes”; y por mejorar las capacidades de estos últimos para cumplir sus obligaciones, que consisten en obligaciones positivas de proteger, promover y cumplir derechos humanos y en obligaciones negativas de abstenerse de violar derechos humanos.

La complejidad del enfoque de derechos humanos plantea, a su vez, una mirada diferente a los procesos de evaluación de los sistemas escolares. Como observa agudamente Katarina Tomasevski (2004), las estadísticas que se usan regularmente para dar seguimiento a los sistemas educativos del mundo son útiles, pero al mismo tiempo ocultan aquello que, desde un enfoque de derechos, es lo que realmente se necesita conocer. En general, los indicadores y las estadísticas de los sistemas educativos nacionales operan con promedios, en tanto las directrices de los derechos humanos postulan el derecho igual a la educación para todos, los promedios no visibilizan aspectos afines con inequidades relacionadas con el género, el origen étnico, la lengua, la pobreza y la vulnerabilidad.

### **El derecho a la educación y su evaluación desde la concepción de Katarina Tomasevski**

Las ideas de Tomasevski están ampliamente difundidas en el ámbito internacional de la evaluación educativa pues durante su tiempo como relatora de la UNESCO desarrolló una concepción que ha permeado los documentos técnicos que esta organización promueve. Consecuentemente, en la evaluación del derecho a la educación se hace referencia constante a su obra.

De acuerdo con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU, 1996-2018) un relator es una persona que recibe el encargo de realizar un “procedimiento especial”, que

“...se refiere a los mecanismos establecidos por el Consejo de Derechos Humanos para hacer frente, o bien a las situaciones concretas de los países, o a cuestiones temáticas de todo el mundo...por lo general encomiendan a los titulares de mandatos a examinar, supervisar, prestar asesoramiento e informar públicamente sobre situaciones de derechos humanos en países o territorios específicos, conocidos como mandatos por país, o sobre los principales problemas de violaciones de derechos humanos a nivel mundial, conocidos como mandatos temáticos. Los procedimientos especiales se ocupan de diversas actividades, a saber, dar respuesta a las denuncias individuales, realizar estudios, prestar asesoramiento en materia de cooperación técnica en los países y participar en las actividades generales de promoción de los derechos humanos...”

Tomasevski argumenta que los indicadores destinados a medir el cumplimiento del derecho a la educación deben “captar el grado de compromiso y capacidad de los gobiernos para traducir lo normativo a la realidad” (2004, p. 343). El derecho a la educación no es una meta a la cual se llega una vez y para siempre. Se trata de un proceso progresivo cuyas características suelen ajustarse conforme se desarrollan las concepciones de los derechos humanos, sus alcances y la relación que existe entre ellos. El cumplimiento del derecho a la educación y su evaluación dependen de la cultura y de la construcción colectiva internacional que se plasma en instrumentos técnicos y normativos que ayudan a los ciudadanos y a sus gobiernos a dirigir sus esfuerzos bajo los principios de la formulación de los derechos humanos. Por ello, evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos sin atender a este contexto más amplio resultaría insuficiente.

Dentro de esta lógica, Tomasevski construyó un esquema que resume esta visión, la cual es conocida como las 4A, por sus siglas en inglés. Sus elementos son:

- Disponibilidad (asequibilidad)
- Accesibilidad
- Aceptabilidad
- Adaptabilidad

Observando que:

“Horizontalmente, la educación es un sector específico, pero las dimensiones de derechos humanos que le corresponden son abarcadas por múltiples instituciones gubernamentales y públicas, desde el empleo y/o trabajo hasta las finanzas, desde la inmigración al género... Verticalmente, la gobernación de la educación abarca todos los niveles, desde lo global a lo local. Las estrategias educativas globales y las políticas financieras afectan la educación en todos los países en vías de desarrollo...” (Tomasevski, 2004, p. 346).

La estrategia de evaluación de la educación en el marco de derechos deberá ser un proceso de largo alcance para que pueda documentar la evolución de los indicadores con el paso del tiempo, y amplia para que pueda ofrecer una visión de su relevancia en el contexto de la construcción progresiva de Estados democráticos, incluyentes y justos.



Tomasevski coincide con la UNESCO (2002) en que una estrategia educativa basada en los derechos debe considerar los derechos de todos los participantes. Con el fin de poder realizar un diagnóstico mundial con los datos disponibles, la autora (Tomasevski, 2004) utilizó el modelo de las 4A que pueden ser vistas desde dos dimensiones. En la tabla 1.1 se presenta la visión desde la vigilancia del grado de realización.

Tabla 1.1 **Campos clave.** Adaptado de Tomasevski (2004)

Campos clave	Marco básico de obligaciones gubernamentales	Matriz para recabar información
<b>Asequibilidad</b> El gobierno debe garantizar la existencia de establecimientos educativos y que la educación sea obligatoria y gratuita. Debe respetar los derechos culturales.	El gobierno debe asegurar que la educación gratuita y obligatoria esté asequible para todos los niños en la edad escolar. Obligación de garantizar la elección de los padres en la educación de sus hijos e hijas, y la libertad para establecer y dirigir instituciones de enseñanza.	Variaciones en el plano normativo interno relativas a la gratuidad y obligatoriedad en la educación. Respaldo jurídico y recurso efectivo para la libertad de la educación y en la educación.
<b>Accesibilidad</b> El sistema evita obstáculos para que los estudiantes ingresen, permanezcan y egresen de la educación. Ofrece medidas positivas para grupos vulnerables.	Obligación de eliminar todas las exclusiones basadas en discriminación actualmente prohibida (raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen étnico, origen social, posición económica, discapacidad o nacimiento). Obligación de la identificación de los obstáculos que impiden del disfrute del derecho a la educación.	Estadísticas acerca del patrón cambiante de la exclusión por motivos de discriminación, cuantificación necesaria para adoptar medidas correctivas de inclusión progresiva de grupos vulnerables. Prioridad a la erradicación de la exclusión.
<b>Aceptabilidad</b> Engloba criterios de calidad que han ido desarrollándose, desde el tipo de servicios y condiciones hasta lengua y en general los derechos de los niños.	Obligación de proporcionar educación de calidad consecuente con los derechos humanos. Obligación de asegurar que los procesos de enseñanza y aprendizaje estén conforme los derechos humanos.	Observación y vigilancia de los procesos de adecuación. Derecho a un recurso efectivo para todos los maestros y alumnos.
<b>Adaptabilidad</b> Requiere que la escuela se adapte a los niños y no al revés. Considera la situación de las necesidades especiales y el funcionamiento intersectorial para dar respuesta a la indivisibilidad de los derechos.	Obligación de suministrar una educación extraescolar a los niños que no puedan asistir a la escuela. Obligación de ajustar la educación al interés superior de cada niño y niña. Obligación de mejorar todos los derechos humanos a través de la educación, aplicando el principio de indivisibilidad de los derechos humanos.	La cobertura debe alcanzar a todos (encarcelados, orfanatorios, etc.). Valoración y defensa de la diversidad como principio rector del modelo educativo. Integración de estrategias fragmentarias en dirección al fortalecimiento de todos los derechos humanos a través de la educación.

Es indiscutiblemente útil conocer el estado de la educación, la normatividad que regula los servicios ofrecidos o supervisados por los gobiernos, la solidez de sus formulaciones educativas y de los resultados visibles mediante los aprendizajes de los alumnos, pero insuficiente para evaluar a la educación en el marco de los derechos. Tomasevski (2004) desarrolla, con la misma idea de las 4A, el esbozo de indicadores que podrían ayudar a evaluar la progresividad del establecimiento del derecho a la educación, es decir, la forma en que las políticas y las condiciones son transformadas con vistas a mejorar los derechos humanos y, con ellos, las sociedades en las que vivimos.



Tabla 1.2 Indicadores para medir la progresividad del derecho a la educación

<b>Asequibilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desnivel entre las asignaciones presupuestarias y las obligaciones jurídicas.</li> <li>▪ Desnivel entre recursos destinados a la educación y titulares del derecho a la educación.</li> <li>▪ El personal docente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje constitucional del presupuesto nacional, regional y local para la educación.</li> <li>▪ Las categorías e individuos privados del disfrute del derecho a la educación.</li> <li>▪ Derecho a un recurso efectivo (derechos humanos, libertad de cátedra, libertades sindicales).</li> </ul>
<b>Accesibilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obstáculos (jurídicos, administrativos, económicos, etc.) para iniciar, permanecer y culminar los estudios.</li> <li>▪ Las disparidades y desigualdades por razones de raza, género, etnia, religión, origen, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Derecho a un recurso efectivo por las categorías e individuos privados del disfrute del derecho a la educación.</li> <li>▪ Datos necesarios (pero inexistentes) por todos los motivos de la discriminación y de la discriminación múltiple.</li> <li>▪ Las diferencias de trato: el trato discriminado versus el trato preferencial.</li> </ul>
<b>Aceptabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La obligación estatal de regular y ejercer la inspección y vigilancia de la educación.</li> <li>▪ Procesos de enseñanza consecuentes con los derechos humanos.</li> <li>▪ Procesos de aprendizaje consecuente con los derechos iguales de todos los alumnos y alumnas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de las escuelas que cumplen todos los estándares prescritos.</li> <li>▪ Adecuación de los programas, libros escolares y métodos de enseñanza a derechos humanos.</li> <li>▪ Las garantías sustantivas y los mecanismos procesales para un recurso efectivo cuando se vulneren estas garantías.</li> </ul>
<b>Adaptabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coherencia reglamentaria entre el derecho a la educación y los demás derechos.</li> <li>▪ Educación para el ejercicio de los derechos específicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desnivel entre terminación de la escolaridad obligatoria y la edad mínima para el empleo o matrimonio.</li> <li>▪ Educación en derechos humanos en la currícula.</li> </ul>

La organización Right to Education Project, constituida por varias organizaciones internacionales como son ActionAid, Amnistía Internacional, la Campaña Mundial por la educación, Human Rights Watch y Save the Children, ha desarrollado más de 200 indicadores para valorar el cumplimiento del derecho a la educación desde una perspectiva amplia que considera el trabajo previo de Tomasevski. En su página electrónica (<http://www.right-to-education.org>) aparece un instrumento interactivo que ayuda a los ciudadanos a evaluar el derecho a la educación de una manera comprensiva y a dotarlos de recursos para hacerla exigible. La base de dicho desarrollo es el modelo de las 4A (De Beco, 2009). Aunque dicho modelo está pensado para la educación en general, ofrece algunos indicadores para la educación preescolar.<sup>1</sup>

De Beco, en la revisión histórica que hace sobre la construcción de indicadores, observa como el Kennedy Memorial Center for Human Rights agrega una nueva dimensión, la transparencia (*accountability*), que lo convierte en un modelo de 5A interesante porque incluye dimensiones transversales a todas las As y se enfoca inicialmente en comunidades vulnerables.

Por su parte, el modelo diseñado por De Beco (2009) presenta indicadores en una matriz organizada por las categorías del modelo 4A y contiene tres dimensiones transversales: discriminación, participación y rendición de cuentas (*accountability*). En la matriz resultante,

<sup>1</sup> Debe recordarse que en varios países el término “educación preescolar” abarca todos los servicios educativos que se proveen en edades menores al ingreso a la escuela primaria. En el caso de México se distingue educación inicial (para menores de tres) de educación preescolar (de tres a cinco años). El enfoque de derechos obliga a una reflexión minuciosa de dicha separación para fines de evaluación pues, como se comenta más adelante, tanto la Convención sobre los Derechos del Niño como Dakar ofrecen un marco normativo general para estas edades sin distinción.

que se ilustra en la tabla 1.3, se especifica además la fuente que fundamenta al indicador y se sugieren algunas fuentes de información para obtenerla para cada uno de los indicadores (RTE, 2010):

Tabla 1.3 Dimensiones transversales para los indicadores de evaluación

Discriminación	Participación	Rendición de cuentas	Fuente
Se desglosan los grupos vulnerables y la necesidad de comparar las cifras con los demás grupos.	Se señalan los momentos del proceso en que puede haber participación ya sea de los niños, de las familias o la sociedad civil en general y la necesidad de desarrollar indicadores cualitativos.	Se indica cómo considerar los elementos existentes y señalar los vacíos.	La normatividad de donde se desprende el indicador así como sugerencias para interpretar las evidencias presentadas.

La tabla 1.3 muestra cómo en cada casilla se puede dar seguimiento a la progresividad de cada indicador. De particular interés para este trabajo es que se plantea el rubro de cuidado y educación temprana (*Early Childhood Care and Education*).

En la tabla 1.4 se presenta la matriz de análisis desarrollada para este rubro. Debe mencionarse que De Beco (2009) hace un par de aclaraciones sobre limitaciones del instrumento que son visibles en esta tabla. La clasificación de más de 200 indicadores con análisis transversales es una tarea compleja. Para tratar de hacerla más manejable, se ha decidido mantener algunos grupos de indicadores juntos, aunque no correspondan por completo a una sola A. El ejemplo que se presenta a continuación es uno de dichos casos. Los indicadores de cuidado y atención temprana podrían verse como una condición previa a la educación básica, ya que en muchos países estos servicios no son considerados obligatorios. Agregar una columna más para cada nivel educativo podría hacer la tabla aún más difícil de manejar. Así, aunque la sección aparece en el original en el rubro de “disponibilidad” sus indicadores podrían aparecer alternativamente en las respectivas As y entonces el nivel preescolar sería una columna transversal. Esta circunstancia hace patente que en la literatura internacional aún no se cuenta con una solución completa y acabada para la clasificación de los indicadores del derecho a la educación. Pero lo importante para este documento es que estos indicadores se proponen describir el contexto en donde la educación preescolar se desarrolla y su disponibilidad y calidad tienen clara relevancia.

La misma fuente discute que las columnas de participación y rendición de cuentas pueden aparecer vacías básicamente porque aún no se han desarrollado políticas que se ocupen de estas dimensiones y consecuentemente tampoco fuentes de información que permitan evaluarlas. Su presencia, sin embargo, se considera útil porque ayuda a vislumbrar las áreas que necesitan desarrollo. Específicamente acerca de la columna de participación, se aclara que los mayores esfuerzos se han hecho para cinco áreas que no están en la educación preescolar y son: desarrollo curricular, disciplina, asistencia a la escuela, derechos de las minorías y plan de acción. Para las de rendición de cuentas básicamente se han desarrollado indicadores para los rubros de: protección legal, mecanismos de monitoreo y mecanismos de denuncia. Así pues, las columnas vacías ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar políticas e indicadores que puedan cumplir con estos requisitos de la normatividad internacional y, en aquellos países en donde exista ya legislación y mecanismos de evaluación, es ahí donde tendrían que incluirse y analizarse.

Tabla 1.4 Indicadores específicos para la educación preescolar y los vacíos con respecto a participación y rendición de cuentas

Indicador	Discriminación	Participación	Rendición de cuentas	Fuente
Cobertura ( <i>Gross Enrolment Ratio</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por género</li> <li>▪ Por región</li> <li>▪ Por población urbana-rural</li> <li>▪ Por minorías</li> <li>▪ Por ingreso</li> </ul>			Artículo 6 (2) ICESCR*  Se relaciona con obstáculos físicos, económicos, administrativos y de género (accesibilidad)
Índice de mortalidad para menores de 5 años	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por género</li> <li>▪ Por región</li> <li>▪ Por población urbana-rural</li> <li>▪ Por minorías</li> <li>▪ Por ingreso</li> </ul>			Artículo 12 (2) (a) ICESCR; artículo 24 (2) CRC  Se relaciona con obstáculos físicos, económicos, administrativos y de género (accesibilidad)
Porcentaje de niños menores de 5 años con deficiencias de peso (el original señala <i>underweight</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por género</li> <li>▪ Por región</li> <li>▪ Por población urbana-rural</li> <li>▪ Por minorías</li> <li>▪ Por ingreso</li> </ul>			Artículo 12 (2) (a) ICESCR; artículo 24 (2) CRC*  Se relaciona con obstáculos físicos, económicos, administrativos y de género (accesibilidad)
Porcentaje de menores de 5 años que sufren de retraso en el desarrollo, ya sea moderado o severo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por género</li> <li>▪ Por región</li> <li>▪ Por población urbana-rural</li> <li>▪ Por minorías</li> <li>▪ Por ingreso</li> </ul>			Artículo 12 (2) (a) ICESCR; artículo 24 (2) CRC  Se relaciona con obstáculos físicos, económicos, administrativos y de género (accesibilidad)
Porcentaje de niños inmunizados contra enfermedades evitables, porcentaje de niños con acceso a medicinas preventivas de transmisión del VIH	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por género</li> <li>▪ Por región</li> <li>▪ Por población urbana-rural</li> <li>▪ Por minorías</li> <li>▪ Por ingreso</li> </ul>			Artículo 12 (2) (a) ICESCR; artículo 24 (2) CRC  Se relaciona con obstáculos físicos, económicos, administrativos y de género (accesibilidad)
¿Existen medidas para fortalecer el entendimiento de los padres sobre su papel en el desarrollo de los niños? ¿Los programas existentes favorecen la cooperación entre los profesionales y las familias?	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por género</li> <li>▪ Por región</li> <li>▪ Por población urbana-rural</li> <li>▪ Por minorías</li> <li>▪ Por ingreso</li> </ul>			Artículo 12 (2) (a) ICESCR; artículo 24 (2) CRC  Se relaciona con obstáculos físicos, económicos, administrativos y de género (accesibilidad)

\* ICESCR. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

CRC. Committee on the Rights of the Child.

Fuente: RTE (2010)

Así, estos indicadores ayudan a construir un contexto del estado de la infancia para cada grupo considerado como vulnerable. Ante este contexto, los otros indicadores sobre el derecho a la educación pueden interpretarse de manera más específica y útil para la planeación.

El enfoque basado en derechos nos ofrece una forma alternativa de obtener e interpretar la información de los sistemas educativos a nivel nacional, por ello, se plantea como uno de los referentes más importantes para la elaboración del marco de evaluación que se presentará más adelante.

## **Cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el fortalecimiento de una educación basada en los derechos humanos**

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma constitucional que modificó 11 artículos en materia de derechos humanos. La reforma transforma el paradigma del quehacer estatal al priorizar expresamente la protección a las personas y la realización de sus derechos como fin y justificación del Estado. También integra expresamente a los tratados internacionales en materia de derechos humanos como parte del texto constitucional y establece la aplicación de la norma o interpretación que mejor protege a la persona (principio *pro persona*) (SEGOB, 2014).

El contenido de la reforma está dirigido a todas las autoridades, como lo establece el párrafo tercero del artículo 1° cuando dispone que, “en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley”.

Si bien esta reforma es un paso importante para fortalecer el Estado de derecho y la democracia en México, es importante recordar que la idea de las garantías individuales y los derechos humanos no es una novedad en los Estados Unidos Mexicanos. Sus orígenes se remontan a la primera Constitución Política en 1824. Por ello, la idea de la educación como una garantía y derecho constitucional, así como de la responsabilidad del Estado para proveerla tampoco es una innovación en los Estados Unidos Mexicanos.

La evolución histórica de las garantías individuales y los derechos humanos está vinculada a la construcción de un Estado de derecho. Ya en el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del 16 de mayo de 1823, se establecieron en el artículo 1° los derechos y deberes de los ciudadanos; los primeros, serían: la libertad de pensar, hablar, escribir, imprimir y “todo aquello que no ofenda los derechos de otro”; el de propiedad y el de “no haber por ley sino aquella que fuese acordada por el congreso de sus representantes”. Durante el siglo XIX se inició un proceso para afianzar un conjunto amplio de derechos. En las Bases de organización política de la República Mexicana (Bases Orgánicas), del 12 de junio de 1843, se establecen los derechos de los habitantes de la República, entre ellos: la proscripción de la esclavitud; la garantía de legalidad; la libertad de opinión, de prensa y de circulación; la inviolabilidad del domicilio, de la propiedad y del ejercicio de una profesión o industria que le garantizara la ley, y la prohibición de las penas corporales; también se estipula como derecho del ciudadano votar y ser nombrado para los cargos de elección. Además, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857 se plantean de forma explícita los Derechos del Hombre (González y Castañeda, 2011).

Otro avance sustantivo en la evolución histórica sobre los derechos humanos en México se establece en este siglo con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (2004). Esta Ley define el alcance de la intervención del Estado para “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales (...) asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”. También establece los siguientes derechos fundamentales para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación. En el 2006, se constituyó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social. Uno de los objetivos principales del Consejo consiste en la evaluación de los programas y acciones que se vinculan con los derechos sociales. Para ello, formulan como base de su evaluación los derechos como se muestra en la tabla 1.5.

Tabla 1.5 Definición de los derechos sociales según CONEVAL (2015)

<b>Alimentación</b>	Toda persona tiene el derecho inalienable a una nutrición adecuada, a no padecer hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales.
<b>Educación</b>	Toda persona tiene derecho a la educación para el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto de los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos.
<b>Medio ambiente sano</b>	Toda persona tiene derecho a la protección y mejora del medio ambiente, para preservar el entorno propicio para la existencia y desarrollo de la vida humana.
<b>No discriminación</b>	Todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley contra toda discriminación que infrinja la Declaración Universal de los Derechos Humanos y contra toda provocación a tal discriminación.
<b>Salud</b>	Toda persona tiene derecho a la aplicación de medidas destinadas a proteger la salud y el bienestar de las personas, y que se establezcan y mantengan las condiciones adecuadas para alcanzar un estado óptimo de bienestar físico, mental y social.
<b>Seguridad social</b>	Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.
<b>Trabajo</b>	Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a la protección contra el desempleo, a una remuneración equitativa y satisfactoria, a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana.
<b>Vivienda</b>	Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la provisión de una vivienda para una mejora continua de las condiciones de existencia, en particular a las personas de ingresos reducidos y las familias numerosas, tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

Para poder realizar evaluaciones fundamentadas en el enfoque de derechos el CONEVAL a) sistematiza los programas de desarrollo social por medio de un inventario; b) organiza los programas y las acciones federales con base en los derechos sociales establecidos en la Ley General de Desarrollo Social (que incluye el derecho a la educación); y c) hace un esfuerzo relevante de operacionalizar los conceptos de derechos sociales dando a conocer sus resultados mediante Informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS). Sin embargo, la sociedad mexicana aún se encuentra en proceso de crear en la práctica un sistema político y un sistema educativo basados en los derechos humanos. Hay avances

importantes, pero es necesario todavía recorrer un amplio sendero como se plantea en el diagnóstico sobre la puesta en marcha de la reforma constitucional de 2011 realizado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Secretaría de Gobernación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SEGOB, 2014).

### **Los retos para construir un sistema educativo con base en los derechos humanos en México**

A pesar de los avances logrados por la sociedad mexicana para construir un sistema político y educativo sustentado en los derechos humanos, aún se tienen que enfrentar varios retos formidables. Los resultados obtenidos hasta el momento nos muestran que el sistema educativo mexicano es desigual, inequitativo, y su calidad todavía no es suficiente para afrontar los retos del siglo XXI (INEE, 2014b).

Observamos tres antecedentes que contribuyen a comprender las limitaciones del sistema escolar mexicano. El primero se relaciona con los orígenes concretos del sistema escolar. Al publicarse la primera Constitución Política, en 1824, los Estados Unidos Mexicanos se suscriben a una forma de vida democrática en donde se concibe el proceso educativo como una pieza fundamental en la construcción de una nación moderna. Sin embargo, el sistema educativo se sustentó en las estructuras virreinales existentes. Fue durante la segunda mitad del siglo XIX, en la confrontación entre las concepciones liberales y positivistas, que se propuso dentro del sistema educativo y escolar una ruptura con las prácticas pedagógicas previas, como se puede observar en los trabajos del Congreso higiénico-pedagógico en 1882, y en los dos congresos nacionales de Instrucción Pública de 1890 y 1891 (Bazant, 2006, pp. 21-32; Soto, 2013).

El segundo se vincula con la interpretación de las directrices y derechos que se plantean en la CPEUM por parte de los gobiernos federales del siglo XX (González y Castañeda, 2011). Transcurridos 100 años de la primera Constitución Política, después de una guerra civil, se refrenda la idea de la educación como un derecho gracias a la novedosa ingeniería social de la Constitución de 1917. La inclusión de este derecho fue resultado de la pluralidad de fuerzas políticas y armadas que empujaron hacia la construcción de un nuevo tipo de texto constitucional. La Constitución de 1917 ya no incluyó solamente derechos civiles o políticos, sino también una categoría de nuevos derechos. Esto implicó, por ejemplo, la obligación del Estado de construir escuelas (Cruz, 2013; González y Castañeda, 2011).

Sin embargo, los preceptos, directrices y derechos que emanaban de la Constitución Política no podían ejercerse positivamente; ya que la Carta Magna se entendía como un texto político que contenía los principios y valores del Estado mexicano, pero sin fuerza vinculante para las autoridades del mismo Estado. Esto sucedía porque en contra del sentido común, la fuerza vinculante de la Constitución dependía de cómo el legislador ordinario desarrollaba el mandato constitucional. En diciembre del año 2000, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) da un giro a esta lógica y decide que las normas constitucionales tenían un contenido jurídico vinculante.

Esta debilidad constitucional se observa en el proyecto de reforma que propone la Cámara de Diputados en el dictamen publicado en la *Gaceta Parlamentaria* el 23 de abril de 2009, que plantea modificar el título del artículo 1º constitucional para que quedara como “De los Derechos Humanos”. En el Dictamen se indicó que: “es menester que los derechos humanos estén establecidos de manera clara en la Constitución puesto que en ellos deben estar basadas las políticas públicas que promueva el Ejecutivo; en su contenido deben de estar los criterios reguladores que rijan el actuar del Poder Judicial y sus fundamentos deben ser el eje rector de las leyes y normas que emita el Poder Legislativo”.

El cambio de interpretación de la Constitución Política por parte de la SCJN se presenta de manera concreta en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, consistente en la interpretación de la obligación de todos los jueces mexicanos de ejercer el control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana (expedientes 489/2010 y 912/2010). Gracias a este trabajo, la UNESCO, en noviembre de 2013, otorgó a la Corte el reconocimiento Memoria del Mundo para América Latina y el Caribe, con el fin de que ese expediente sea preservado y divulgado en el futuro, como parte de la memoria documental de la Región.

En este sentido, la SCJN señala:

“Nuestro país atraviesa una etapa de intensa transformación en la manera de identificar la sustancia normativa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus consecuencias para la mecánica del funcionamiento del juicio de amparo. Una de las manifestaciones específicas de este fenómeno es la alteración de la comprensión, hasta ahora tradicional, de derechos como el relativo a la salud o a la educación. Esto es, a pesar de su consagración textual en la Carta Magna, estos derechos han sido tradicionalmente entendidos como meras declaraciones de intenciones, sin mucho poder vinculante real sobre la acción de ciudadanos y poderes públicos. Se ha entendido que su efectiva consecución estaba subordinada a actuaciones legislativas y administraciones específicas, en cuya ausencia los Jueces Constitucionales no podían hacer mucho. Ahora, en cambio, se parte de la premisa de que, aunque en un Estado constitucional democrático el legislador ordinario y las autoridades gubernamentales y administrativas tienen un margen muy amplio para plasmar su visión de la Constitución y, en particular, para desplegar en una dirección u otra las políticas públicas y regulaciones que deben dar cuerpo a la garantía efectiva de los derechos, el Juez Constitucional puede contrastar su labor con los estándares contenidos en la propia Ley Suprema y en los tratados de derechos humanos que forman parte de la normativa y vinculan a todas las autoridades estatales” (SCJN, 2011, p. 31).

Así, con el proceso de reforma constitucional realizado en el año 2011 se cambia la concepción de la Constitución como una declaración política por una que la concibe como el más importante instrumento jurídico de la nación. Puede sostenerse que las reformas al texto constitucional más que modificar la estructura formal del Estado de derecho, existente desde 1857, afectan el diseño institucional con el fin de permitir una mejor protección de la Constitución, un nuevo equilibrio en la división del poder y una amplia participación de la sociedad en la toma de decisiones (González y Castañeda, 2011). En este sentido, se puede afirmar que en la actualidad el artículo 3º constitucional funge como un derecho humano que se encuentra en la arena de lo justiciable.



El tercero se relaciona con el trabajo paralelo con el movimiento de los Derechos Humanos a nivel internacional. Como mencionamos previamente, el Estado mexicano tiene en sus fundamentos los ideales de los derechos humanos y los gobiernos federales han acompañado al movimiento internacional de los Derechos Humanos impulsado por la ONU y han firmado y ratificado dichos tratados. Sin embargo, debido a la forma de redacción de la CPEUM y a su interpretación previa al año 2011, los tratados internacionales tenían una influencia muy limitada en las políticas y prácticas educativas dentro del país. Por ello cobran singular relevancia los cambios realizados en la Constitución Política en el 2011. Gracias a esta reforma, los derechos humanos se plantean de manera explícita. Actualmente, el artículo 1º establece lo siguiente:

“Artículo 1º En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Respecto del primer párrafo se destacan los siguientes elementos: 1) cambia el término “individuo” por el de “persona”; 2) incorpora la expresión “derechos humanos” en lugar de “garantías individuales”; 3) modifica el verbo “otorga” por el de “reconoce”; y 4) amplía el reconocimiento de derechos humanos en la Constitución a todos los tratados internacionales que haya ratificado el gobierno federal. El Estado mexicano es parte de diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aunque vale la pena indicar que el texto de la reforma amplía la protección a todo tratado internacional.

En el segundo párrafo se incorpora la interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la aplicación de las normas de derechos humanos y el principio *pro persona*. Indica: “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. El principio surgió como regla de interpretación del derecho internacional de los



derechos humanos, cuando se tenga que seleccionar entre la aplicación de dos o más normas, como pueden ser las constitucionales y las de uno o más tratados internacionales, se debe optar por la que encamina a la aplicación de la norma más protectora de la persona o la menos restrictiva de derechos humanos. Con este principio ya no se acude a una jerarquía normativa.

En el tercer párrafo se contemplan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos y las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar las transgresiones a los derechos humanos por parte del Estado. El quinto párrafo incorpora la prohibición de toda discriminación por motivo de las preferencias, de manera explícita la referente a preferencias sexuales de las personas.

Con base en las discusiones de las cámaras legislativas también se modifica el artículo 103 constitucional, y se establece la fuerza normativa del texto constitucional y la función de los derechos humanos en una sociedad mexicana basada en la democracia.

Dentro de este tenor, la reforma constitucional más reciente del artículo 3º, del 26 de junio de 2013, es el documento más importante en materia educativa. Como la misma Constitución Política lo plantea, los derechos humanos son interdependientes, indivisibles y progresivos; esto significa que además de las directrices que emanan de dicho artículo existen diversos artículos constitucionales que tienen efectos directos con el sistema educativo mexicano. Por ejemplo, el artículo 1º sobre los derechos humanos; el artículo 2º referente a nuestros pueblos originarios y la educación bilingüe e intercultural; el 4º relacionado a la igualdad del varón y la mujer, con el derecho a la salud, y los derechos del niño; el artículo 7º referente a la libertad de expresión; el 24º sobre la libertad de conciencia; el 31º sobre las obligaciones de los mexicanos.

El artículo 3º define a la educación como un derecho humano de carácter social. Es decir, se trata de un derecho humano que debe ser promovido, protegido, respetado y garantizado por todas las autoridades que conforman el Estado mexicano. Plantea, asimismo, que la calidad educativa no es una cuestión retórica; es un mandato constitucional cuya naturaleza ha sido desarrollada en el marco internacional de los derechos humanos que conlleva exigencias de carácter técnico, pero también de naturaleza axiológica. La calidad educativa implica una formación significativa de conocimientos y su puesta en marcha, pero también una formación adecuada para convivir en una sociedad democrática. Y al incluir la noción de calidad, ésta adquiere un carácter sustantivo que es potencialmente justiciable (Salazar, 2013):

“Artículo 3º Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.”

La reforma del artículo 3º constitucional se desarrolló en dos etapas. En la primera se incorporaron los principios de calidad y equidad. Después se expidió la legislación secundaria para crear tres sistemas: el primero, el de ingreso, estancia, permanencia, reconocimiento y ascenso de los maestros, que se llevará a cabo por medio de concurso de oposición y procesos de evaluación. El segundo consiste en la creación de un Sistema Nacional de Evaluación (SNE), que estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) al cual se le otorgó autonomía constitucional y el tercero se refiere a mejorar del entorno de la enseñanza.

De acuerdo con la SCJN, los órganos constitucionales autónomos, como el INEE, sólo pueden ser creados mediante una norma constitucional y su finalidad general es la de garantizar una mayor especialización, agilización, control y transparencia de funciones públicas específicas. Todo ello sin atentar o alterar el principio de división de poderes. Esto lo convierte en un órgano garante del derecho humano a la educación. De hecho, se trata de una instancia que ejerce una función de control sobre el Estado en un área estratégica para la consolidación democrática, en vista de los alcances de la noción de *calidad educativa*. Pero, además, es una instancia con carácter nacional, lo que la dota de una naturaleza distinta a la de otros órganos autónomos que solamente tienen alcances en el ámbito federal (Salazar, 2013).

El tercer sistema, relativo a programas específicos para mejorar el entorno de la enseñanza se compone de varias iniciativas, por ejemplo, del Programa Escuelas de Tiempo Completo, con jornadas de hasta 6 horas para primaria y 8 para secundaria, con el fin de incrementar las condiciones de acceso al conocimiento y desarrollo de competencias para aprender a aprender, a ser y a convivir.

La tabla 1.6 presenta el avance en las reformas del artículo 3º de la Constitución Política hacia una educación basada en derechos humanos.

Tabla 1.6 Constitución Política de los Estados Unidos y principales reformas al artículo 3º

Constitución Política y principales reformas	Aspectos relevantes de las reformas
1824	Promover la Ilustración, proteger y arreglar la libertad política de imprenta.
1857	Educación laica y positiva.
1917	Educación libre, laica y gratuita.
1934	Educación socialista.
1946	Educación armónica, laica, basada en el desarrollo científico, democrática.
1980	Autonomía a las universidades públicas.
1993	Obligatoriedad a la educación secundaria. Privilegio de las instancias federales sobre las estatales para determinar planes de estudio.
2002	Obligatoriedad de la educación preescolar.
2011	Educación armónica, laica, basada en el desarrollo científico, respeto a los derechos humanos, democrática.
2012	Obligatoriedad a la educación media superior.
2013	Educación armónica, laica, basada en el desarrollo científico, respeto a los derechos humanos, democrática. El Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria. Creación de un servicio profesional docente que regula el ingreso, la promoción, reconocimiento y permanencia a cargos de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior. Autonomía del INEE.

Debido a la complejidad y la importancia del proceso de reformas constitucionales, en el 2014, el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo realizan un diagnóstico sobre la puesta en marcha de las reformas. En dicho diagnóstico la Cámara de Diputados observa lo siguiente sobre el artículo 3º:

Colocar el respeto a los derechos humanos como uno de los fines que debe tener la educación que imparte el Estado, constituye, sin duda alguna, un avance muy significativo. Sin embargo, aún falta por cristalizar las más amplias expectativas que se acunaron en el momento de la presentación de las iniciativas que le dieron origen. Posterior a la publicación de la citada reforma y hasta la fecha y de acuerdo al monitoreo realizado en la Cámara de Diputados, no se ha presentado alguna iniciativa de reforma para incluir en la ley secundaria lo relativo a prever en los planes y programas de estudio a los derechos humanos (SEGOB, 2014, p. 21).

Y determina que los principales obstáculos se refieren a:

Como se observa, la reforma constitucional en materia de derechos humanos al artículo 3º, ha generado una serie de reformas que buscan armonizar el objetivo de la educación basado en el respeto de los derechos humanos en algunas de las leyes secundarias de la materia, sin embargo, sigue siendo insuficiente para establecer con claridad de qué forma los planes de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República van a impactar en las y los educandos en una cultura no sólo de respeto sino de promoción de los derechos humanos (SEGOB, 2014, p. 60).

En tanto, el diagnóstico que realiza el Poder Ejecutivo establece en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 un conjunto de estrategias que implantará dentro del Programa Sectorial de Educación (PSE) 2013-2018, entre las que destacan:

a) Fomentar investigaciones y estudios que analicen la situación de los derechos humanos en los diversos ámbitos del sistema educativo; b) incluir estas perspectivas en la normatividad, procesos, sistemas de planeación, programación, ejecución, información, estadística y evaluación de la política educativa; c) incorporar en los planes, programas y materiales de estudio de todos los tipos, niveles y modalidades educativas estas perspectivas; d) institucionalizar estas perspectivas en los programas de formación y profesionalización docente; e) crear entornos de aprendizaje libres de violencia que favorezcan la participación, el goce de los derechos humanos y la inclusión; f) adecuar las disposiciones que regulan los centros educativos para eliminar los obstáculos que inhiben el derecho a la educación; g) fomentar acciones para una educación incluyente que garantice la no discriminación y plena incorporación de personas en situación de vulnerabilidad; h) fortalecer la educación sexual con estas perspectivas y competencias para la vida en todos los tipos y niveles y modalidades educativas; i) aplicar protocolos para detectar, atender y sancionar la violencia en centros educativos, culturales y deportivos (SEGOB, 2014, pp. 106-107). Algunos de estos elementos se analizarán más adelante en este capítulo 1 y de manera más detallada en el capítulo 2.

Para el Poder Judicial de la Federación (PJF), las reformas constitucionales del 2011 obligan a sus interpretaciones judiciales y a sus procedimientos administrativos a alinearse con la legislación internacional en derechos humanos, lo cual sólo será viable si se consolidan por medio de procesos de formación, capacitación y educación en derechos humanos (SEGOB, 2014, p. 143).

En el diagnóstico realizado por el PJF destaca que:

Aunque la reforma al artículo 3º constitucional, mediante la adición al respeto de los derechos humanos, pareciera incluir sólo a la educación que imparte el Estado, lo cierto es que las reglas de interpretación contenidas en el primero constitucional y el carácter rector del Estado en la materia, pueden y deben extender la obligación a la educación proporcionada por agentes particulares. La interpretación judicial puede ser la vía para concretar esta aspiración.

Por otro lado, a partir de los cambios normativos y para que éstos finalmente se traduzcan en realidades concretas en las personas, es preciso impulsar una modificación profunda de las tendencias de pensamiento en la judicatura que persisten en imponerles estereotipos discriminatorios y limitar su acceso a los derechos.

La educación en derechos humanos es el vehículo para iniciar esta transformación cultural. Por tanto, los retos en esta materia para el Poder Judicial no sólo incluyen su obligación de monitorear lo que hace el sector educativo público, ni en extender los deberes en materia de derechos humanos al sector educativo privado vía interpretación judicial, sino en procurarse internamente un programa formativo continuo en materia de derechos humanos (SEGOB, 2014, p. 150).

El PJJ ha realizado algunas acciones para promover la educación desde un enfoque de derechos. Por ejemplo, en el marco de la Semana Nacional de los Derechos de la Infancia del PJJ, en 2013, se integró una colección de libros infantiles que se incorporó a las sedes del Sistema Bibliotecario, integrada por 275 títulos en 8 430 ejemplares dirigidos a niñas y niños de entre 6 y 12 años de edad. Estos materiales abarcan temas como los derechos de los niños, diversidad, tolerancia, democracia, historia, poesía, formación afectiva y cognitiva, entre otros. En el mismo tenor se realizaron una serie de talleres dirigidos al personal del Centro de Desarrollo Infantil (CENDI) y de la Estancia Infantil de la Suprema Corte para promover la igualdad de género desde la infancia y para contribuir a modificar los patrones socioculturales que condicionan la discriminación, la desigualdad de género y la violencia desde la infancia temprana en el personal de las instancias formativas dependientes de la SCJN (SEGOB, 2014, p. 148).

### **La necesidad de crear políticas públicas articuladas con base en los derechos humanos debido a las reformas constitucionales del 2011 y 2013**

Uno de los principales efectos de las reformas constitucionales consiste en que el gobierno mexicano necesita adoptar un enfoque basado en derechos para diseñar las políticas públicas y asegurar que las instituciones públicas y los servicios que ofrecen incorporen sus nociones.

Para lograrlo, debe considerar a todos los participantes comenzando por los niños, interés superior desde este enfoque, pero sin dejar de lado los derechos de las familias, de los maestros y de otros protagonistas. Esto implica tener un horizonte integral, intersectorial y transversal sobre el diseño de políticas públicas (ONU, 2005; Tomasevski, 2004; UNESCO, 2007).

Un segundo efecto es que las reformas constitucionales de 2011 obligan al Poder Ejecutivo, de manera explícita, a considerar como base fundamental los derechos humanos para la elaboración de planes y políticas públicas. Las evaluaciones realizadas por el CONEVAL, a partir de 2008, muestran ciertos avances en el diseño y programación de las políticas públicas dentro de un enfoque basado en derechos. Sin embargo, detectan varias deficiencias entre las que destacan: 1) poca claridad en la concepción institucional de lo que significa el desarrollo social; 2) elaboración *ad hoc* de los objetivos generales; 3) dificultad para definir los derechos; 4) planes de gobierno que no se basan en derechos; 5) programas sociales poco coordinados y dispersos; 6) baja calidad de los servicios (CONEVAL, 2008, p. 86).

Por otra parte, también advierte que el actual diseño institucional del gobierno federal inhibe la coordinación y el trabajo intersectorial necesario, consecuentemente puede dificultar el acceso efectivo a los derechos sociales. Contar con secretarías divididas por sectores (y no por derechos), así como con instancias transversales (para jóvenes, los niños, las mujeres, los indígenas, entre otros) que comparten responsabilidades con secretarías de Estado, hace difícil la coordinación y cooperación en general. Finalmente, no hay claridad en la repartición de responsabilidades entre los ámbitos federal, estatal y municipal (CONEVAL, 2015, p. 74).

La Declaración Colectiva de las Naciones Unidas (2005) detalla cuatro elementos como necesarios, específicos y singulares de un enfoque basado en los derechos humanos que se pueden utilizar para elaborar políticas y para la programación del sector de la educación:

- La evaluación y el análisis determinan las demandas de derechos humanos en la educación y las correspondientes obligaciones de los gobiernos, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales que impidan la realización de esos derechos.
- Los programas valoran la capacidad de las personas para reclamar sus derechos y de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones. Elaboran estrategias para crear o consolidar esas capacidades.
- Los programas supervisan y evalúan los resultados y los procesos, guiándose por las normas y los principios de derechos humanos.
- En la programación se toman en cuenta las recomendaciones de los órganos y mecanismos internacionales creados en virtud de tratados de derechos humanos.

Y establece claramente:

Una serie de actividades de programa que sólo en forma circunstancial contribuye a la realización de derechos humanos no constituye necesariamente un enfoque a la programación basado en los derechos humanos. En un enfoque a la programación basado en los derechos humanos y a la cooperación de desarrollo, la meta de todas las actividades es contribuir directamente a la realización de uno o varios derechos humanos (ONU, 2005).

Además, describe algunas buenas prácticas de programación deseables, por ejemplo:

- Las personas son reconocidas como actores clave en su propio desarrollo en vez de beneficiarios pasivos de productos y servicios.
- La participación constituye a la vez un medio y una meta.
- Los programas se concentran en los grupos marginales, desfavorecidos, y grupos excluidos.

Como se puede apreciar, las modificaciones constitucionales tendrán un impacto profundo en las actividades de los poderes judicial y ejecutivo. Por la naturaleza integral de los derechos y la interpretación *pro persona*, es de esperarse que cada vez más y de forma decidida se fomente el trabajo intersectorial e interinstitucional en todo el sector público. El conjunto de normas que se han ajustado para satisfacer el enfoque de derechos es vasto y ha comenzado ya a atravesar todos los sectores. Muchas de ellas deberán observarse en todas las escuelas. Esto significa que el sector educativo continuará siendo el principal responsable de los servicios educativos, pero deberá considerar las leyes y reglamentos de otros sectores cuando sean pertinentes, no sólo porque es un mandato constitucional sino porque ayudan a construir una concepción amplia de los derechos *a, en y a través* de la educación, así como el derecho a ejercer sus derechos. A continuación, examinaremos algunas de las leyes y normas que son relevantes para las escuelas de educación básica, entre ellas las preescolares.

## Leyes, reglamentos, normas y otros elementos que organizan el funcionamiento de la educación básica

En esta sección revisaremos los principales documentos vinculados con las normativas y procesos de ordenamiento y organización de la educación básica en México. La gran mayoría de los documentos encontrados se han reformado o están en proceso de reforma para armonizarse con las directivas de la Constitución Política vigente que se ha examinado previamente. Por otra parte, a partir del 2011 se han elaborado nuevas leyes generales o federales que tienen efectos importantes dentro del sistema educativo mexicano.

De manera simultánea, con los cambios constitucionales, el sector educativo se encuentra en proceso de reforma. La segunda parte de esta sección analiza cómo desde el 2011 los niveles de educación preescolar, educación primaria y educación secundaria se integran por medio de la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB). Su propósito es formular una serie de ordenamientos y objetivos educativos de manera coherente, complementaria y secuencial. Por ello, los documentos que norman y organizan el funcionamiento de los centros escolares comienzan a dirigirse a la educación básica y no solamente a alguno de los subsistemas que la integran. Como se discutirá, si bien la RIEB contiene algunos elementos coincidentes con el enfoque de derechos, su elaboración necesariamente precedió los cambios constitucionales, por lo cual sería difícil esperar que respondiera cabalmente a sus requerimientos.

### Tratados y convenciones internacionales firmados por el gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos

El Estado mexicano ha acompañado el movimiento de los derechos humanos a nivel internacional y ha signado y ratificado la gran mayoría de los tratados y convenciones internacionales.

La tabla 1.7 presenta un listado de los principales tratados firmados por el gobierno federal en este rubro. Como se puede observar, hay un amplio número de documentos que no sólo tratan de los derechos humanos en general, sino que se dirigen a poblaciones específicas que han sufrido históricamente inequidad y discriminación, en particular se dirigen a: las mujeres, los niños, los pueblos originarios y las personas con algún tipo de discapacidad. Para el caso de la educación preescolar y en general de la educación básica cobra singular relevancia la Convención sobre los Derechos del Niño.

**Tabla 1.7 Principales tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos firmados por el gobierno federal**

Carta de las Naciones Unidas, publicada en el DOF 09/10/1946.
Carta de la Organización de los Estados Americanos, publicada en el DOF 13/01/1949.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, publicada en el DOF 13/06/1975.
Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, publicada en el DOF 07/05/1981.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el DOF 20/05/1981.
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, publicada en el DOF 12/05/1981.
Declaración Mundial sobre Educación para todos, del 05/03/1990.
Convención sobre los Derechos del Niño, publicada en el DOF 25/01/1991.
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, publicado en el DOF 24/01/1991.
Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, del 06/06/1996.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, publicada en el DOF 19/01/1999.
Declaración de Cochabamba, del 06/03/2001.
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, publicado en el DOF 12/03/2001.
Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la Diversidad Cultural, del 02/11/2001.
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, publicado en el DOF 03/05/2002.
Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, publicada en el DOF 26/02/2007.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicada en el DOF 02/05/2008.
Pronunciamiento Latinoamericano por una Educación para todos, Buenos Aires, 2010.

En este documento no realizaremos un análisis de cada uno de los tratados y convenciones firmados y ratificados por el Estado mexicano. Esto responde, al contexto de profunda reforma constitucional que vive el sistema legislativo mexicano y que revela las necesidades de adaptación y cambio de los Estados bajo derecho en el siglo XXI. Como presentaremos en el siguiente apartado, las leyes constitucionales, federales y generales se han reformado para tomar como eje los derechos humanos. Por ello, nos parece más adecuado realizar un análisis más completo sobre estas leyes tomando como marco el enfoque basado en derechos.

### **Leyes constitucionales, leyes federales y leyes generales relacionadas con el sector educativo**

En la tabla 1.8 se presentan las principales leyes que plantean una relación directa con la educación y con el derecho a la educación dentro del sistema de educación básica. Como se puede observar, la mayoría de estas leyes se han reformado o creado a partir del 2011, como efecto del cambio constitucional, con excepción de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro. Para el caso de la educación preescolar destacan la Ley General de los



Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Incluimos la Recomendación General No. 21 sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en centros educativos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) debido a que los cambios constitucionales darán fuerza en los próximos años a las instancias que velan por los derechos humanos en el país.

Tabla 1.8 Constitución Política, leyes federales y leyes generales

Leyes constitucionales	Fecha de publicación o de reforma más reciente
Ley de Fomento para la Lectura y el Libro	24 julio 2008
Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	30 mayo 2011
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	9 abril 2012
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	12 junio 2013
Ley General del Servicio Profesional Docente	11 septiembre 2013
Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	11 septiembre 2013
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	5 diciembre 2013
Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	2 abril 2014
Ley General de la Infraestructura Física Educativa	7 mayo 2014
No. 7 /05 /2014 Decreto por el que se reforman los artículos 7, 11 y 19 de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, en Materia de bebederos Escolares	7 mayo 2014
Ley General de Cultura Física y Deporte	9 mayo 2014
Ley General de Protección Civil	3 junio 2014
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	17 junio 2014
Recomendación General No. 21 sobre la prevención, atención y sanción de casos de violencia sexual en contra de las niñas y los niños en centros educativos (CNDH)	20 octubre 2014
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil	4 diciembre 2014
Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil	4 diciembre 2014
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	5 diciembre 2014
Ley General de Educación	19 diciembre 2014
Ley General de Salud	19 diciembre 2014

### **Análisis de las leyes constitucionales, leyes federales y generales con base en criterios del enfoque de derechos**

Para comprender con mayor detalle los cambios en el diseño constitucional mexicano, revisaremos las leyes constitucionales, las leyes federales y generales con base en criterios desde los enfoques contemporáneos sobre derechos (ActionAid, 2010; De Beco, 2009; SAHRC, 2012; Tomasevski, 2004).

Las ideas de Katarina Tomasevski, como hemos dicho, tienen un fuerte impacto dentro del ámbito internacional de la evaluación educativa. Su modelo de organización es conocido como las 4A. Si bien este esquema ayuda a organizar el conjunto de indicadores, estadísticas y datos disponibles en cada país, no debe olvidarse que su análisis tiene como objetivo verificar si las intenciones de las leyes se concretan en la vida diaria de los centros escolares.

El número de leyes y reglamentos que se han formulado y reformulado es extenso. Ante tal complejidad, en esta sección presentamos 14 categorías analíticas con el fin de poder clasificarlas, brindar un esquema para su análisis profundo y estimar de una manera rápida y visual los avances logrados. Sólo a manera de ejercicio estas categorías han sido formuladas como si fueran hechas para que los niños pudieran comprenderlas desde su experiencia en la vida cotidiana de las escuelas. Dicho de otra manera, buscamos ilustrar de manera sencilla cómo podemos ver de forma concreta los derechos en un centro escolar. Dicho planteamiento engloba en cada una de sus dimensiones alguna de las 4A que proponen Tomasevski (2004) y De Beco (2009).

Asociar varias As en las dimensiones nos permite no dejar de lado ninguna de ellas. Por otra parte, al desglosar en dimensiones podemos identificar si las leyes constitucionales, las leyes federales y generales mexicanas constituyen un dispositivo que sustenta la idea rectora de una educación de calidad con equidad e inclusión como se describe en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las 14 dimensiones se describen a continuación:

Tabla 1.9 Dimensiones asociadas a derechos para sistematizar las leyes constitucionales, federales y generales

<b>1. Derecho a que se reconozcan mis derechos con obligación de protegerlos</b>	Esta dimensión parte de la Declaración de los Derechos Humanos en donde se afirma que los seres humanos tienen derechos y que es necesario protegerlos. Por ello, varias de las leyes emitidas desde un enfoque de derechos parten de la idea de que se reconocen los derechos y existe la obligación del Estado para protegerlos.
<b>2. Derecho a conocer mis derechos y a ejercerlos</b>	La dimensión plantea que reconocer los derechos humanos o los derechos de las niñas, niños y adolescentes no es suficiente. Por ello, las escuelas deben reconocer los derechos humanos, difundirlos y diseñar experiencias de aprendizaje sobre los mismos. Los aprendices tienen derecho a ejercerlos plenamente.
<b>3. Derecho a la educación gratuita y obligatoria</b>	Esta dimensión se relaciona con la idea de que la educación obligatoria y básica no debe tener costos directos o indirectos.
<b>4. Derecho a la no discriminación y exclusión</b>	La dimensión se refiere a considerar que las escuelas no deben hacer ninguna distinción para el ingreso basadas en el género, origen étnico, origen cultural, religión, creencias y opiniones políticas, discapacidades, nivel social y económico o alguna otra distinción.
<b>5. Derecho a infraestructura adecuada</b>	La dimensión parte de la noción de que las escuelas deben contar con espacios dignos, accesibles para todos, con instalaciones adecuadas para realizar todas las actividades escolares.
<b>6. Derecho a docentes con formación de calidad</b>	La dimensión plantea que las escuelas deben contar con el número suficiente de docentes con una formación pertinente para el desarrollo del trabajo pedagógico; los docentes deben recibir una formación profesional de buena calidad y contar con procesos de formación en servicio basada en proteger los derechos humanos y limitar la discriminación y la exclusión. Los docentes deben contar con salarios y condiciones laborales dignas.
<b>7. Derecho a la salud y a estar en un entorno saludable</b>	La dimensión considera desde un enfoque integral el derecho a la salud de los niños, los docentes y los directivos. Los aspectos de buena salud se consideran como antecedentes para el proceso de aprendizaje y el desarrollo integral de las personas. Por otra parte, también refiere a la idea de contar con entornos educativos que favorecen el bienestar de la comunidad.
<b>8. Derecho a un entorno seguro, y libre de violencia</b>	La dimensión analiza las premisas de que los niños deben tener rutas seguras para llegar a la escuela. Que la escuela debe construir un ambiente seguro y libre de violencia (entre pares, entre docentes y estudiantes, y entre docentes). La escuela debe contar con políticas específicas para evitar el abuso sexual, el abuso físico, el acoso, los castigos corporales, la humillación pública, entre otros. Y denunciarlos ante las autoridades competentes en caso de que se presenten.

Tabla 1.9 Dimensiones asociadas a derechos para sistematizar las leyes constitucionales, federales y generales

<b>9. Derecho a una educación pertinente</b>	La dimensión propone que el programa educativo que utiliza la escuela no debe favorecer la discriminación y debe ser pertinente al entorno social, cultural, ambiental, económico y la lengua de los aprendices. También que debe lograr que los participantes conozcan sus derechos y se empoderen para poder exigirlos y participar en la construcción de sociedades respetuosas y observantes de los derechos.
<b>10. Derecho a experimentar una educación relevante</b>	La dimensión se relaciona con las ideas de que las niñas y los niños tienen el derecho a experimentar un ambiente de aprendizaje enriquecido, efectivo y respetuoso con métodos de aprendizaje que les permitan desarrollar su personalidad, sus talentos, sus habilidades socioafectivas y físicas hasta su máximo potencial.
<b>11. Derecho a participar</b>	La dimensión refiere a que las niñas y los niños, así como sus familias y los docentes, tienen derecho a participar en los procesos de toma de decisiones en las escuelas, las cuales deben tener mecanismos apropiados para permitir una genuina, activa y plena participación de los niños.
<b>12. Derecho a escuelas transparentes y con rendición de cuentas</b>	La dimensión se deriva de que las escuelas tienen que tener sistemas de rendición de cuentas transparentes y efectivas. En estos sistemas se debe asegurar la participación de la comunidad escolar y de los niños. Se refiere mayormente a las acciones de las autoridades hacia la comunidad educativa.
<b>13. Derecho a que mi escuela reciba ayuda externa para fortalecer el ejercicio de mis derechos</b>	La dimensión examina las posibilidades de que otras instancias o actores puedan colaborar con la escuela para el fortalecimiento de los derechos humanos y del niño. Considera un enfoque integral e intersectorial.
<b>14. Derecho a acudir a instancias específicas si mis derechos son vulnerados</b>	La dimensión revela si existen instancias con atribuciones específicas para poder denunciar si algunos de mis derechos son vulnerados o no se cumplen. También si sus procedimientos son adecuados.

Con base en las 14 dimensiones podemos analizar las leyes constitucionales, federales y generales para identificar artículos específicos referidos a cada una de las dimensiones. Éstas aparecen en las tablas 1.10a, 1.10b, 1.10c y 1.10d que también nos permiten identificar ausencias en cada una de las legislaciones analizadas.

Tabla 1.10a Análisis con base en 14 dimensiones asociadas a derechos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Ley General de Educación (LGE), Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED)

Dimensiones	CPEUM	LGE	LGDNNA	LFPED
<b>1. Derecho a que se reconozcan mis derechos con obligación de protegerlos</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 1° Art. 2° Art. 3° Art. 4° Art. 6° Art. 24°	Art. 2° Art. 8° Art. 42°	Art. 1° Art. 2° Art. 36°	Art. 3° Art. 4° Art. 9°-I-II-XII-XIX-XXV Art. 11°
<b>2. Derecho a conocer mis derechos y a ejercerlos</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 1° Art. 2° Art. 3° Art. 4° Art. 6° Art. 24°	Art. 7°-XV	Art. 1° Art. 6° Art. 13° Art. 57° Art. 72°	Art. 9° Art. 10° Art. 11°
<b>3. Derecho a la educación gratuita y obligatoria</b> Rel. 4A: Disponibilidad Accesibilidad	Art. 3°	Art. 6°		Art. 9°-I

Dimensiones	CPEUM	LGE	LGDNNA	LFPED
<b>4. Derecho a la no discriminación y exclusión</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 2° Art. 4°	Art. 32° Art. 33° Art. 41°	Art. 6° Art. 13° Art. 39° Art. 53°	Art. 9°-I-II-VII-XXV Art. 10° Art. 11°-III Art. 13°-II-III Art. 14°-I
<b>5. Derecho a infraestructura adecuada</b> Rel. 4A: Disponibilidad Accesibilidad Aceptabilidad	Art. 3°		Art. 57°	Art. 13°-I-V-VII
<b>6. Derecho a docentes con formación de calidad</b> Rel. 4A: Disponibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 3°	Art. 20°		Art. 9°-V
<b>7. Derecho a la salud y a estar en un entorno saludable</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad	Art. 3° Art. 4°	Art. 41°	Art. 6° Art. 13° Art. 43° Art. 50°	Art. 9°-XIX-XXI Art. 11°-I-II
<b>8. Derecho a un entorno seguro, y libre de violencia</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad	Art. 3°		Art. 6° Art. 13° Art. 46° Art. 59°	
<b>9. Derecho a una educación pertinente</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 2°	Art. 7° Art. 38° Art. 41°	Art. 6° Art. 13° Art. 54° Art. 62° Art. 63° Art. 64°	Art. 9°-XXV Art. 14°-I
<b>10. Derecho a experimentar una educación relevante</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 2° Art. 3°	Art. 2° Art. 32° Art. 41°	Art. 6° Art. 13° Art. 54° Art. 57°	Art. 11°-VI Art. 14°-I
<b>11. Derecho a participar</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad			Art. 2° Art. 6° Art. 13° Art. 71°	Art. 9°-XVI
<b>12. Derecho a escuelas transparentes y con rendición de cuentas</b> Rel. 4A: Aceptabilidad	Art. 3°	Art. 7°- XIV Art. 11°-V Art. 29° Art. 31° Art. 65°		
<b>13. Derecho a que mi escuela reciba ayuda externa para fortalecer el ejercicio de mis derechos</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad			Art. 6° Art. 13°	
<b>14. Derecho a acudir a instancias específicas si mis derechos son vulnerados</b> Rel. 4A: Aceptabilidad			Art. 12° Art. 49° Art. 83° Art. 121°	Art. 9°-XII Art. 16° Art. 20° Art. 43°

Tabla 1.10b Análisis con base en 14 dimensiones asociadas a derechos de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLPI), Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD), Ley General de Salud (LGS)

Dimensiones	LGIMH	LGDLPI	LGIPD	LGS
<b>1. Derecho a que se reconozcan mis derechos con obligación de protegerlos</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 3° Art. 5°-VII Art. 6°	Art. 1° Art. 9°	Art. 1° Art. 5°	Art. 1° Art. 112°
<b>2. Derecho a conocer mis derechos y a ejercerlos</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 43°	Art. 6° Art. 8° Art. 13°	Art. 12° Art. 37°	Art. 2° Art. 112°
<b>3. Derecho a la educación gratuita y obligatoria</b> Rel. 4A: Disponibilidad Accesibilidad		Art. 11°	Art. 12°-III-VIII	
<b>4. Derecho a la no discriminación y exclusión</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 17°-X	Art. 7° Art. 8°	Art. 5° Art. 12°-I-II-XIV	
<b>5. Derecho a infraestructura adecuada</b> Rel. 4A: Disponibilidad Accesibilidad Aceptabilidad			Art. 42°-IV	
<b>6. Derecho a docentes con formación de calidad</b> Rel. 4A: Disponibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 34°-III	Art. 11°-XIV Art. 13°-V-VII	Art. 12°-IV	
<b>7. Derecho a la salud y a estar en un entorno saludable</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad			Art. 7°-III Art. 12°-I	Art. 2°-I-II-III-IV Art. 118°-I-II
<b>8. Derecho a un entorno seguro, y libre de violencia</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad	Art. 34°-XII			
<b>9. Derecho a una educación pertinente</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 17°-X	Art. 11° Art. 13°-V-VII	Art. 5° Art. 12°-I-III-VII-XIV	Art. 6°-IV-IV Bis-VI Bis Art. 73°-I
<b>10. Derecho a experimentar una educación relevante</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad		Art. 11° Art. 13°-V-VII-VIII	Art. 5° Art. 12°-V-VII Art. 15°	Art. 2°-I-III Art. 27-I Art. 112°

Dimensiones	LGIMH	LGDLPI	LGIPD	LGS
<b>11. Derecho a participar</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad			Art. 32°	
<b>12. Derecho a escuelas transparentes y con rendición de cuentas</b> Rel. 4A: Aceptabilidad			Art. 22°	
<b>13. Derecho a que mi escuela reciba ayuda externa para fortalecer el ejercicio de mis derechos</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad		Art. 13°-XIII	Art. 7°-VI	Art. 167°
<b>14. Derecho a acudir a instancias específicas si mis derechos son vulnerados</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad			Art. 60°	Art. 416° Art. 428° Art. 475°-II

Tabla 1.10c Análisis con base en 14 dimensiones asociadas a derechos de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH), Ley General de la Infraestructura Física Educativa (LGIFE), Ley General de Protección Civil (LGPC), Ley General de Cultura Física y Deporte (LGCFD)

Dimensiones	LCNDH	LGIFE	LGPC	LGCFD
<b>1. Derecho a que se reconozcan mis derechos con obligación de protegerlos</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 1° Art. 2° Art. 4°		Art. 5°-I-V Art. 41° Art. 43° Art. 78°	Art. 3°-I-II-III-XI
<b>2. Derecho a conocer mis derechos y a ejercerlos</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad			Art. 41° Art. 43°	Art. 3°-I-II-III
<b>3. Derecho a la educación gratuita y obligatoria</b> Rel. 4A: Disponibilidad Accesibilidad				
<b>4. Derecho a la no discriminación y exclusión</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad		Art. 10° Art. 11°		Art. 2°-XI
<b>5. Derecho a infraestructura adecuada</b> Rel. 4A: Disponibilidad Accesibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad		Art. 7° Art. 10° Art. 11°	Art. 39° Art. 40° Art. 43° Art. 78° Art. 84° Art. 87°	Art. 3°-VI

Dimensiones	LCNDH	LGIFE	LGPC	LGCFD
<b>6. Derecho a docentes con formación de calidad.</b> Rel. 4A: Disponibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad				Art. 3°-V
<b>7. Derecho a la salud y a estar en un entorno saludable</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad		Art. 7° Art. 11°		Art. 2°-I-IV Art. 3°-XI Art. 88°
<b>8. Derecho a un entorno seguro, y libre de violencia</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad			Art. 5°-I-V Art. 15° Art. 39° Art. 40° Art. 84° Art. 87°	Art. 2°-V-VII Art. 3°-XI Art. 138°-I-II-III-VI
<b>9. Derecho a una educación pertinente</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad			Art. 43°-II-III	Art. 3°-II-III Art. 88°
<b>10. Derecho a experimentar una educación relevante</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 6°-IX			
<b>11. Derecho a participar</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad				Art. 2°-XI Art. 3°-I-II
<b>12. Derecho a escuelas transparentes y con rendición de cuentas</b> Rel. 4A: Aceptabilidad				
<b>13. Derecho a que mi escuela reciba ayuda externa para fortalecer el ejercicio de mis derechos</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad				
<b>14. Derecho a acudir a instancias específicas si mis derechos son vulnerados</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 3° Art. 6°-I-II Art. 25° Art. 27° Art. 70° Art. 71° Art. 73° Bis			Art. 139° Art. 151°-II

Tabla 1.10d Análisis con base en 14 dimensiones asociadas a derechos de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro (LFLL), Ley General de Servicio Profesional Docente (LGSPD), Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE), Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII)

Dimensiones	LFLL	LGSPD	LINEE	LGPSACDII
<b>1. Derecho a que se reconozcan mis derechos con obligación de protegerlos</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad		Art. 68° Art. 69°	Art. 2° Art. 3°	Art. 9° Art. 11°-II-VI Art. 52° Art. 57°
<b>2. Derecho a conocer mis derechos y a ejercerlos</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad			Art. 2°	Art. 11°-II-VI Art. 52° Art. 57°
<b>3. Derecho a la educación gratuita y obligatoria</b> Rel. 4A: Disponibilidad Accesibilidad	Art. 10°-II			
<b>4. Derecho a la no discriminación y exclusión</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad		Art. 13-I Art. 14-III	Art. 27-IX	Art. 10° Art. 11°-VII
<b>5. Derecho a infraestructura adecuada</b> Rel. 4A: Disponibilidad Accesibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad				Art. 41° Art. 43° Art. 44° Art. 45°
<b>6. Derecho a docentes con formación de calidad</b> Rel. 4A: Disponibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad		Art. 1° Art. 2° Art. 12° Art. 13°-III Art. 16°-I Art. 21° Art. 26°-I Art. 45° Art. 52° Art. 59° Art. 60°		Art. 11°-VIII Art. 54°
<b>7. Derecho a la salud y a estar en un entorno saludable</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad				Art. 11°-III-IV
<b>8. Derecho a un entorno seguro, y libre de violencia</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad				Art. 11°-I Art. 12°-I-II Art. 41° Art. 43° Art. 44° Art. 45°



Dimensiones	LFL	LGSPD	LINEE	LGPSACDII
<b>9. Derecho a una educación pertinente</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad				
<b>10. Derecho a experimentar una educación relevante</b> Rel. 4A: Accesibilidad Aceptabilidad Adaptabilidad	Art. 10°-II-VII		Art. 7°-I-IV	Art. 11°-II-VI Art. 52° Art. 57°
<b>11. Derecho a participar</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad				Art. 11°-IX
<b>12. Derecho a escuelas transparentes y con rendición de cuentas</b> Rel. 4A: Aceptabilidad			Art. 15°-IV Art. 48° Art. 57°	
<b>13. Derecho a que mi escuela reciba ayuda externa para fortalecer el ejercicio de mis derechos</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad			Art. 27°-XIII	
<b>14. Derecho a acudir a instancias específicas si mis derechos son vulnerados</b> Rel. 4A: Aceptabilidad Adaptabilidad				Art. 69°

Al revisar las tablas podemos apreciar que algunas leyes incluyen ya varias dimensiones y podrían considerarse, en una primera aproximación, como integrales. Ello refleja un arduo proceso en que a raíz de dicha reforma constitucional las leyes previas se han modificado y ajustado a criterios de los enfoques basados en derechos. También se han creado nuevas leyes federales y generales que están diseñadas para reconocer y fortalecer los derechos. Destacan, por ejemplo, la LFPED, o la LGDNNA.

También se desprende de las tablas que se pueden identificar dos tipos de legislaciones, unas con un enfoque amplio de derechos, como la LGDNNA que tienen cubiertas casi todas las dimensiones de análisis, y otras leyes que se vinculan en aspectos puntuales de algún tipo de derecho como la LGSPD.

Todas estas legislaciones y su forma de enunciación implican directamente al sector educativo debido a su naturaleza transversal. El análisis con base en las 14 dimensiones demuestra su enfoque integral. Esto permite identificarlas como un dispositivo amplio que puede garantizar una educación de calidad con equidad e inclusión. El avance de la reforma constitucional también se ve fortalecido porque las nuevas leyes están construyendo mecanismos para poder demandar la reparación de la vulneración o incumplimiento de derechos y, en algunos casos, con sanciones específicas en caso de incumplimiento de dicha ley, por ejemplo, la LGDNNA o la LFPED.

## Reglamentos de las leyes federales y generales

Las leyes federales y generales regularmente se acompañan de un reglamento. En la sección anterior hemos presentado un análisis de tales leyes con base en las 14 dimensiones asociadas a derechos. Por ello, enumeraremos dichos reglamentos en la tabla 1.11.

Tabla 1.11 Reglamentos de leyes federales y generales

Reglamentos de leyes	Fecha de publicación o última reforma
Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad	30 noviembre 2012
Reglamento de la Ley General de Protección Civil	13 mayo 2014
Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte	23 mayo 2014
Reglamento de la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro	23 abril 2010
Reglamento de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa	5 julio 2013
Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil	22 agosto 2012

### Implicaciones del nuevo marco legislativo para las instituciones públicas y los servicios que ofrecen

Este nuevo marco legislativo tiene consecuencias importantes para las instituciones públicas y para los servicios que ofrecen, en tanto tienen que tomar como referente los derechos humanos y ser garantes de los mismos. Por otra parte, los derechos humanos no se enuncian solamente en la Constitución Política, actualmente, existen al menos 15 leyes federales o generales vigentes que tienen vínculos directos con el sistema educativo mexicano; cada una de ellas da un carácter particular al conjunto de derechos que plantea proteger. Con el principio *pro persona*, que hemos explicado anteriormente, ya no se acude a una jerarquía normativa. Este cambio puede ser un gran reto para el sistema educativo mexicano, debido a que a dicho sistema se le ha caracterizado y descrito como un sistema autoritario, jerárquico y vertical con poco margen para permitir y aceptar las decisiones de los distintos actores que intervienen en el proceso educativo (Latapí, 2004; Ornelas, 2008). En otras palabras, el sector educativo deberá atender las leyes y reglamentos de otros sectores, así como someterse a su autoridad si no logra hacer realidad los derechos de las personas en las escuelas y su ámbito de responsabilidad.

### Normas, reglas y otros elementos que regulan, ordenan y organizan el funcionamiento de la educación básica

Para ordenar, regular y organizar el funcionamiento del sistema de educación básica existen una amplia variedad de elementos. Entre ellos, normas, estándares, reglas de operación, reglamentos, manuales, programas, guías, orientaciones, lineamientos, entre otros. Sin embargo, el proceso de organizar los documentos que se utilizan dentro del sistema de educación básica no es una tarea sencilla. De manera ideal, los ordenamientos, normas y programas federales tienen por objetivo contribuir a solucionar los problemas sociales que se presentan en la población y, actualmente, aquellos que impiden el goce y disfrute de sus derechos humanos. Sin embargo, las intervenciones gubernamentales son hete-

rogéneas en varias dimensiones como los presupuestos, la distribución geográfica, las características sociales y culturales de las poblaciones atendidas, y con frecuencia hay cambios que derivan de elementos de coyuntura económica o de las prioridades de política pública establecidas por los poderes Legislativo y Ejecutivo Federal que plantean un escenario complejo de ordenar y analizar.

La organización de dichos elementos para la educación preescolar resulta más compleja debido a que forma parte de la educación básica. Desde 2011, la presentación de los elementos que norman y organizan el sistema de preescolar se encuentra, en la mayoría de los casos, dentro de la educación básica. Por otra parte, a partir de las reformas constitucionales hay otros elementos que de manera transversal se relacionan con el sistema de educación preescolar. En este sentido, se tiene que comenzar a analizar y organizar el sistema de educación preescolar con un enfoque integral (más allá del sector educativo) y dentro de la educación básica (más allá de la educación preescolar). La mayoría de estos elementos se han publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

La variedad de elementos encontrados se organiza en varios rubros que tratan de dar cuenta de aspectos específicos dentro del sistema de educación básica: la administración de la educación básica, la educación preescolar, el programa de educación preescolar en sus diferentes modelos y la formación profesional de los docentes y su evaluación.

Nuevamente, hacemos hincapié en que actualmente existe un amplio proceso de revisión de cada una de las normas y elementos que regulan y organizan las instancias públicas y los servicios que ofrecen para ajustarse a las directivas constitucionales vigentes, especialmente aquellos que se elaboraron antes de las reformas constitucionales más recientes en el 2013. Este proceso también tendrá que realizarse dentro del sector educativo y pronto el presente análisis deberá actualizarse. En la siguiente sección, las tablas 1.12 a 1.18 presentarán las normas y elementos que organizan a la educación básica, desde la parte administrativa y general de ésta hasta la más específica, referente a la educación preescolar y sus adecuaciones.

**Tabla 1.12 Normas y elementos que regulan y organizan la administración de la educación básica**

Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP.	29 enero 1946
75. Se instituye el Registro Nacional de Establecimientos Educativos y demás Centros de Trabajo de la Secretaría de Educación Pública (SEP).	15 julio 1982
Lineamientos Generales por los que se Regula el Padrón Nacional de Alumnos, Docentes, Instituciones y Centros Escolares, así como el Registro Nacional de Emisión, Validación, e Inscripción de Documentos Académicos.	13 noviembre 2012
Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública.	30 noviembre 2012
696. Normas generales para la evaluación, acreditación, promoción y certificación en la educación básica.	20 septiembre 2013
Reglamento Interior de la SEP.	23 julio 2014
Lineamientos y el Programa Nacional de Certificación de la Infraestructura Física Educativa.	28 enero 2015

**Tabla 1.13 Normas y elementos que regulan y organizan la educación preescolar (desde educación básica)**

Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia.	16 octubre 1981
Reglamento de Cooperativas Escolares.	23 marzo 1982
205. Los lineamientos generales para regular el otorgamiento de becas en las instituciones particulares de educación primaria y secundaria que cuentan con autorización de estudios, así como las de educación inicial, preescolar y especial que cuentan con reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la SEP.	14 julio 1995
243. Bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.	27 mayo 1998
357. Los requisitos y procedimientos relacionados con la autorización para impartir educación preescolar.	3 junio 2005
592. Por el que se establece la Articulación de la Educación Básica. (Incluye al Programa de Educación Preescolar 2011).	19 agosto 2011
654. Establece la Comisión de Becas y Apoyos Económicos a Estudiantes.	9 octubre 2012
717. Lineamientos para formular los Programas de Gestión Escolar.	7 marzo 2014
716. Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación.	7 marzo 2014
Lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional.	16 mayo 2014
No. 10/10/14 por el que se reforma y adiciona el diverso número 716 por el que se establecen los Lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los Consejos de Participación Social en la Educación.	10 octubre 2014
Guía para la Constitución, Organización y Funcionamiento de los Consejos Escolares de Participación Social.	Noviembre 2014
Marco de Referencia sobre la Gestión de la Convivencia Escolar desde la escuela pública.	2015

**Tabla 1.14 Normas y elementos que organizan al Programa de Estudios 2011 de la educación preescolar**

592. Por el que se establece la Articulación de la Educación Básica. (Incluye al Programa de Educación Preescolar 2011).	19 agosto 2011
Programa de Estudio 2011. Guía para la Educadora. 2ª Edición electrónica.	2013

**Tabla 1.15 Normas y elementos que organizan los servicios de preescolar del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)**

Guía para la Asociación Promotora de Educación Comunitaria (APEC). (CONAFE).	2010
361. El programa y material didáctico de la educación básica que se aplica en los cursos comunitarios operados por el CONAFE.	17 junio 2005
Apoyemos Juntos la Transición de la Educación Preescolar a Primaria. Manual para Instructores Comunitarios.	2011
592. Por el que se establece la Articulación de la Educación Básica. (Incluye al Programa de Educación Preescolar 2011).	19 agosto 2011
Manual de Procedimientos para la Construcción y Rehabilitación de Espacios Educativos y/o Técnico Administrativos y Mobiliario Escolar. (CONAFE).	Noviembre 2013
(CONAFE) Lineamientos Operativos del Programa de Prestación de Servicios de Educación Inicial y Básica Comunitaria.	2014
Manual del Procedimiento para el Equipamiento a Figuras Educativas, Personal Operativo y Administrativo. (CONAFE).	Febrero 2014

Normas de Control Escolar Relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Promoción, Regularización y Certificación en la Educación Básica para el CONAFE.	10 junio 2014
Lineamientos Normativos y Operativos de Fortalecimiento Comunitario para la Educación, FORTALECE (CONAFE).	Septiembre 2014
Lineamientos Generales de las Figuras Educativas en Servicio (FES) (CONAFE).	Noviembre 2014

**Tabla 1.16 Normas y elementos que organizan la educación preescolar (educación indígena)**

592. Por el que se establece la Articulación de la Educación Básica. (Incluye al Programa de Educación Preescolar 2011).	19 agosto 2011
Marcos curriculares para la educación indígena.	Sin fecha
Parámetros curriculares de la asignatura de lengua indígena (sólo para primaria).	Sin fecha

**Tabla 1.17 Normas y elementos que organizan otras instancias (a cargo de niños de 3 a 4 años de edad) que ofrecen educación preescolar**

Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE.	15 mayo 2012
Manual General de Organización del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	9 agosto 2012

**Tabla 1.18 Normas y elementos que organizan la formación profesional de docentes para educación básica y su evaluación**

261. Criterios y normas de evaluación del aprendizaje de los estudios de licenciatura para la formación de profesores de educación básica.	1 octubre 1999
349. Plan de Estudios para la Formación Inicial de Profesores de Educación Especial.	3 diciembre 2004
650. Plan de Estudios para la Formación de Maestros en Educación Preescolar.	20 agosto 2012
652. Plan de Estudios para la Formación de Maestros en Educación Preescolar Intercultural Bilingüe.	20 agosto 2012
No. 04/05/14. Criterios y lineamientos de evaluación y acreditación del aprendizaje para las licenciaturas de formación de maestros de educación preescolar, preescolar intercultural bilingüe, primaria y primaria intercultural bilingüe, Plan de Estudios 2012.	4 mayo 2014
Lineamientos para llevar a cabo la evaluación para el ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2015-2016.	9 marzo 2015

## Elementos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Otro conjunto de directrices que organizan el funcionamiento del sistema educativo mexicano son el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Educación (PSE). Debido a esta razón, los presentamos en este primer capítulo, sin embargo, un análisis más completo sobre las políticas y programas dirigidos a la educación básica se realizará en el capítulo 2.

Estos documentos se elaboran con cada nueva administración del Poder Ejecutivo y organizan las actividades del sector educativo por seis años.<sup>2</sup> La organización gira en torno a

<sup>2</sup> Sin embargo, en algunos casos se pueden encontrar programas que se mantienen por más tiempo, por ejemplo, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) que inició en el 2001 o el Programa de Escuela Segura que arrancó en 2007.

las políticas que se plantean en dichos documentos y se integran por planes y programas. Algunas políticas y programas pueden ser transversales a todas las instancias públicas. Sin embargo, en general, los planes y programas dirigidos a la educación básica se detallan en el PSE que elabora la SEP.

Las tablas 1.19, 1.20 y 1.21 presentan los principales documentos del PND y el PSE 2013-2018.

**Tabla 1.19 Planes y programas 2013-2018**

Plan Nacional y Programa Sectorial	Fecha de publicación o última reforma
Plan Nacional de Desarrollo.	20 mayo 2013
Lineamientos para Dictaminar y Dar Seguimiento a los Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.	10 junio 2013
Programa Sectorial de Educación 2013-2018.	13 diciembre 2013
Programa Institucional del Consejo Nacional de Fomento Educativo 2014-2018 (CONAFE).	8 mayo 2014
Programa Institucional del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa.	
Programa Nacional de Becas.	
Programa de Salud Alimentaria.	
Programa Institucional del CONAFE.	
Programa Especial de Educación Intercultural.	
Programa para el Desarrollo Profesional Docente.	
Plan de Pueblos Indígenas. Proyecto para la Reducción de la Desigualdad de las Oportunidades Educativas. (CONAFE)	Mayo 2014
Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018.	
Programa Institucional del Fondo de Cultura Económica 2014-2018.	9 mayo 2014
Programa Institucional de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.	
Plan Indígena para el Fortalecimiento de la Autonomía de Gestión Escolar 2014.	agosto 2014
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.	

Existen a su vez programas que están dirigidos a cubrir ciertos aspectos específicos del funcionamiento de los centros escolares.

**Tabla 1.20 Programas vigentes para la educación preescolar y básica 2013-2018**

Programa Escuelas de Tiempo Completo
Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica
Programa Escuelas de Calidad
Programa de Escuela Segura
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa
Programa de Educación Preescolar 2011

A su vez, cada uno de los programas contiene sus propias reglas de operación.

Tabla 1.21 Programas y reglas de operación en educación básica

Acuerdos secretariales	Fecha de publicación o última reforma
No. 28/04/2014. Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018.	28 abril 2014
No. 30 /04/2014 Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018.	30 abril 2014
Número 18/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas para el ejercicio fiscal 2015.	24 diciembre 2014
ACUERDO por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a la Educación Indígena a cargo de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para el ejercicio fiscal 2015.	24 diciembre 2014
Número 19/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad para el ejercicio fiscal 2015.	26 diciembre 2014
Número 20/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Escuela Segura para el ejercicio fiscal 2015.	27 diciembre 2014
Número 21/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo para el ejercicio fiscal 2015.	27 diciembre 2014
Número 22/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica para el ejercicio fiscal 2015.	28 diciembre 2014
No. 23/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2015.	27 diciembre 2014
No. 24/12/14 Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2015.	27 diciembre 2014
Número 27/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Deporte para el ejercicio fiscal 2015.	27 diciembre 2014
Número 26/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Cultura Física para el ejercicio fiscal 2015.	28 diciembre 2014
Número 28/12/14 por el que se modifican los Lineamientos de Operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo, emitidos mediante diverso número 05/06/14, publicado el 18 de junio de 2014.	26 diciembre 2014
Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2015.	29 diciembre 2014
Acuerdo mediante el cual se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia para el ejercicio fiscal 2015.	29 diciembre 2014
Número 30/12/14 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Becas para el ejercicio fiscal 2015.	30 diciembre 2014

## Conclusiones y elementos a considerar para la elaboración del marco de evaluación

1. Hay un proceso de profunda reforma constitucional que transforma el entendimiento y ejercicio de la legislación dentro del sistema político y social mexicano que tiene un fuerte impacto dentro del sector educativo. Esta reforma incluye nuevas formas de operar del sistema judicial mexicano y las instancias como la SCJN están formulando un nuevo tipo de disposiciones acerca de las obligaciones del Estado mexicano con respecto a los derechos humanos en general, y el derecho a la educación en particular.
2. La mayoría de las leyes federales o generales se encuentran alineadas con las nuevas directivas de la Constitución Política tomando como referencia los derechos humanos.

3. Se han promulgado nuevas leyes federales o generales tras la reforma constitucional que tienen un vínculo directo con el sector educativo como la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Un aspecto importante es el principio *pro persona* que establece la Constitución Política; no existe una jerarquía normativa *per se* con relación a los derechos humanos, en caso de controversia o disputa o conflicto siempre se legislará con aquella ley o norma que proteja de manera más amplia a las personas. Por ello, el sistema escolar público tendrá que respetar todas las leyes y normas que tienen las personas, en este caso, las niñas y los niños que asisten a los centros escolares. El análisis nos indica que en los Estados Unidos Mexicanos existen al menos 15 leyes federales o generales que se vinculan con el sector educativo.
4. El nuevo corpus legislativo está convirtiéndose rápidamente en un dispositivo adecuado para la formulación de políticas públicas basadas en los derechos humanos. Su diseño y contenido parecen adecuados para diseñar políticas públicas y mecanismos de programación que fortalecen el cumplimiento pleno de los derechos humanos. En el caso del INEE, es importante tener en cuenta estas legislaciones para: a) diseñar sus políticas de evaluación del Sistema Educativo Nacional (SEN) y sus conexiones con otros sectores y sus programas; b) diseñar sus programas de evaluación, incluyendo los impactos de los aprendizajes en todos los derechos; c) diseñar estrategias de recolección de la información; y d) diseñar principios para interpretar la información. Debido a los cambios constitucionales, los marcos de evaluación que utilice el INEE deben tomar como eje el enfoque de derechos.
5. El cambio en la interpretación de los mandatos de la CPEUM y su vínculo con los tratados internacionales sobre derechos humanos demanda un nuevo enfoque dentro del sistema educativo en los aspectos de:
  - a) *Normatividad*. Las normas, los reglamentos, los requisitos, entre otros, deben revisarse y ajustarse a las directivas constitucionales, o de leyes federales y generales, con el objetivo de proteger y fortalecer el ejercicio pleno de los derechos humanos. Si algunas de las normas o reglamentos o requisitos vulneran o no cumplen con los derechos humanos tendrán que modificarse.
  - b) *Gestión institucional*. Del mismo modo, los procesos de gestión institucional deben estar encaminados a proteger y fortalecer el ejercicio pleno de los derechos humanos. Todos los servicios que se ofrecen dentro del sistema educativo tienen que tomar los derechos humanos como eje para su funcionamiento.
  - c) *El papel de las autoridades*. También la función de las autoridades educativas tiene que ajustarse a las nuevas disposiciones constitucionales y de leyes federales o generales. Las nuevas normas dictan que la función principal consiste en proteger y fortalecer el ejercicio pleno de los derechos humanos. Para ello, es necesario tener una visión integral de los mismos. Están construyéndose nuevos mecanismos para obligar al Estado mexicano a cumplir cabalmente con dichos derechos, por ello, el actuar de las autoridades educativas debe apearse a las nuevas normas que toman como eje los derechos humanos.



- d) *El funcionamiento de los centros escolares.* Así como la gestión institucional del sector educativo tiene que ajustarse a las nuevas normas, los centros escolares tienen que tomar como referente en sus servicios a los derechos humanos.
- e) *Las prácticas educativas en los centros escolares.* El ejercicio pleno de los derechos se da en la práctica cotidiana, si los centros escolares no se preocupan por proteger y fortalecer los derechos humanos, no cumplirían con las nuevas normas y disposiciones oficiales vigentes. Si los centros escolares desean apegarse a las nuevas normas, entonces tendrán que vigilar que las prácticas cotidianas protejan y fortalezcan los derechos, o en caso de vulneración o incumplimiento de los mismos, acudir a las instancias para su denuncia.
- f) *Los procesos de evaluación, tanto en el nivel sistema como en el nivel local.* Los procesos y mecanismos de evaluación también tienen que estar ajustados a las nuevas normativas y, por otra parte, tienen que contribuir a conocer si hay cumplimiento en el ejercicio de los derechos humanos. Esto incluye la participación de niños, familias, maestros y la sociedad civil.
6. De forma similar a lo descrito por el CONEVAL (2015), detectamos que dentro del sistema de educación básica existen una gran variedad de programas y proyectos, pero que no necesariamente tienen una visión integral y no se encuentran coordinados. Esta situación puede generar dificultades para garantizar los objetivos de todas estas iniciativas.
7. A pesar de los avances realizados en los últimos años, el sistema de información del sector educativo público sigue siendo incompleto y no actualizado en varias de sus instituciones y programas vigentes.

## Capítulo 2.

### Políticas públicas relacionadas con la educación básica y preescolar

En este capítulo revisaremos las políticas y los programas del gobierno federal que tienen relación con la educación básica y en particular con la educación preescolar. Iniciaremos con una reflexión sobre el concepto de política y el mecanismo de elaboración de las políticas públicas en México. Continuaremos con los cambios recientes en las políticas de los derechos humanos y la infancia, así como en los ámbitos de la salud, el desarrollo social y el trabajo, todas ellas pertinentes para la organización y funcionamiento de la educación preescolar. La sección sobre las políticas finaliza con una discusión acerca de los cambios que se refieren a la educación básica y preescolar. A continuación, revisaremos los programas que se dirigen a la educación básica derivados de dichas políticas.

#### Qué es una política y cómo se elabora

Para el Diccionario de la Lengua Española, una política es “una orientación o directriz que rige la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.” Una política consiste en una declaración de intención para guiar las decisiones y las acciones en el futuro hacia un resultado deseado. Requiere de una selección entre alternativas.

En este sentido, una política por sí misma no puede obligar o prohibir acciones o comportamientos. Una política se puede describir de manera informal o presentarse formalmente por medio de documentos. Cuando una política está escrita, acordada y presentada en algún documento oficial adquiere un carácter legal de exigibilidad y justiciabilidad. En el capítulo 1 presentamos los cambios en el diseño constitucional y las nuevas obligaciones del Estado mexicano para cumplir con las directivas y mandatos constitucionales o, en su caso, con las obligaciones relacionadas con los tratados internacionales.

Existen varios problemas para poner en marcha una política pública, ya que dicha política puede no ser consistente con las acciones que realizan las instituciones públicas o con las acciones de las personas que implementan dicha política. Estas inconsistencias pueden ocurrir por falta de habilidad organizativa o administrativa, o porque dicha política va en contra de los valores y acciones que previamente existían en las instituciones o las personas. Muchas veces las políticas no logran implementarse ya que requieren de cambios, a veces profundos, en la manera de pensar y actuar de las personas. Y, en general, los diseñadores de políticas públicas no siempre consideran las opiniones divergentes sobre los cambios sustanciales de la política y la resistencia a dichos cambios (Fullan y Stiegelbauer, 2000). Es común que al proponer cambios en las políticas públicas las

personas encargadas de su puesta en marcha no puedan cambiar su propio discurso y acción, aunque tienen esperanza de lograr cambios en las “otras” personas<sup>1</sup> (Argyris, 1999; Ruíz, 2012; Schön, 1992).

## Elaboración de las políticas públicas

Recordamos al lector que el gobierno federal representa a los Estados Unidos Mexicanos y es denominado como el Supremo Poder de la Federación, con base en un sistema constitucional que se divide en tres poderes independientes y con atribuciones particulares: el Poder Legislativo, el Poder Judicial de la Federación (PJF) y el Poder Ejecutivo Federal. Si bien este esquema no se ha modificado desde 1917, el diseño constitucional, la interpretación de la Constitución Política y la relación entre poderes tiene un nuevo paradigma con las reformas constitucionales del 2011 (SCJN, 2011; SEGOB, 2014).

El Poder Legislativo recae sobre el Congreso de la Unión, un congreso bicameral constituido por el Senado de la República y la Cámara de Diputados. Entre las facultades del Congreso de la Unión se encuentran el aprobar leyes e impuestos, aprobar el presupuesto nacional, aprobar o rechazar los tratados y convenciones con otras naciones, y ratificar las designaciones diplomáticas. En este poder se concentran las posibilidades de creación, transformación y aprobación de las leyes constitucionales y de las leyes federales o generales.

El Poder Judicial es el encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución y las leyes que de ella emanan y ejerce el control para que ésta sea la ley suprema y no exista alguna ley o norma que la contradiga. Se encuentra regulado en el capítulo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y tiene como función primordial preservar las garantías constitucionales y, desde la reforma constitucional de 2011, los derechos humanos (artículo 103 constitucional).

El Poder Ejecutivo Federal se concentra en una persona denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas atribuciones principales son promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Puede presentar iniciativas para crear o modificar la Constitución y las leyes. Estas iniciativas pueden ser modificadas por el Poder Legislativo y requieren de la aprobación del mismo. De este modo, la elaboración de políticas depende de la negociación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En el Poder Ejecutivo reside la capacidad de operacionalizar los mandatos constitucionales y las leyes federales o generales, en otras palabras, de dar vida concreta a la gestión de los asuntos públicos. Para operar y ejecutar las leyes constitucionales, federales y generales, el Poder Ejecutivo cuenta con un conjunto amplio de secretarios de Estado que son nombrados y removidos por el presidente. Antes de las reformas constitucionales del 2011, la operación de las leyes dependía de la interpretación particular que realizaba el Poder

<sup>1</sup> Ruíz (2012) en su estudio sobre derechos en la educación, muestra que es común encontrar que los encargados de la implementación de la política no han podido ajustar su discurso y sus acciones a una política basada en derechos.

Ejecutivo, es decir, el presidente, y las instrucciones que daba a sus secretarios de Estado; esta situación dio pie a lo que se ha denominado “presidencialismo mexicano” (Carbonell y Sánchez, 1994; Carpizo, 1981), el cual presenta algunas desventajas para la puesta en marcha y sostenimiento de las políticas de Estado.

En teoría, concentrar la gestión en uno de los poderes debería facilitar la integración de las políticas públicas (educación, salud, desarrollo social, etc.), dejando el debate y discusión al Poder Legislativo. No obstante, en general, predomina una concepción sectorizada de los asuntos públicos y no un enfoque integral e intersectorial con acciones no articuladas. Una de las dificultades del modelo actual del Poder Ejecutivo es que el presidente y sus secretarios tienen un tiempo limitado para impulsar las políticas públicas.

Por otra parte, el diseño de políticas públicas se ha concentrado en el Poder Ejecutivo Federal, y la participación de la sociedad civil organizada, de los ciudadanos y de otros actores es limitada, a pesar de que el modelo de gobierno se define como una democracia representativa. En este sentido, la puesta en marcha de las políticas públicas puede tener oposición de ciertos sectores de la sociedad mexicana. Al no contar con mecanismos que tomen en cuenta la divergencia y consideración de la diversidad de puntos de vista, la única forma de manifestar las opiniones se presenta cuando los diferentes grupos de interés se organizan a favor o en contra de una política pública que se pone en marcha desde el Poder Ejecutivo Federal. Mientras los responsables están en el proceso de poner en marcha dichas políticas, en las calles, en los medios de comunicación y, actualmente, en las redes sociales, emergen con frecuencia formas de protesta en contra de dichas políticas. Estas movilizaciones provienen de una amplia gama de actores de la sociedad mexicana: partidos políticos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, universidades, estudiantes, grupos indígenas, grupos de campesinos, grupos de empresarios, enfermeras, bomberos, vecinos, etc. El enfoque de derechos considera el derecho a la participación y su inclusión en la vida diaria de las instituciones tendrá consigo transformaciones importantes en su operación.

### **Cambios recientes en las políticas que rigen y afectan la oferta de educación preescolar**

El enfoque de derechos plantea la integralidad de los derechos. Por ello, aunque el interés principal en este documento se refiere a la educación preescolar, es necesario considerar las políticas públicas desarrolladas en otros sectores, cada uno con su propio contexto histórico que tiene relación con la educación y los derechos humanos. El sector educativo tiene necesariamente que prestar atención al desarrollo y el aprendizaje, incorporando elementos de salud y protección en los centros escolares, y cumplir las leyes federales para eliminar la discriminación contra las mujeres, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad. Y aunque el sector educativo no administra todos los programas federales que ofrecen servicios dirigidos a niñas y niños de 3 a 5 años 11 meses, tiene la responsabilidad de supervisar el componente educativo de dichos servicios, con el objetivo de proteger el derecho a la educación de todas las niñas y niños en edad preescolar.

Iniciamos la sección que sigue con la descripción de las políticas relacionadas con la infancia, después analizaremos las políticas relacionadas con la educación.

## Políticas dirigidas a la infancia

En el capítulo 1 hemos presentado el avance de la legislación del país con relación a los derechos humanos. Se identificó desde la Constitución Política de 1917 la emergencia de un conjunto de políticas federales que, aún sin dirigirse específicamente a la infancia, han tenido un fuerte efecto en el desarrollo y aprendizaje de las niñas y los niños. Algunas de estas políticas se dirigieron a las mujeres trabajadoras. Para ellas, el Estado mexicano ofreció una serie de beneficios laborales que incluían atención a la salud y el cuidado de los niños en centros de atención coloquialmente llamados “guarderías.” Estos beneficios emergieron lentamente con los programas de Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1973 y las Estancias de Bienestar y Desarrollo infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1985.

Sin embargo, estas políticas se implementaron respondiendo a la dinámica de crecimiento urbano y la concentración de las grandes instancias federales en ciudades de gran densidad poblacional. Focalizaron los derechos de mujeres trabajadoras del sector formal en zonas urbanas. Por otra parte, al estar pensados como un derecho laboral de la mujer, los modelos respondían a enfoques de protección y de custodia con poca atención al desarrollo psicosocial y al aprendizaje. Otro efecto de tales políticas es que dejó en el olvido a las poblaciones vulnerables como las rurales, indígenas o empleados del sector informal; no se trataba de derechos universales sino sectorizados.

Más tarde, el Estado mexicano puso en marcha programas asistenciales y compensatorios que son los antecedentes actuales de los sectores de salud y desarrollo social. En 1968 se creó la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, orientada a la atención de niños huérfanos, desvalidos y discapacitados del país. En 1975 se fundó el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, que realizó labores de bienestar social. En la década de los setenta, a partir de la fusión entre éste y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, el gobierno mexicano instauró el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). En la década de 1980 este sistema creó centros comunitarios para la atención de niñas y niños de madres que no trabajan en el sector formal.

Para la década de 1990, las políticas relacionadas con la infancia comienzan a adoptar algunos principios enunciados por la Convención sobre los Derechos del Niño reflejados en el cambio del enfoque asistencial y de la imagen del niño como un actor pasivo por un enfoque basado en derechos y con la imagen de un niño activo con potencialidades.

Un ejemplo claro de la influencia de la Convención se puede observar en 2007, cuando se pone en marcha el Programa Nacional de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras y Padres Solos (PEI) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el DIF. Este programa pronto extiende su cobertura promoviendo los derechos para integrarse al mercado laboral, el programa fue formulado originalmente bajo el concepto de “guardería” sin un componente educativo y con un enfoque de salud limitado. Sin embargo, a pesar de que respondía a una necesidad muy tangible, la atención a los hijos de las madres trabajadoras o que buscan integrarse al mercado de trabajo, el modelo fue duramente criticado por su enfoque asistencial y por no responder al derecho a la educación de las niñas y los niños. Más tarde se modificó con el objetivo de contar con un modelo integral que tuviera

en cuenta un componente educativo congruente con las necesidades de aprendizaje de las niñas y los niños del siglo XXI.

No obstante, a diferencia de los programas del IMSS e ISSSTE, los programas del DIF y de SEDESOL tienen una inversión pública menor y solicitan a la comunidad diferentes formas de ayuda para proveer la infraestructura y el personal que se requiere para poner en marcha el programa.

Myers, Martínez, Delgado y Fernández (2013), al analizar los servicios dirigidos a la primera infancia —con datos de 2012— destacan que la atención diferenciada a los padres con trabajo formal de quienes no lo tienen tiende a reproducir la polarización social; los niños que provienen de sectores marginados tienen menos oportunidades de recibir servicios de calidad. También que existe una notable fragmentación de servicios a la primera infancia en distintos sectores cuyo énfasis está en el cumplimiento de los planes sectoriales y no necesariamente en la garantía de los derechos integrales de los niños. Ello favorece intervenciones desarticuladas que no ayudan a optimizar el uso de los recursos. Ser derechohabiente significa que se tienen derechos porque se paga por ello al cumplir con algunas condiciones, lo cual es contrario al principio de universalidad de los derechos, particularmente cuando se refiere a los niños.<sup>2</sup>

Cambiando nuestra atención al sector salud observamos algo similar. De acuerdo con el mismo análisis de Myers, *et al.* (2013), hay cuatro características importantes en el desarrollo de políticas de salud que se relacionan con la infancia:

1. Hay una relación clara entre la política de salud y el empleo asalariado. Los servicios existentes están claramente diferenciados. Por un lado, los asalariados en empleos formales y estables son derechohabientes de servicios parcialmente financiados con sus impuestos. El resto de la población debe acudir a otros servicios públicos cuya cobertura no es universal. El efecto es que el acceso a servicios de salud de los niños dependía de la situación laboral de alguno de sus padres y en cierta medida esto sigue siendo sucediendo. Es hasta 1984 cuando la salud deja de verse como un derecho laboral y se le comienza a ver como un derecho humano.
2. Existe un énfasis en curar y no en prevenir enfermedades. Hasta 1980, incluso, el énfasis era en la curación, no en la prevención. Desde entonces, el sector salud ha puesto mayores esfuerzos en inmunizar a los niños pequeños, atender sus enfermedades y brindar educación para la salud a las familias con niños pequeños (aun con la limitada noción de “padres”).
3. La ausencia de una política de atención a niños pequeños. Tradicionalmente se consideraba la salud de los niños como responsabilidad de los padres. Fue hasta 1980 don-

<sup>2</sup> Una alternativa a esta segmentación de los niños que tienen derechos de aquellos que no, basada en la fuente de financiamiento, podría ser la política adoptada en Colombia en 1970 en donde los centros de atención se organizaban por región geográfica, en vecindades. Los empleadores (tanto las empresas privadas como las instancias de gobierno) pagan un porcentaje de su nómina a una organización central (parecida al DIF) para organizar y operar un sistema de centros en donde cualquier familia de la vecindad tiene la posibilidad de matricular a sus niños, independientemente de si trabaja o no trabaja.

de por primera vez se comenzó a desarrollar una política dirigida a la infancia, como se ha señalado buscando la inmunización universal y la reducción de muerte infantil.

4. Financiamiento compartido. De manera habitual, el esquema de financiamiento se ha pensado como una corresponsabilidad entre gobierno, trabajadores y empleadores. En el caso de los programas más contemporáneos dirigidos a población del sector informal, la coparticipación ha consistido en el cumplimiento de determinadas condiciones como asistencia a controles de salud en el programa Oportunidades o como el pago de cuotas en el Programa de Estancias Infantiles.

Durante las últimas dos décadas, se han diseñado varias estrategias dentro de los programas existentes que se dirigen a la primera infancia (por ejemplo, Arranque Parejo en la Vida; Seguro Popular Embarazo Saludable o Seguro Popular-Seguro Médico para una Nueva Generación), así como otros que involucran el trabajo con el sector de bienestar social (Programa Oportunidades-Componentes de Salud y Nutrición y una gran variedad de Programas de Apoyo Alimentario) e incluso algunos comunitarios (Comunidades Saludables) y específicos para la población indígena, aunque con claras limitaciones culturales.

Estas iniciativas, inspiradas en gran parte por el movimiento a nivel internacional, se asocian a los derechos a la supervivencia y el crecimiento. Por ejemplo, la mortalidad infantil se ha reducido de 134 por cada mil en 1960 a 14.2 en 2010. Igualmente, aunque es muy notable, la cifra no logra reflejar que esta disminución responde a las diferencias entre los grupos indígenas y los otros grupos de la sociedad. La reducción de la mortalidad materna alrededor del puerperio también ha sido considerable, pues pasó de 89 por cada 100 mil nacimientos en 1992 a 57.2 en 2008. Con todo, sigue siendo una tasa alta en comparación con países de la región.

La tasa de prevalencia de bajo peso en menores de 5 años pasó de 14.2 en 1988 a 5.0 en el 2006, mientras que la prevalencia de baja talla igualmente en menores de 5 años pasó de 22.8 a 12.5 en los mismos años. Aunque hay diferencias notables entre las poblaciones indígenas y las mestizas.

A pesar de estos avances, el incremento de la pobreza ha sido mayúsculo. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) calculó para 2009 que 61.2% de los niños menores de 5 años vivía en condiciones de pobreza patrimonial y 27.4% (1 de cada 4 niños) en pobreza alimentaria. Aún más grave es que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2011) 22.3% de la población más pobre del país (del quintil de más bajo ingreso) no tenía acceso a servicios de seguridad social ni a programas sociales.

Para 2010, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) calculaba que había un poco más de 10 millones de niños menores de 5 años y de ellos aproximadamente 1 millón habitaba un hogar donde se hablaba lengua indígena. UNICEF (en línea) calculaba que, en 1970, 29% de las mujeres —entre ellas las que estaban en edad de ser madres— eran analfabetas mientras que para 2000 esta proporción descendió a 8.7%

En 1980, se calculaba que 2.2 millones de personas habían emigrado hacia los Estados Unidos de manera legal o ilegal y, para 2010, CONAPO calculó que el número había ascendido a 11.8 millones. Esta situación es importante porque en muchos casos refleja el número de familias que quedaron separadas, con los adultos mayores y niños permaneciendo en sus lugares de origen y en varios casos en condiciones de vulnerabilidad.

Lo que muestran estos datos es que los programas de salud y seguridad social dirigidos a la primera infancia han sido muy importantes para aliviar las condiciones de la infancia en México. Aún falta mucho por lograrse y es claro que las condiciones económicas negativas presentes y futuras incidirán fuertemente, principalmente entre niños pequeños y mujeres.

Con todo, puede decirse que los esfuerzos para brindar una atención universal de salud tienen apenas un poco más de diez años. Existe aún una gran variedad de programas y esfuerzos fragmentados. Parece necesario consolidar las estrategias existentes dándoles un marco unificador que las haga coherentes entre sí, culturalmente pertinentes para las poblaciones indígenas y para que puedan satisfacer mejor los requerimientos de un enfoque de derechos.

Finalmente, observamos un cambio tangible sobre el avance de las políticas dirigidas a la infancia en la promulgación de nuevas leyes que se vinculan de manera explícita con los derechos de la niña y el niño y que en los años próximos serán el eje para articular las políticas públicas. Mencionamos a dos de ellas:

- La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2014).
- La Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (2014).

Ambas leyes toman como base los derechos de la infancia y desarrollan un conjunto de directivas para consolidar y fortalecer el ejercicio pleno de los derechos humanos.

### **Políticas en el sector educativo**

En el sector educativo, a partir de 1921 las políticas se concentraron en aumentar la matrícula dentro de la educación básica, así como en alcanzar una alfabetización mínima. El grueso de las políticas en el ámbito educativo se concentró en la educación primaria y es hasta la década de 1970 que se empezó a extender sistemáticamente la matrícula al nivel preescolar.

A partir de 1990 comienzan a plantearse políticas relacionadas con el mejoramiento de la calidad. Anteriormente, el concepto de “equidad” dentro del sistema educativo se definía en términos de la oportunidad de acceso a la escuela primaria. Ni el concepto de equidad, ni el derecho a la educación se vinculaban con la noción de la calidad de la educación.

En el Plan Nacional de Educación 2001-2006 se plantea de manera explícita la idea de contar con un sistema educativo de calidad con equidad. Desde entonces, cada administración en el gobierno ha introducido un conjunto de acciones dirigidas a mejorar el nivel de calidad y equidad de los servicios educativos, con diversas concepciones, estrategias e instrumentos, tales como la Alianza por la Calidad de la Educación y, últimamente, con la Reforma



Educativa. Se han propuesto diversas maneras de mejorar la infraestructura, la gestión y participación, la profesionalización de maestros, reformas curriculares, la introducción de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), mejoras en el sistema de evaluación, la salud y la nutrición de las niñas y los niños, entre otros. No obstante, los diagnósticos de los Programas Sectoriales de Educación para los periodos de 2007-2012 y de 2013-2018 concluyen que los problemas principales se relacionan con la baja calidad del sistema general y aún más baja calidad de los sistemas educativos dirigidos a poblaciones vulnerables, malas condiciones de infraestructura escolar, entre otros.

Dentro de este contexto, destacan las políticas relacionadas con las reformas y la articulación de la educación básica, los resultados y efectos de dichas reformas se abordan en el capítulo 3.

## Políticas vigentes con relación a la educación básica

En esta sección se describirán las políticas vigentes que tienen vínculos con la educación básica. Para ello, es importante destacar 2 niveles de análisis: 1) las bases de las políticas públicas que se establecen en la CPEUM y, tomando en cuenta las reformas constitucionales, las leyes federales y generales que ya se han revisado en el capítulo 1; y 2) las políticas que se definen en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Sectorial de Educación (PSE) que desde esta administración tendrían que incorporar los cambios establecidos en las legislaciones del país en 2011.

### Las bases para elaborar las políticas públicas

Las bases para elaborar las políticas públicas se sustentan en las directivas de la Constitución Política y de las leyes generales y federales. Tales directivas se caracterizan por establecer los principios elementales para la operación del sistema educativo; como hemos descrito detalladamente en el capítulo 1, plantean definiciones que se han sostenido a lo largo del tiempo y son difíciles de cambiar —como el carácter laico y obligatorio de la educación básica—. Estas directivas contribuyen a dar continuidad a estas definiciones a pesar de la cambiante interpretación del Poder Ejecutivo Federal.

Como ejemplo de estas definiciones básicas, las políticas educativas vigentes se sustentan en los derechos humanos y, de manera específica, en que todas las personas tienen derecho a una educación básica, laica, gratuita, obligatoria, y de calidad. A su vez, el Estado mexicano reconoce a la educación como el medio para el desarrollo integral de las personas y para la transformación de la sociedad.

### El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación 2013-2018

En esta sección revisaremos las políticas públicas que se enumeran en el PND y en el PSE. El análisis se realiza desde el enfoque contemporáneo de derechos (De Beco, 2009; Tomasevski, 2004; UNESCO, 2014) y, como veremos más adelante, algunas conclusiones

a las que arribamos son similares a las que plantean las evaluaciones realizadas por el CONEVAL (2008 y 2015) acerca del diseño de políticas sociales: aún no se encuentra completo un marco para el enfoque efectivo de derechos y no se precisan de manera suficiente el alcance de los derechos y las formas en que el Estado está obligado a atenderlos.

### Las políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 desde un enfoque de derechos

El PND 2013-2018 presenta un diagnóstico general a nivel nacional que centra su atención en la productividad en la economía, y describe un conjunto de barreras que limitan la capacidad de ser productivos. Éstas se agrupan en cinco temas: fortaleza institucional, desarrollo social, capital humano, igualdad de oportunidades y proyección internacional:

- *Fortaleza institucional para un México en paz.* Estableciendo la importancia de consolidar las instituciones para representar los intereses de toda la población. En particular hace estas observaciones a las instituciones de seguridad del país.
- *Desarrollo social para un México incluyente.* Plantea los indicadores relacionados con la pobreza, la desigualdad del ingreso, la violación de los derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y de una vivienda digna.
- *Capital humano para un México con educación de calidad.* Propone robustecer el capital humano y formar mujeres y hombres comprometidos con una sociedad más justa y más próspera. Indica que la falta de educación es una barrera para el desarrollo productivo del país y que la falta de capital humano no es sólo un reflejo de un sistema de educación deficiente, también de una vinculación inadecuada entre los sectores educativo, empresarial y social.
- *Igualdad de oportunidades para un México próspero.* Establece la necesidad de tener una política de fomento en sectores estratégicos, en donde un gobierno provee los bienes públicos que se requieren para coordinar a los sectores productivos.
- *Proyección internacional para un México con responsabilidad global.* Analiza la ubicación geográfica del país y el acceso al comercio global, sin embargo, hay limitaciones derivadas de los costos iniciales y la capacidad técnica para diversificar el comercio exterior.

Con base en este diagnóstico, el PND establece una estrategia general que consiste en impulsar una mayor productividad, ya que la experiencia histórica muestra la relevancia del aumento en la productividad para generar bienestar en la población. Sin embargo, no enfatiza el crecimiento como un fin en sí mismo. Propone, además del crecimiento económico, aumentar el desarrollo humano, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la protección de los recursos naturales, la salud, educación, participación política y seguridad. Para ello, *establece que debemos convertir a México en una Sociedad de Derechos, en donde los derechos establecidos en la Constitución Política pasen del papel a la práctica.* Debido a estas últimas aseveraciones, es importante revisar los principales elementos del PND desde un enfoque basado en derechos.

## El diagnóstico general y específico para el sector educativo y su relación con el enfoque de derechos

Dentro del ámbito internacional se han elaborado varias herramientas para orientar el ejercicio de planear, diseñar y evaluar políticas con base en el enfoque de derechos. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2014) sugiere un procedimiento que incluye: 1) examinar el contexto del país, lo que incluye su estructura constitucional, política y legal, así como aspectos demográficos, la situación social, económica y cultural, y revisión del marco de la protección de los derechos humanos en general; 2) revisar el sistema de evaluación, la formulación y uso de sus indicadores, así como su coherencia con las leyes y políticas establecidas; 3) la presentación de resultados y su clara relación entre los objetivos y las acciones para mejorar la situación de los derechos humanos del país.

Con respecto al diagnóstico general, el PND se desarrolla en 6 apartados: 1) Fortaleza institucional para un México en paz; 2) Desarrollo social para un México incluyente; 3) Capital humano para un México con educación de calidad; 4) Igualdad de oportunidades para un México próspero; 5) Proyección internacional para un México con responsabilidad global; 6) Oportunidades para el desarrollo. En el desarrollo de estos puntos no se presenta un diagnóstico propiamente dicho. Se plantean una serie de retos de una forma muy general y no hay claridad en la relación con los derechos humanos.<sup>3</sup>

En lo concerniente al diagnóstico de la meta específica, México con educación de calidad, el documento presenta indicadores de matrícula de los niveles educativos del sistema nacional. Refiere algunos resultados de las pruebas nacionales e internacionales de logro académico Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) y Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), también señala problemas de acoso y violencia escolar, pero omite datos al respecto. Presenta cifras sobre la educación media superior y superior vinculada con inserción laboral. Describe la autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Detalla número de museos, teatros, bibliotecas públicas y centros deportivos. Culmina con un apartado de ciencia, tecnología e innovación en donde ofrece algunos datos sobre la producción de conocimiento, número de investigadores, doctores graduados, inversión en investigación, la desvinculación entre investigadores y centros de investigación en el sector empresarial.

En este diagnóstico específico no hay una relación explícita con los derechos humanos, se encuentran referentes más claros en los diagnósticos específicos de otras metas como: México en paz y México incluyente. Los datos del diagnóstico no presentan con claridad el estado actual de los derechos con relación al sector educativo. Tampoco se presenta un análisis sobre las reformas constitucionales de 2011 y 2013 que tienen importantes implicaciones dentro del sector educativo, ya que no sólo cambió el artículo 3º constitucional, sino que se crearon cinco leyes federales o generales relacionadas con los derechos

<sup>3</sup> Para fortalecer el diagnóstico del PND sería necesario precisar el alcance de los derechos, las circunstancias que los hacen exigibles y la manera en que el Estado los atiende (CONEVAL, 2015) y también identificar de manera específica las brechas encontradas en cada uno de los derechos. Sin embargo, el diagnóstico no hace referencia en ningún momento a indicadores relevantes para evaluar los derechos de forma integral (Tomasevski, 2004).

humanos que todas las instancias públicas tienen que respetar, incluyendo las escuelas y dependencias de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

### Las metas nacionales y estrategias transversales del PND con relación a las políticas educativas

El PND 2013-2018 establece cinco metas nacionales: 1) México en paz; 2) México incluyente; 3) México con educación de calidad; 4) México próspero y 5) México con responsabilidad global. Además de 3 estrategias transversales: a) democratizar la productividad; b) gobierno cercano y moderno y c) perspectiva de género.

Entre ellas pueden identificarse implicaciones importantes para la educación. Una de las metas nacionales se refiere a la educación de calidad. Dos metas se relacionan con políticas educativas, como son la de México en paz y México incluyente. Y también dentro de ellas, al ser una estrategia transversal; la perspectiva de género. En la tabla 2.1 se presenta la relación que las metas y estrategias del PND tienen con la educación.

Tabla 2.1 Metas y estrategias y su relación con políticas educativas

México con educación de calidad	<p>Esta meta busca incrementar la calidad de la educación, su enfoque será promover políticas que cierren la brecha entre lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda. Propone implementar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos, y fortalezcan la articulación entre niveles educativos.</p> <p>Se sustenta en la Reforma educativa en tres ejes: el nuevo servicio docente basado en mérito; la evaluación como herramienta para elevar la calidad; mayor autonomía de gestión a las escuelas. Adicionalmente, buscará contar con una infraestructura apropiada y moderna.</p> <p>Se plantea ampliar las oportunidades de acceso y permanencia, incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja, crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles.</p> <p>Poner atención a la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.</p>
México en paz	Esta meta se relaciona con la formación de ciudadanía, el respeto y la protección de los derechos humanos, erradicación de la violencia de género, hacer frente a la violencia contra los niños, las niñas y adolescentes, el mejoramiento de la seguridad, la atención a la protección civil y prevención de desastres.
México incluyente	Esta meta se refiere a garantizar el ejercicio efectivo de todos los derechos sociales de todos los mexicanos, y los derechos de la infancia, incremento en la inversión en el bienestar de los más pequeños, disminuir la discriminación de las mujeres, de las personas que hablan una lengua indígena, personas con discapacidad, proteger la salud, y que conecte el capital humano con la productividad.
Perspectiva de género	Esta estrategia considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades de mujeres y hombres, contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación.

## Enfoque de derechos en las metas nacionales y estrategias transversales

Para el análisis colocaremos las descripciones de las cinco metas nacionales del PND y las estrategias transversales para identificar su relación explícita con el enfoque de derecho. En la columna de comentarios revisaremos su vínculo a un enfoque basado en los derechos y el tipo de referentes que utilizan. De manera similar al CONEVAL (2008 y 2015), la vinculación se define mediante el análisis del aporte del objetivo principal (meta) a uno o más de los derechos humanos; de manera específica se buscan referentes explícitos a algún derecho.

Tabla 2.2 Metas nacionales y estrategias transversales del PND 2013-2018

Metas nacionales	Comentarios
<p>1. <b>Un México en paz</b> que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, <i>el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género</i>, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. Asimismo, esta meta responde a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos y que, en ocasiones, ha incrementado los costos de producción de las empresas e inhibido la inversión de largo plazo. La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.</p>	<p>La redacción de la meta se vincula de forma general con los derechos, específicamente con los derechos de igualdad entre mujeres y hombres. A pesar de que en el diagnóstico que presenta para esta meta analiza con claridad la violencia que se ejerce contra los niños, niñas y adolescentes. Incluso hay un apartado específico titulado: derechos humanos.</p>
<p>2. <b>Un México incluyente</b> para <i>garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo</i> y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. La presente Administración pondrá especial énfasis en proveer una red de protección social que garantice <i>el acceso al derecho a la salud a todos los mexicanos</i> y evite que problemas inesperados de salud, o movimientos de la economía, sean un factor determinante en su desarrollo. Una seguridad social incluyente abatirá los incentivos a permanecer en la economía informal y permitirá a los ciudadanos enfocar sus esfuerzos en el desarrollo personal y la construcción de un México más productivo.</p>	<p>La redacción de la meta se refiere a los derechos sociales en general y de manera particular al derecho a la salud. Al igual que la meta anterior presenta un diagnóstico cuyos referentes son los derechos humanos sobre temas de grupos vulnerables, nuestros pueblos originarios, el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. La desigualdad entre mujeres y hombres, el derecho a la educación, los derechos de las personas con discapacidad, el derecho a la salud, entre otros.</p>

<p><b>3. Un México con educación de calidad</b> para garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano. Esta meta busca <i>incrementar la calidad de la educación</i> para que la población tenga las herramientas y escriba su propia historia de éxito. El enfoque, en este sentido, será promover políticas que cierren la brecha entre lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para un aprendizaje a lo largo de la vida. En la misma línea, se buscará incentivar una mayor y más efectiva inversión en ciencia y tecnología que alimente el desarrollo del capital humano nacional, así como nuestra capacidad para generar productos y servicios con un alto valor agregado.</p>	<p>La redacción de la meta se relaciona de manera superficial con el término de calidad de la educación. Sin embargo, no se plantea necesariamente como un derecho. Y, en contraste con las metas 1 y 2, el diagnóstico se basa en indicadores de matrícula. Y los resultados de pruebas estandarizadas nacionales e internacionales. Para Tomasevski (2004) hay una diferencia conceptual muy grande entre definir a la educación como un derecho o como una estrategia para desarrollar “capital humano”; esta última se basa en los parámetros de costo y beneficio. Hay una sección dedicada a la evaluación con énfasis nuevamente en resultados de pruebas estandarizadas. También se menciona a la cultura y el deporte, pero no como derecho. Finalmente, su plan de acción corresponde a: <i>articular la educación, la ciencia y el desarrollo tecnológico</i>.</p>
<p><b>4. Un México próspero</b> que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades. Lo anterior considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a insumos estratégicos fomentan la competencia y permiten mayores flujos de capital y conocimiento hacia individuos y empresas con el mayor potencial para aprovecharlo. Asimismo, esta meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, por medio de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos.</p>	<p>La redacción no se vincula a los derechos en general o alguno en particular. Su diagnóstico es parecido a la meta 3 utilizando indicadores cuantitativos y cifras sin vínculo directo a derechos. Pero sí incluye un apartado con respecto al derecho al trabajo digno.</p>
<p><b>5. Un México con responsabilidad global</b> que sea una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad. Nuestra actuación global debe incorporar la realidad nacional y las prioridades internas, enmarcadas en las otras cuatro metas nacionales, para que éstas sean un agente definitorio de la política exterior. Aspiramos a que nuestra nación fortalezca su voz y su presencia en la comunidad internacional, recobrando el liderazgo en beneficio de las grandes causas globales. Reafirmaremos nuestro compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales, la integración productiva, la movilidad segura de las personas y la atracción de talento e inversión al país. Ante los desafíos que enfrentamos tenemos la responsabilidad de trazar una ruta acorde con las nuevas realidades globales.</p>	<p>La redacción no se vincula con los derechos en general, ni con alguno en particular. En su diagnóstico tampoco hay referentes a derechos.</p>
Estrategias transversales	Comentarios
<p>I) <b>Democratizar la productividad.</b> Implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional. Asimismo, significa generar los estímulos correctos para integrar a todos los mexicanos en la economía formal; analizar de manera integral la política de ingresos y gastos para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad; e incentivar, entre todos los actores de la actividad económica, el uso eficiente de los recursos productivos.</p>	<p>La redacción no se vincula con algún derecho de manera explícita.</p>
<p>II) <b>Gobierno cercano y moderno.</b> Las políticas y acciones de gobierno inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios; que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, y rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía.</p>	<p>La redacción no se vincula con algún derecho de manera explícita a excepción de la rendición de cuentas de manera tangencial.</p>

III) **Perspectiva de género.** La presente Administración considera fundamental *garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres*. Es inconcebible aspirar a llevar a México hacia su máximo potencial cuando más de la mitad de su población se enfrenta a brechas de género en todos los ámbitos. *Éste es el primer Plan Nacional de Desarrollo que incorpora una perspectiva de género como principio esencial. Es decir, que contempla la necesidad de realizar acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causa de desigualdad, exclusión o discriminación.*

El objetivo es fomentar un proceso de cambio profundo que comience al interior de las instituciones de gobierno. Lo anterior con el objeto de *evitar que en las dependencias de la Administración Pública Federal se reproduzcan los roles y estereotipos de género que inciden en la desigualdad, la exclusión y la discriminación*, mismos que repercuten negativamente en el éxito de las políticas públicas. De esta manera, *el Estado Mexicano hará tangibles los compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), así como lo establecido en los artículos 2, 9 y 14 de la Ley de Planeación referentes a la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional.*

La redacción de esta estrategia es la más cercana a lo que se espera de una planeación basada en un enfoque de derechos. Plantea el tipo de derecho al que se refiere y a la situación que desea promover o evitar. Y describe con claridad los compromisos asumidos por medio de una legislación nacional acompañada de una legislación internacional.

Por otra parte, al ser una estrategia transversal, contribuye a fortalecer el enfoque de derechos en metas cuya redacción no plantea un vínculo directo con algún tipo de derecho.

Como se puede apreciar, varias de las ideas del enfoque de derechos se pueden identificar aun cuando no se hace referencia expresa a ellas. Una de las debilidades detectadas por las evaluaciones realizadas por el CONEVAL (2015) consiste en que se puede identificar un enfoque de derechos que se basa en la Constitución Política, pero aún no se encuentra un marco para un enfoque efectivo de derechos. Todavía las metas del PND, desde el punto de vista de un enfoque de derechos, se encuentran definidas de forma fragmentaria y dispersa. La tabla muestra que en las metas se pueden identificar diferentes aspectos que se vinculan con el sistema educativo, sin que exista una conexión explícita en cada uno de los elementos que describe el plan.

Destacamos la redacción de la estrategia transversal número 3 sobre la perspectiva de género, ya que responde con mayor claridad a lo que podría considerarse una programación basada en derechos y que no se presenta en las metas nacionales:

1. **Define con base en la Constitución Política un derecho:** *garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres.*
2. **Plantea una brecha que trata de disminuir:** *evitar que en las dependencias de la Administración Pública Federal se reproduzcan los roles y estereotipos de género que inciden en la desigualdad, la exclusión y discriminación.* (Se sobreentiende que la brecha se refiere a disminuir la desigualdad de las mujeres con respecto a los hombres).
3. **Alude a una base legislativa sobre dicho derecho:** *el Estado Mexicano hará tangibles los compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), así como lo establecido en los artículos 2, 9 y 14 de la Ley de Planeación referentes a la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional.*



Compárese con la redacción de la meta México con educación de calidad:

1. **La definición de la meta es más reducida que el concepto de educación de calidad del artículo 3º constitucional y no hay un énfasis particular de lo que ofrece dicho artículo:** *garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano.*
2. **La meta no define con claridad una brecha sobre el derecho que hubiera que disminuir; alude a referentes *ad hoc* como plantea el CONEVAL:** *incrementar la calidad de la educación para que la población tenga las herramientas y escriba su propia historia de éxito.* (La meta se dirige a una población general y no se especifican las poblaciones que no acceden a una educación de calidad, como plantea el enfoque de derechos).
3. **La meta no alude a alguna base legislativa sobre el citado derecho.**

### Estrategias y líneas de acción del PND

Las metas incluyen un conjunto amplio de objetivos, estrategias y líneas de acción. Las evaluaciones de CONEVAL (2008 y 2015) muestran la existencia de la dispersión de programas enfocados a resolver un mismo problema, que se reparten en distintas secretarías y con la coexistencia de programas que cruzan las fronteras sectoriales y que obtienen resultados insuficientes. El PND no parece proponer una estrategia distinta. Dentro del enfoque de derechos, un conjunto disperso de acciones que tienen alguna relación con algún derecho o grupo de derechos no constituye por sí mismo un enfoque basado en derechos (UNESCO, 2007).

Presentamos las estrategias y líneas de acción que tienen una relación directa con el sistema educativo y la educación preescolar que se distribuyen en las cinco metas:

#### *Estrategia 1.5.1 Instrumentar una política de Estado en derechos humanos*

Líneas de acción:

- Establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.
- Dar cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, y promover una política pública de prevención a violaciones de derechos humanos.
- Impulsar la inclusión de los derechos humanos en los contenidos educativos a nivel nacional.



*Estrategia 1.5.3 Hacer frente a la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en todas sus formas...*

Líneas de acción:

- Prohibir y sancionar efectivamente todas las formas de violencia contra los niños, niñas y adolescentes, así como asegurar que los niños y niñas que la han sufrido no sean revictimizados en el marco de los procesos de justicia y atención institucional.
- Priorizar la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes, abordando sus causas subyacentes y factores de riesgo integralmente.
- Crear sistemas de denuncia accesibles y adecuados para que los niños, niñas y adolescentes, sus representantes u otras personas, denuncien de manera segura y confidencial toda forma de violencia.
- Promover la recopilación de datos de todas las formas de violencia contra los niños, niñas y adolescentes, que asegure un monitoreo, evaluación y retroalimentación sistemática.

*Estrategia 1.5.4 Establecer una política de igualdad y no discriminación*

Líneas de acción

- Promover la armonización del marco jurídico de conformidad con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.
- Promover acciones afirmativas dirigidas a generar condiciones de igualdad y a evitar la discriminación de personas o grupos.
- Fortalecer los mecanismos competentes para prevenir y sancionar la discriminación.
- Promover acciones concertadas dirigidas a propiciar un cambio cultural en materia de igualdad y no discriminación.
- Promover el enfoque de derechos humanos y no discriminación en las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Promover una legislación nacional acorde a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

*Estrategia 2.1.2 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias...*

Líneas de acción:

- Propiciar que los niños, niñas y jóvenes de las familias con carencias tengan acceso a la educación básica y media superior de calidad, y no abandonen sus estudios por falta de recursos.
- Brindar capacitación a la población para fomentar el autocuidado de la salud, priorizando la educación alimentaria nutricional y la prevención de enfermedades.
- Contribuir al mejor desempeño escolar a través de la nutrición y buen estado de salud de niños y jóvenes.
- Promover acciones de desarrollo infantil temprano.

*Estrategia 2.2.2 Articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población*

Líneas de acción:

- Promover el desarrollo integral de los niños y niñas, particularmente en materia de salud, alimentación y educación, a través de la implementación de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil.

*Estrategia 2.2.3 Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos*

Líneas de acción:

- Desarrollar mecanismos para que la acción pública dirigida a la atención de la población indígena sea culturalmente pertinente.
- Asegurar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en materia de alimentación, salud, educación e infraestructura básica.

*Estrategia 2.2.4 Proteger los derechos de las personas con discapacidad y contribuir a su desarrollo integral e inclusión plena*

Líneas de acción:

- Establecer esquemas de atención integral para las personas con discapacidad, a través de acciones que fomenten la detección de discapacidades, estimulación temprana y su rehabilitación.
- Asegurar la construcción y adecuación del espacio público y privado, para garantizar el derecho a la accesibilidad.

*Estrategia 2.3.2 Hacer de las acciones de protección, promoción y prevención un eje prioritario para el mejoramiento de la salud*

Líneas de acción:

- Instrumentar acciones para la prevención y control del sobrepeso, obesidad y diabetes.

*Estrategia 3.1.1 Establecer un sistema de profesionalización docente que promueva la formación, selección, actualización y evaluación del personal docente y de apoyo técnico-pedagógico*

Líneas de acción:

- Estimular el desarrollo profesional de los maestros, centrado en la escuela y en el aprendizaje de los alumnos, en el marco del Servicio Profesional Docente.
- Robustecer los programas de formación para docentes y directivos.

- Impulsar la capacitación permanente de los docentes para mejorar la comprensión del modelo educativo, las prácticas pedagógicas y el manejo de las tecnologías de la información con fines educativos.
- Fortalecer el proceso de reclutamiento de directores y docentes de los planteles públicos de educación básica y media superior, mediante concurso de selección.
- Incentivar a las instituciones de formación inicial docente que emprendan procesos de mejora.
- Estimular los programas institucionales de mejoramiento del profesorado, del desempeño docente y de investigación, incluyendo una perspectiva de las implicaciones del cambio demográfico.
- Constituir el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, para acompañar y asesorar a cada plantel educativo de acuerdo con sus necesidades específicas.
- Mejorar la supervisión escolar, reforzando su capacidad para apoyar, retroalimentar y evaluar el trabajo pedagógico de los docentes.

### *Estrategia 3.1.2 Modernizar la infraestructura y el equipamiento de los centros educativos*

Líneas de acción:

- Promover la mejora de la infraestructura de los planteles educativos más rezagados.
- Asegurar que los planteles educativos dispongan de instalaciones eléctricas e hidro-sanitarias adecuadas.
- Modernizar el equipamiento de talleres, laboratorios e instalaciones para realizar actividades físicas, que permitan cumplir adecuadamente con los planes y programas de estudio.
- Incentivar la planeación de las adecuaciones a la infraestructura educativa, considerando las implicaciones de las tendencias demográficas.

*Estrategia 3.1.3 Garantizar que los planes y programas de estudio sean pertinentes y contribuyan a que los estudiantes puedan avanzar exitosamente en su trayectoria educativa, al tiempo que desarrollen aprendizajes significativos y competencias que les sirvan a lo largo de la vida*

Líneas de acción:

- Definir estándares curriculares que describan con claridad lo que deben aprender los alumnos del Sistema Educativo, y que tomen en cuenta las diversas realidades del entorno escolar, incluyendo los derivados de la transición demográfica.
- Instrumentar una política nacional de desarrollo de materiales educativos de apoyo para el trabajo didáctico en las aulas.
- Ampliar paulatinamente la duración de la jornada escolar, para incrementar las posibilidades de formación integral de los educandos, especialmente los que habitan en contextos desfavorecidos o violentos.
- Fortalecer dentro de los planes y programas de estudio, la enseñanza sobre derechos humanos en la educación básica y media superior.
- Fomentar desde la educación básica los conocimientos, las habilidades y las aptitudes que estimulen la investigación y la innovación científica y tecnológica.

*Estrategia 3.1.6 Impulsar un Sistema Nacional de Evaluación que ordene, articule y racionalice los elementos y ejercicios de medición y evaluación de la educación*

Línea de acción:

- Garantizar el establecimiento de vínculos formales de interacción entre las instancias que generan las evaluaciones y las áreas responsables del diseño e implementación de la política educativa.

*Estrategia 3.2.1 Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población*

Líneas de acción:

- Establecer un marco regulatorio con las obligaciones y responsabilidades propias de la educación inclusiva.
- Fortalecer la capacidad de los maestros y las escuelas para trabajar con alumnos de todos los sectores de la población.
- Definir, alentar y promover las prácticas inclusivas en la escuela y en el aula.
- Desarrollar la capacidad de la supervisión escolar y del Servicio de Asistencia Técnica a la escuela, para favorecer la inclusión educativa.
- Impulsar el desarrollo de los servicios educativos destinados a la población en riesgo de exclusión.
- Robustecer la educación indígena, la destinada a niños migrantes, la telesecundaria, así como los servicios educativos que presta el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
- Impulsar políticas públicas para reforzar la enseñanza en lenguas indígenas en todos los niveles educativos, poniendo énfasis en regiones con lenguas en riesgo de desaparición.
- Ampliar las oportunidades educativas para atender a los grupos con necesidades especiales.
- Adecuar la infraestructura, el equipamiento y las condiciones de accesibilidad de los planteles, para favorecer la atención de los jóvenes con discapacidad.
- Garantizar el derecho de los pueblos indígenas a recibir educación de calidad en su lengua materna y con pleno respeto a sus culturas.

*Estrategia 3.2.2 Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad*

Líneas de acción:

- Diversificar las modalidades de becas para apoyar a los estudiantes con necesidades especiales y en situación de vulnerabilidad.
- Promover que en las escuelas de todo el país existan ambientes seguros para el estudio.
- Fomentar un ambiente de sana convivencia e inculcar la prevención de situaciones de acoso escolar.

### *Estrategia II*

Líneas de acción:

- Actualizar el marco normativo general que rige la vida de las escuelas de educación básica, con el fin de que las autoridades educativas estatales dispongan de los parámetros necesarios para regular el quehacer de los planteles, y se establezcan con claridad deberes y derechos de los maestros, los padres de familia y los alumnos.
- Definir estándares de gestión escolar para mejorar el desempeño de los planteles educativos.

### *Estrategia III*

Líneas de acción:

- Impulsar en todos los niveles, particularmente en la educación media superior y superior, el acceso y permanencia de las mujeres en el Sistema Educativo, así como la conclusión oportuna de sus estudios.
- Fomentar que los planes de estudio de todos los niveles incorporen una perspectiva de género, para inculcar desde una temprana edad la igualdad entre mujeres y hombres.
- Incentivar la participación de las mujeres en todas las áreas del conocimiento, en particular en las relacionadas con las ciencias y la investigación.
- Robustecer la participación de las niñas y mujeres en actividades deportivas, para mejorar su salud y su desarrollo humano.
- Promover la participación equitativa de las mujeres en actividades culturales.

### **Indicadores de evaluación del PND y su utilidad para evaluar los derechos humanos**

El enfoque basado en derechos da una gran importancia a la evaluación, ya que su proceso y sus resultados pueden considerarse una extensión del Estado de derecho puesto que informa sobre el estado de los derechos y al mismo tiempo promueve el involucramiento de las personas para participar en la formulación de políticas que ayuden a resolver situaciones que los afectan. Para ello, es necesario: a) definir con claridad los derechos de forma tal que sea posible su evaluación y b) utilizar indicadores pertinentes para su difusión y promoción de la participación. Esta tarea no es sencilla, incluso el CONEVAL acepta que sus evaluaciones todavía son limitadas debido a que no se han desarrollado indicadores relevantes para obtener evidencia sobre el cumplimiento de los derechos (CONEVAL, 2015, p. 91).

Sin estos dos elementos básicos, la evaluación de los programas y acciones del gobierno federal todavía no se sitúa dentro del enfoque de derechos y sus resultados continuarán describiendo circunstancias inconexas favoreciendo igualmente una planeación fragmentada.

El PND presenta dos indicadores relacionados con la meta: México con educación de calidad. El primero se basa en los resultados de la prueba ENLACE.<sup>4</sup> Se plantea el indicador, pero no hay metas a mediano y largo plazo. No se observa una relación directa con derechos humanos. Para preescolar el indicador no aplica.

El segundo es la eficiencia terminal del Sistema Educativo Nacional (SEN). Tampoco presenta metas a mediano y largo plazo. No se observa una relación explícita con derechos humanos. Para preescolar el indicador no aplica.

Con todo, sí se plantean indicadores más pertinentes desde el enfoque de derechos en otras metas.

### **Las políticas del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 desde un enfoque de derechos**

El Programa Sectorial de Educación (PSE) se basa en las metas y objetivos que se describen en el PND para profundizar en las metas del sector. Establece acciones específicas e indicadores que permitirán medir los avances obtenidos. Por ser el programa que detalla las políticas educativas en el periodo de 2013-2018 revisaremos los principales elementos que arman el programa sectorial.

Las políticas del PSE afirman que se alinean al PND, por ello, se enfatiza textualmente que su enfoque consistirá en promover políticas que acerquen lo que se enseña en las escuelas y las habilidades que el mundo de hoy demanda desarrollar para una sana convivencia y el aprendizaje a lo largo de la vida. Sin embargo, es importante resaltar que el PND declara que se desea que el país sea una sociedad de derechos como se plantea en la Constitución Política.

### **Las bases normativas del PSE**

El documento declara que responde a los artículos constitucionales 25° y 26°, que se refieren a las atribuciones estatales y sus procedimientos para la planeación de políticas y servicios. Menciona que la definición de los objetivos, estrategias y líneas de acción tiene como referente el artículo 3°, sus leyes reglamentarias derivadas de dicho artículo como son la Ley General del Servicio Profesional Docente (LGSPD) y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (LINEE). Incorpora normativas de la Ley General de Educación (LGE). Y se atienden distintos ordenamientos de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH). Sin embargo, el PSE no considera otras leyes transversales que el PND sí plantea como la Ley General de Salud (LGS) y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED). Tampoco aparecen como referencias la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD), la Ley General de Derechos

<sup>4</sup> Recientemente, la prueba ENLACE fue cancelada, la SEP y el INEE se encuentran trabajando para la construcción de nuevas pruebas dirigidas a la evaluación de los estudiantes de la educación básica.

Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLPi) o la Ley General de la Infraestructura Física Educativa (LGIFE).

### El diagnóstico y su relación con los derechos humanos o el derecho a la educación

El diagnóstico que se presenta, en específico con relación a la educación básica, utiliza algunos indicadores basados en la matrícula y resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales, pero sin hacer una referencia clara a los derechos.

Menciona problemas con la formación de los docentes, incluye aspectos de infraestructura, temas de padres de familia, pero no ofrece datos. Tampoco relaciona estas circunstancias con el cumplimiento del derecho a y en la educación ni haciendo referencia a los derechos de estos protagonistas.

Hay una sección dedicada a inclusión y equidad que presenta la necesidad de acceso a la educación, cobertura y deserción escolar. Sin embargo, no presenta datos comparativos ni indicadores específicos sobre poblaciones vulnerables, por ejemplo, de educación intercultural y bilingüe. Esta información es más abundante en el PND.

El diagnóstico no presenta con claridad la situación de los derechos con relación al sector educativo, y hay pocos datos que permitan establecer una línea base sobre ellos.

### Objetivos y estrategias del PSE y su relación con los derechos humanos

El Programa Sectorial de Educación 2013-2018 (PSE) prevé seis objetivos para articular el esfuerzo educativo durante la presente administración, cada uno acompañado de sus respectivas estrategias y líneas de acción. Para su análisis dispondremos de los mismos criterios utilizados para examinar el PND. La tabla 2.3 identifica referencias explícitas a los derechos humanos, las bases para detectar una brecha que se desea disminuir o eliminar, así como orientaciones para la evaluación de algún derecho.

Tabla 2.3 Objetivos del PSE 2013-2018 y su relación expresa a derechos

Objetivo	Relación directa a educación básica o preescolar	Referencia expresa a derechos en general o alguno particular
1. Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de todos los grupos de la población.	Sí	Su redacción asume alguna relación con el derecho a una educación de calidad y el derecho a la no discriminación.
2. Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo, a fin de que contribuya al desarrollo de México.	No	Su redacción asume alguna relación con el derecho a la educación de calidad y el término de pertinencia no se define en términos de las aspiraciones de un enfoque de derecho.

Objetivo	Relación directa a educación básica o preescolar	Referencia expresa a derechos en general o alguno particular
3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa.	Sí	Su redacción se vincula con el derecho a la educación de calidad, el derecho a la no discriminación, derecho de igualdad entre mujeres y hombres.
4. Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral.	Sí	Su redacción asume alguna relación con el derecho a la salud y cultura física.
5. Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos privilegiados para impulsar la educación integral.	No, es indirecta	Su redacción asume alguna relación con los derechos culturales.
6. Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.	No	Su objetivo se dirige a niveles diferentes de educación básica.

La tabla muestra las mismas limitaciones detectadas en el PND, la redacción de los objetivos muestra la influencia del enfoque de derechos que se plantea dentro de la Constitución Política, pero sin llegar a construir un marco completo basado en derechos, incluso, como el CONEVAL (2015) observa, varios de los objetivos generales se redactan *ad hoc*, no considerando de forma explícita los derechos a los que se aluden, ni de modo que se puedan evaluar con respecto a una brecha detectada.

### Estrategias y líneas de acción relacionadas con la educación básica y preescolar

De manera similar al PND, las metas del PSE incluyen un conjunto amplio de objetivos, estrategias y líneas de acción. Estas estrategias y líneas de acción pueden atender a un derecho o conjunto de derechos, pero desde un enfoque basado en derechos se observan dispersas y fragmentadas.

Presentamos las estrategias y líneas de acción que tienen una relación directa con el sistema educativo y la educación preescolar:<sup>5</sup>

*Estrategia 1.1 Crear condiciones para que las escuelas ocupen el centro del quehacer del sistema educativo y reciban el apoyo necesario para cumplir sus fines*

Líneas de acción:

- Trabajar con los estados para asegurar que las escuelas queden ubicadas en el centro del Sistema Educativo.
- Apoyar a los estados con instrumentos normativos y técnicos, así como con la formación de personal, para asegurar la normalidad escolar mínima.

<sup>5</sup> No se enlistan las que se dirigen a educación media superior o superior, o las dirigidas a la investigación científica, o al ámbito cultural que no se relacionan directamente con la educación básica.



*Estrategia 1.2. Fortalecer las capacidades de gestión de las escuelas, en el contexto de su entorno, para el logro de los aprendizajes*

Líneas de acción:

1.2.1. Estimular la generación de altas expectativas de logro y el compromiso de cada docente con el aprendizaje de sus alumnos.

1.2.2. Concentrar el quehacer de la escuela en la enseñanza y el aprendizaje, con la atención centrada en los logros.

1.2.3. Fortalecer el liderazgo de directores y supervisores, así como el compromiso del equipo docente, en su ámbito de competencia, para asegurar la normalidad escolar mínima.

1.2.4. Desarrollar estándares de gestión escolar que sirvan de referente para la actuación, evaluación y mejora continua de las escuelas.

1.2.5. Impulsar ajustes al marco normativo para establecer con claridad derechos y deberes que faciliten un ambiente escolar de trabajo, disciplina, responsabilidad, cooperación y concordia.

1.2.6. Normar e impulsar la operación adecuada de los consejos técnicos escolares, para la buena planeación, seguimiento de los procesos educativos y fomento del trabajo colaborativo.

1.2.7. Constituir el Servicio de Asistencia Técnica a la Escuela, para acompañar y asesorar a cada plantel educativo de acuerdo con sus necesidades específicas.

1.2.8. Establecer, junto con las autoridades estatales, normas que permitan a las escuelas la administración simplificada de los presupuestos que se les asignen.

1.2.9. Impulsar a los consejos escolares de participación social como un elemento clave para el buen funcionamiento de la escuela.

1.2.10. Establecer distintos modelos de intervención en las escuelas, en función de las capacidades de gestión que éstas tengan desarrolladas.

*Estrategia 1.5. Dignificar a las escuelas y dotarlas de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para favorecer los aprendizajes*

Líneas de acción:

1.5.1. Elaborar y mantener actualizado, conjuntamente con los estados, un inventario de la infraestructura y del equipamiento de cada escuela.

1.5.2. Coordinar programas y otorgar apoyos a los estados para que las escuelas cuenten con los espacios físicos y el equipamiento básico requeridos.

1.5.3. Priorizar apoyos para que las escuelas cuenten con agua potable e instalaciones hidrosanitarias funcionales para mujeres y hombres.

1.5.4. Asegurar que las escuelas cuenten con instalaciones eléctricas apropiadas.

1.5.5. Establecer una política nacional para dotar a alumnos y escuelas con el equipo electrónico apropiado para la enseñanza y la administración escolar.

1.5.7. Prever mecanismos para el adecuado mantenimiento del equipo electrónico y soporte técnico para su buen funcionamiento.

1.5.8. Colaborar con otras dependencias federales en los programas necesarios para que las escuelas tengan acceso a internet de banda ancha.

1.5.9. Estimular la construcción o acondicionamiento de espacios para reuniones de docentes y del consejo técnico escolar.

1.5.10. Impulsar nuevos modelos de mantenimiento basados en presupuestos asignados directamente a las escuelas.

*Estrategia 1.6. Utilizar la información derivada de las evaluaciones en la toma de decisiones para mejorar la calidad de la educación y evitar el abandono escolar*

1.6.4. Promover el uso de los resultados de las evaluaciones de logro para detectar y apoyar a alumnos con dificultades o rezagos en sus aprendizajes.

1.6.5. Asegurar que la evaluación en la escuela y en el sistema educativo sirva al propósito de prevenir la exclusión y el abandono escolar.

1.6.6. Proveer apoyos para favorecer la aceptación y facilitar el correcto análisis de las evaluaciones en las supervisiones y al interior de las escuelas.

1.6.7. Facilitar el establecimiento de redes de escuelas para compartir los aprendizajes obtenidos en las evaluaciones.

1.6.8. Impulsar el uso de evaluaciones para diseñar estrategias pertinentes para el desarrollo profesional docente.

*Estrategia 1.7. Fortalecer la relación de la escuela con su entorno para favorecer la educación integral*

Líneas de acción:

1.7.1. Promover la comunicación de las escuelas con madres y padres de familia para la colaboración mutua en la tarea educativa.

- 1.7.2. Fortalecer los mecanismos para evitar que las familias paguen cuotas obligatorias en las escuelas públicas.
- 1.7.3. Impulsar la coordinación de escuelas y familias para construir una convivencia respetuosa de los derechos humanos y la perspectiva de género.
- 1.7.4. Promover, junto con las familias, ambientes libres de violencia que favorezcan una educación integral de niñas, niños y jóvenes.
- 1.7.5. Asegurar que el currículo esté pensado y redactado para ser comprendido en sus rasgos básicos por las familias.
- 1.7.6. Alentar la producción de materiales que faciliten la comprensión de la tarea escolar por parte de madres y padres de familia.
- 1.7.7. Promover mecanismos de información y rendición de cuentas a la comunidad por parte de las escuelas.
- 1.7.8. Coordinar acciones con el sector salud para las campañas de vacunación, de prevención del embarazo en edad temprana e infecciones de transmisión sexual.
- 1.7.9. Impulsar la participación de las autoridades educativas estatales y de las escuelas en las campañas para una alimentación sana y contra la obesidad.
- 1.7.10. Promover mecanismos de colaboración de las áreas de atención a la familia, estatales y municipales, con la escuela.

### *Estrategia 3. Igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres*

#### Líneas de acción:

1. Establecer códigos de conducta en las escuelas para eliminar la violencia entre varones, mujeres, niñas y adolescentes.
2. Establecer mecanismos de detección y sanción del maltrato docente.
3. Promover la creación de una instancia para recibir y atender denuncias de maltrato, hostigamiento y acoso sexual en las escuelas.
4. Establecer un mecanismo para detectar violencia escolar y familiar en el sistema escolar.
5. Promover la formación docente sensible al género, el respeto a los derechos humanos y la no violencia.
6. Desarrollar campañas y acciones para difundir entre las familias las consecuencias del maltrato y la violencia familiar.

7. Promover la incorporación de las niñas y jóvenes en el manejo y conocimiento de las TIC.
8. Impulsar el incremento de las escuelas de tiempo completo en todo el territorio nacional.
9. Coordinar las acciones pertinentes con el INEE para que la evaluación educativa considere la perspectiva de género.

*Estrategia 3.4. Impulsar la educación intercultural en todos los niveles educativos y reforzar la educación intercultural y bilingüe para poblaciones que hablen lenguas originarias*

Líneas de acción:

- 3.4.1. Priorizar los modelos de escuelas de jornada ampliada y de tiempo completo en la educación indígena y en las escuelas multigrado.
- 3.4.2. Privilegiar la expansión de oportunidades educativas hacia zonas tradicionalmente más desfavorecidas, con modelos cultural y lingüísticamente pertinentes.
- 3.4.4. Ofrecer becas de transporte y otras que permitan a la población rural dispersa desplazarse a otras poblaciones cuando ésta sea la mejor opción educativa.
- 3.4.5. Asegurar que los maestros que trabajan en comunidades indígenas hablen la lengua originaria de la localidad.
- 3.4.6. Fortalecer a las figuras educativas y actualizar los modelos educativos del CONAFE para reducir el abandono y mejorar la calidad de los servicios.
- 3.4.7. Asegurar la pertinencia cultural y lingüística del currículo y los materiales educativos para atender la diversidad lingüística en las escuelas.

*Estrategia 3.5. Impulsar nuevas formas y espacios de atención educativa para la inclusión de las personas con discapacidad y aptitudes sobresalientes en todos los niveles educativos*

Líneas de acción:

- 3.5.1. Actualizar el marco regulatorio con un enfoque para la inclusión en todos los niveles educativos.
- 3.5.2. Alentar y promover modelos y prácticas escolares que permitan la inclusión en todos los niveles educativos.
- 3.5.3. Desarrollar estrategias metodológicas y materiales educativos apropiados para la atención de los diversos tipos de discapacidad o de problemas para el aprendizaje.
- 3.5.4. Desarrollar capacidades en docentes, directivos y supervisores para favorecer la inclusión educativa en la escuela regular.

3.5.5. Otorgar al personal directivo y docente apoyos técnicos y pedagógicos para facilitar la inclusión plena de los alumnos con discapacidad.

3.5.6. Adecuar y equipar planteles educativos para eliminar o reducir las barreras físicas que impiden el acceso y la participación de estudiantes con discapacidad.

3.5.7. Promover acciones para detectar y atender adecuadamente a alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes.

3.5.8. Otorgar apoyos a personas con discapacidad que los habiliten para continuar sus estudios durante todo el trayecto educativo.

3.5.9. Impulsar acciones para que la convivencia de los estudiantes con discapacidad y sus compañeros sea apreciada como fuente de riqueza educativa y social.

*Estrategia 3.6. Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables*

Líneas de acción:

3.6.1. Mejorar los mecanismos para identificar y atender oportunamente a las poblaciones excluidas del Sistema Educativo Nacional (SEN) o en mayor riesgo de abandono.

3.6.2. Ampliar y mejorar los programas de becas destinados a atacar el abandono escolar en todos los tipos y modalidades de educación.

3.6.3. Dotar de útiles escolares a los alumnos de educación básica para apoyar su proceso educativo.

3.6.4. Fortalecer la efectividad de la educación para grupos vulnerables mediante el trabajo estrecho con las familias de la población atendida.

3.6.6. Garantizar que los niños y niñas de familias de jornaleros agrícolas migrantes reciban servicios educativos suficientes y pertinentes.

3.6.8. Conjuntar esfuerzos interinstitucionales y de organismos de la sociedad civil a favor de una educación inclusiva, con reglas claras.

3.6.9. Apoyar programas que faciliten la adaptación en la escuela de las niñas, niños y jóvenes repatriados que llegan de Estados Unidos de América.

3.6.10. Promover acciones interinstitucionales que involucren la participación de poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes, tendientes a la inclusión y equidad educativa.

### *Estrategia 3. Igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres*

Líneas de acción:

- Difundir los derechos y adoptar acciones afirmativas para garantizar el goce de los derechos de niñas, adolescentes y jóvenes.
- Promover la adopción de criterios de paridad en cargos directivos del sistema escolar e instituciones de investigación científica y tecnológica.
- Promover la inclusión de los temas de derechos humanos de las mujeres en los planes de estudio de todos los niveles educativos.
- Eliminar cualquier imagen, contenido o estereotipo sexista y/o misógino de libros de texto en educación básica y media superior.
- Incorporar talleres y materiales pedagógicos auxiliares para educar en la no violencia, la tolerancia, las nuevas masculinidades.
- Incorporar en los planes de estudio el tema de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.
- Fortalecer el desarrollo de capacidades de las adultas mayores, jóvenes, adolescentes y niñas en hogares carentes con jefaturas femeninas.
- Incentivar el acceso de las mujeres indígenas en todos los niveles de educación mediante el otorgamiento de becas.
- Impulsar una cruzada nacional para abatir el analfabetismo y rezago escolar con especial atención en niñas y adolescentes jornaleras agrícolas y migrantes.
- Promover la educación básica y media superior de las mujeres con discapacidad, con VIH-SIDA y adultas mayores.
- Fortalecer los programas de becas para niñas que viven en los municipios de la Cruzada contra el Hambre.
- Desarrollar y promover medidas a favor de la paridad en los cargos directivos de los centros educativos y de investigación.
- Integrar una Red de Promotores de la no violencia hacia las mujeres y nuevas masculinidades no violentas, en comunidades indígenas.
- Fortalecer la educación sexual con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género y competencias para la vida en todos los niveles y modalidades educativas.
- Fortalecer y ampliar programas y acciones dirigidos a la prevención del trabajo infantil y la promoción de los derechos de la niñez con perspectiva de género.

#### *Estrategia 4.1. Apoyar las acciones para el fortalecimiento de la infraestructura deportiva en el sistema educativo*

Líneas de acción:

- 4.1.1. Apoyar a las autoridades educativas, federal y estatales, en las discusiones técnicas que ayuden al sistema educativo a mejorar su infraestructura deportiva.
- 4.1.2. Colaborar con las autoridades educativas en la elaboración de diagnósticos sobre el estado de la infraestructura deportiva.

4.1.3. Impulsar las inversiones de autoridades y organismos diversos en infraestructura deportiva en las escuelas.

4.1.4. Realizar inversiones en infraestructura deportiva cuando lo acuerde con las autoridades o instituciones educativas.

4.1.5. Procurar la construcción y adecuación de espacios escolares deportivos con infraestructura y servicios que contemplen las necesidades de las mujeres.

4.1.6. Apoyar la creación de infraestructura para que se practique deporte en zonas de alta marginación.

*Estrategia 4.2. Impulsar la práctica de la actividad física y el deporte en las instituciones de educación*

Líneas de acción:

4.2.1. Establecer programas de coordinación con las autoridades educativas para que los estudiantes tengan mayor acceso a la práctica de actividades físicas y deportivas.

4.2.2. Participar con las autoridades educativas en el fortalecimiento de las escuelas de maestros de educación física.

4.2.3. Participar en las evaluaciones de las capacidades deportivas de la población escolar.

4.2.4. Desarrollar acciones que motiven a los estudiantes a practicar con regularidad las actividades físicas y deportivas.

4.2.5. Complementar los programas para las actividades físicas en las escuelas con temas de nutrición para combatir el sobrepeso y la obesidad.

4.2.6. Fortalecer la gestión del deporte en las instituciones educativas.

4.2.7. Diversificar las actividades deportivas de las mujeres en las escuelas de educación básica y media superior.

*Estrategia 5.1. Fomentar la educación artística y cultural y crear mayores oportunidades de acceso a la cultura, especialmente para el sector educativo*

Líneas de acción:

5.1.1. Ampliar las opciones de iniciación y apreciación artística para fortalecer la formación integral en la educación básica y media superior.

5.1.2. Elaborar alternativas de capacitación para que el personal docente de educación básica y media superior desarrolle contenidos artísticos y culturales.

5.1.3. Fomentar la lectura como habilidad básica en la superación de la desigualdad.

### Indicadores de evaluación del PSE y su utilidad para evaluar los derechos humanos

El programa presenta los indicadores con los que evaluará los resultados de los objetivos que desea alcanzar. Los 13 indicadores se presentan en la tabla 2.4.

Tabla 2.4 Indicadores para evaluar los resultados del PSE 2013-2018

Indicador	Relacionado con educación básica o preescolar	Relacionado con derechos
1.1 Proporción de plazas docentes contratadas por Concurso de Oposición en educación básica.	Sí	Se asume que se vincula con el derecho a la educación de calidad.
1.2 Número de escuelas de tiempo completo.	Se vincula con la educación básica pero el programa no está dirigido a educación preescolar.	Se asume que se vincula con el derecho a una educación de calidad y con el derecho a la educación obligatoria y gratuita.
1.3 Porcentaje de estudiantes que obtiene el nivel educativo insuficiente en los dominios de Español y Matemáticas evaluados por los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos (EXCALE) en educación básica.	Se vincula con la educación básica, pero el indicador sólo recoge información de primaria y secundaria.	Se asume vinculada con el derecho a una educación de calidad.
2.1 Índice de incorporación al Sistema Nacional del Bachillerato.	No	Se asume vinculado al derecho de educación de calidad.
2.2 Porcentaje de estudiantes inscritos en programas de licenciatura reconocidos por su calidad.	No	Se asume vinculado al derecho de educación de calidad.
2.3 Número de certificados de competencia laboral emitidos.	No	Se asume vinculado al derecho de educación de calidad.
3.1 Tasa bruta de escolarización de educación media superior y superior.	No	Se asume vinculado con cobertura, inclusión y equidad.
3.2 Tasa bruta de escolarización de educación básica, media superior y superior para los primeros cuatro deciles de ingreso monetario per cápita.	No	Se asume vinculado con cobertura, inclusión y equidad.
3.3 Tasa de abandono escolar en educación primaria, secundaria y media superior.	Sí, pero el indicador excluye datos de preescolar.	Se asume vinculado con cobertura, inclusión y equidad.
4. Proporción de estudiantes que se incluyen en el Registro Nacional del Deporte.	Indirecto, el indicador se refiere al avance de las políticas de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE).	No hay mención de algún tipo de derecho, sea de salud o de la cultura física.
5. Proporción de estudiantes beneficiados con los servicios y actividades artísticas y culturales.	Sí, el indicador se refiere a la integración con otros servicios, por ejemplo, bibliotecas, museos, etc.	No hay mención de algún tipo de derecho, sea de la educación o derechos culturales.
6.1 Gasto en investigación científica y desarrollo experimental ejecutado por las Instituciones de Educación Superior (IES) respecto al Producto Interno Bruto (PIB).	No	No hay mención de algún tipo de derecho.
6.2 Porcentaje de programas de doctorado escolarizados en áreas de Ciencia y Tecnología registrados en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad.	No	No hay mención de algún tipo de derecho.



A pesar de los avances en los procesos de programación que se sustentan en las nuevas disposiciones constitucionales, existen limitaciones en la construcción de indicadores pertinentes para evaluar el cumplimiento de los derechos humanos (CONEVAL, 2015). Sin duda esta circunstancia es relevante para este análisis pues deja clara la necesidad de desarrollar estrategias e indicadores para la evaluación de las políticas bajo los nuevos criterios. Recordemos que el derecho a la educación concibe la formulación de los indicadores como una extensión del Estado de derecho (SAHRC, 2012; Tomasevski, 2004; RTE, 2010; UNESCO, 2014).

De los 13 indicadores, cinco se refieren a la educación básica de forma directa, uno de forma indirecta; de ellos, uno se refiere de forma directa a la educación preescolar y dos de forma indirecta. No hay indicadores relacionados con un conjunto amplio de derechos que se describen en el PND: por ejemplo, derechos lingüísticos, derecho a la no discriminación, igualdad entre mujeres y hombres, derechos a la salud, derechos de personas que sufren discapacidad, atención a grupos vulnerables. No hay indicadores sobre infraestructura escolar, a pesar de que hay una ley federal específica a ese rubro.

El Programa Sectorial tampoco recoge información específica sobre programas de educación preescolar del sistema de educación indígena, CONAFE, educación comunitaria que dentro del mecanismo de seguimiento del Programa Sectorial permanecen invisibilizados y, en consecuencia, no se ofrece ninguna posibilidad de rendición de cuentas.

### Observaciones al PND y al PSE

Con base en la revisión de los dos documentos, coincidimos con algunas de las conclusiones que el CONEVAL (2008 y 2015) hace respecto a los derechos sociales, entre ellas: a) emerge un enfoque basado en derechos propuesto por la Constitución Política, pero que no constituye un marco completo para evaluar los derechos humanos; b) hay poca claridad en la definición de los derechos humanos; c) al no utilizar de manera explícita un enfoque basado en derechos, los objetivos, las estrategias y líneas de acción se presentan dispersos y fragmentados.

Agregaríamos las siguientes consideraciones: se observa un esfuerzo más claro para adoptar el enfoque basado en derechos en el PND que en el PSE, pero no se logra identificar alguna referencia relacionada con algún método o procedimiento para elaborar los documentos con base en un enfoque de derechos. El texto del PND ofrece buenos ejemplos de una redacción más acorde con las características que demanda el enfoque de derechos y algunas recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Se detectan serias debilidades en los procesos de supervisión y de evaluación de la educación, tanto en el PND como en el PSE, desde un enfoque de derechos humanos. La principal limitación corresponde a la construcción de indicadores pertinentes y relevantes para evaluar el cumplimiento de derechos. Para la UNESCO (2007 y 2014) este enfoque tiene consecuencias, tanto para el proceso con el que se realiza como para los resultados que pretende evaluar. Por lo que se refiere al proceso, es necesaria una mayor trans-

parencia de la información sobre cómo se imparte la educación, así como las secuelas si no se cumplen con los objetivos propuestos. Además, los niños y sus comunidades, particularmente atendidos por los modelos de educación indígena y por el CONAFE, tienen que participar activamente en tanto que asociados e intervenir en el diseño, el análisis y el aprovechamiento compartido de la información y la documentación. Esos marcos de supervisión y evaluación ayudarán a aprehender los indicadores cualitativos y cuantitativos de la realización del enfoque de la educación basado en los derechos humanos. Por lo que hace a los resultados, en la supervisión y evaluación habrá que abordar:

- Los cambios en las vidas de los niños, particularmente de grupos vulnerables, con el fin de evaluar si sus derechos a la educación se realizan mejor o han dejado de ser infringidos.
- Los cambios en la política, las estructuras y las prácticas, y sus consecuencias en la realización de los derechos en el terreno de la educación.
- Los cambios reflejados en la evaluación de la equidad y la no discriminación en el acceso a la educación, la calidad de esa educación y la experiencia de los niños dentro de ella.
- Las oportunidades de participación y ciudadanía activa de los niños, y de otros interesados directos, en los establecimientos escolares y en el desarrollo general de la política de educación.
- Los cambios habidos en la capacidad de la sociedad civil y la comunidad para respaldar el enfoque basado en los derechos humanos, por ejemplo, mediante la defensa de una mejor educación, el apoyo a las escuelas locales y el logro de la igualdad entre las niñas y los niños.

## Programas relacionados con la educación básica y preescolar

En esta sección describiremos los programas que se vinculan con la educación básica y la educación preescolar. El panorama es vasto y complicado (CONEVAL, 2013). La complejidad deriva en que las intervenciones del gobierno federal son heterogéneas en varios aspectos como el monto del presupuesto que se asigna en cada ejercicio fiscal, la distribución geográfica, las características sociales y culturales de la población atendida, los cambios que los programas sufren debido a elementos de coyuntura económica o de las prioridades de política pública establecidas por los poderes Legislativo y Ejecutivo Federal. Y es que, entre las administraciones y entre cada uno de los años en que éstas fungen, los programas desaparecen, se fusionan o algunos de sus componentes se integran a otras intervenciones. Este escenario institucional hace bastante difícil la organización, sistematización y evaluación de las políticas públicas.<sup>6</sup>

Dentro de las instancias federales, la SEP es una de las que más complejidad posee. Según los datos de CONEVAL, fue la instancia con el mayor gasto invertido (34.3% del gasto

<sup>6</sup> Con el objetivo de manejar la complejidad para evaluar las políticas públicas fue necesario crear El Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Éste sistematiza información clave de los programas y acciones del Gobierno Federal. Una de sus aportaciones es que tiene como base los derechos sociales (que incluye el derecho a la educación) y posee ejes de diferenciación básicos dentro de un enfoque de derechos.

total en desarrollo social) y con el mayor número de programas (98) en el año 2013. Y en el análisis que realizan observan que una mayor inversión no necesariamente asegura un mayor acceso efectivo a los derechos sociales, y no precisamente mejora la calidad de los servicios. Por ejemplo, toman como referencia los resultados obtenidos en la prueba PISA de 2012, en la que México se ubicó en el lugar 53 de los 65 países que participaron y el último lugar de los 34 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

También existe gran complejidad en la organización de los programas, ya que la nomenclatura oficial de manera genérica sólo utiliza una palabra: programa. El significado más sencillo proviene de la Real Academia Española (RAE) que define un programa como “serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto”. Y las acciones de las instancias federales del sector educativo se adhieren al Programa Sectorial de Educación (PSE), el cual contiene a todos los demás programas, como el Programa de Estudios de Educación Preescolar y, a su vez, las instancias federales poseen su propio programa institucional. De esta manera, el nombre oficial de cada una de estas intervenciones dificulta entender la jerarquía y posible interdependencia de cada una. En cuanto a la evaluación, ello favorece que ésta se realice de forma aislada, con dificultades para considerar los resultados con relación a visiones más amplias de donde se desprenden (por ejemplo, la diferencia entre plan, programa y proyecto), o su complementariedad con otras intervenciones del mismo nivel (por ejemplo, cómo la acción conjunta de los proyectos incide en el cumplimiento general del programa).

En el PND 2013-2018 aparece un conjunto de 41 programas generales (sectoriales, nacionales, especiales y regionales), que contienen 233 programas específicos de desarrollo social. Para fines de este documento presentaremos aquellos que se vinculan con la educación básica ya que desde el año 2002, el sistema de educación preescolar forma parte del sistema de educación básica. Sin embargo, no todos los programas dirigidos a la educación básica operan en el nivel preescolar.

### Programas en la educación básica

Como hemos descrito anteriormente, las intervenciones y acciones del gobierno federal construyen un escenario complejo en los distintos sectores en que se organizan. La multiplicidad de las intervenciones y la existencia de acciones transversales hace que sea complicado sistematizar los programas del gobierno federal (CONEVAL, 2015). Existen diferentes tipos de programas (sectoriales, especiales) y, desde la SEP, la SEDESOL y la Secretaría de Salud hay varios programas que se dirigen a la educación de niños y niñas de 3 años de edad hasta los 5 años 11 meses. También concurren programas que se dirigen al sistema de educación básica y algunos incluyen al nivel preescolar. Desde un enfoque de derechos se tendrían que analizar de una manera más integral todos los esfuerzos que van dirigidos a la educación básica, y determinar la utilidad del enfoque sectorizado del gobierno federal para atender los aspectos educativos, de salud, de seguridad social, de trabajo, que bajo un enfoque de derechos deberían ser programados dentro de un enfoque integral.

## Programas sectoriales y especiales relacionados con la educación básica

La sectorización y estrategias transversales que se utilizan dentro de las instancias federales hacen que la organización y la sistematización de los programas sean complejas. En la tabla 2.5 presentamos los programas sectoriales y especiales que incluyen componentes dirigidos a la educación básica.

Tabla 2.5 Programas sectoriales y especiales que incluyen componentes dirigidos a la educación básica

Programa Sectorial de Educación
Programa Sectorial de Salud
Programa Nacional de Desarrollo Social
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de Personas con Discapacidad
Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres
Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación
Programa Especial de Cultura y Arte

## Programas institucionales que tienen componentes para fortalecer al sistema escolar

Como hemos mencionado previamente, existen varias instancias federales que ofrecen servicios de educación preescolar. Para ello, también elaboran un programa institucional que contiene elementos y objetivos dirigidos a la educación básica o preescolar. Éstos se presentan en la tabla 2.6.

Tabla 2.6 Programas institucionales que tienen componentes para fortalecer el sistema escolar

Programas	Objetivo general y beneficiarios del programa
<b>Programa Institucional del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa</b>	Este es un programa especial derivado del PND. No presenta un objetivo general, sino específicos. Presentamos el que se refiere a las escuelas de educación básica: <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la infraestructura pública educativa del país, con el fin de restituir y adecuar sus condiciones de operación.</li> </ul>
<b>Programa Institucional de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos</b>	Este es un programa especial derivado del PND. No presenta un objetivo general, sino específicos. Presentamos los que se refieren a las escuelas de educación básica: <ul style="list-style-type: none"> <li>Producir con suficiencia, oportunidad, eficiencia y calidad libros de texto gratuitos y materiales educativos que demanda el Sistema Educativo Nacional.</li> <li>Distribuir con suficiencia, oportunidad, eficiencia y calidad libros de texto gratuitos y materiales educativos que demanda el Sistema Educativo Nacional.</li> </ul>
<b>Programa Institucional del Consejo Nacional de Fomento Educativo</b>	Objetivo: generar equidad educativa, para los niños y jóvenes de sectores vulnerables del país. Combatir el rezago educativo en educación inicial y básica.

## Programas generales dirigidos a fortalecer al sistema escolar

Se pueden identificar un conjunto de programas generales y variados que tienen como objetivo fortalecer aspectos determinados alrededor del sistema escolar. Por ejemplo, el otorgar becas a los estudiantes, el cuidado de la salud, y más recientemente aspectos relacionados con los derechos humanos. Entre ellos, destacamos en la siguiente tabla:

Tabla 2.7 Programas generales que fortalecen aspectos alrededor del sistema escolar

Programas	Objetivo general y beneficiarios del programa
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	Objetivo: contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante normas y apoyos para los servicios educativos públicos, así como el mejoramiento de infraestructura y equipamiento de instituciones públicas de educación básica, media superior y superior, que atienden población en contexto de vulnerabilidad y/o discapacidad.
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	Objetivo: contribuir a asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación, a través de la formación integral de todos los grupos de la población mediante esquemas de formación, actualización académica, capacitación e/o investigación a personal docente, personal técnico docente, con funciones de dirección, de supervisión, de asesoría técnica pedagógica y cuerpos académicos. El programa en educación básica es de cobertura nacional.
Programa Nacional de Becas	Objetivo: contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el otorgamiento de becas para el acceso, la permanencia y el egreso de la población estudiantil. El programa en educación básica tiene cobertura nacional.
Programa de Salud Alimentaria	Objetivo: promover una nueva cultura de la salud mediante el desarrollo de competencias para una vida saludable, entre las que destacan las referentes a prevenir, revertir y disminuir el avance en la prevalencia de sobrepeso y obesidad en los alumnos de educación básica y, con ello, ofrecer mayores oportunidades para alcanzar mejores logros de aprendizaje.

### Programas dirigidos a fortalecer el funcionamiento de las escuelas de educación básica

Existe un conjunto de programas que se dirigen de manera específica a mejorar el funcionamiento de las escuelas de educación básica. Algunos de estos programas tienen carácter voluntario y son las escuelas las que solicitan participar en ellos, por ejemplo, el Programa Escuelas de Calidad (PEC) y el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC).

Tabla 2.8 Programas dirigidos a fortalecer el funcionamiento de las escuelas de educación básica

Programas	Objetivo general y beneficiarios del programa
Programa Escuelas de Tiempo Completo	Objetivo: ampliar la jornada escolar entre 6 y 8 horas diarias. El programa es de cobertura nacional y podrán participar aquellas escuelas públicas de educación básica de las entidades federativas y la Ciudad de México. Se dará preferencia a educación primaria y telesecundaria (incluidas escuelas indígenas, multigrado, así como los servicios para población migrante y de educación especial).
Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica	Objetivo: contribuir a la mejora del logro educativo del alumnado de las escuelas públicas de educación básica, mediante las acciones establecidas en las estrategias locales, orientadas al fortalecimiento de la lectura, la escritura y las matemáticas; la difusión, la contextualización, el uso y la apropiación del currículo y los materiales educativos; así como los procesos de estudio de una segunda lengua, inglés. Podrán participar las escuelas públicas de educación básica y las entidades federativas que decidan participar voluntariamente en el Programa.
Programa Escuelas de Calidad	Objetivo: contribuir, en un marco de equidad y calidad, al fortalecimiento del ejercicio de la autonomía de gestión escolar de las escuelas públicas de educación básica que participan en el Programa. El Programa es de cobertura nacional, podrán participar escuelas públicas de educación básica en todos sus niveles y servicios educativos: inicial, especial, multigrado, indígena, migrante y telesecundaria. Podrán ser beneficiarios los Centros de Atención Múltiple (CAM), así como a los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) que proporcionen el servicio en el nivel de preescolar en las 32 entidades federativas que decidan participar voluntariamente.
Programa de Escuela Segura	Objetivo: contribuir al desarrollo de aprendizajes y ambientes escolares que favorezcan la convivencia inclusiva, democrática y pacífica en las escuelas participantes en el Programa. El Programa tiene cobertura nacional, podrán ser atendidas las escuelas públicas de educación básica de las 32 entidades federativas que manifiesten su voluntad de participar.

## Programa Especial de Educación Intercultural

También existen programas que tratan de atender la educación intercultural.

Tabla 2.9 Programa para la educación intercultural

Programas	Objetivo general y beneficiarios del programa
Programa Especial de Educación Intercultural	Este es un programa especial derivado del PND. No presenta un objetivo general, sino específicos. Presentamos el que se dirige a educación básica. Objetivo 1: fortalecer la pertinencia cultural y lingüística en la educación básica.

## Programas que se dirigen a la atención y la educación de niñas y niños en edad preescolar

Es importante resaltar que el Programa de Educación Preescolar contiene al mismo tiempo los componentes curriculares y elementos del plan de estudios del programa.

Tabla 2.10 Programas que se dirigen a la atención y la educación de niñas y niños en edad preescolar

Programas	Objetivo general y beneficiarios del programa
Programa de Educación Preescolar 2011	El programa oficial de educación preescolar es el documento base curricular de educación preescolar que se utiliza en las diferentes modalidades que se ofrecen. Este programa tiene adaptaciones en diferentes tipos de servicio de educación preescolar que existen en CONAFE, educación indígena.
Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	Objetivo: contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el acceso a servicios de cuidado y atención infantil a las madres y padres solos que trabajan, buscan empleo o estudian. El programa es nacional y atiende a niños y niñas entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años), en casos de niñas(os) con alguna discapacidad. Recuérdese que la educación preescolar comprende a niños de 3 años.

## Consideraciones para la evaluación de la oferta educativa de la educación preescolar

De manera similar a lo encontrado por el CONEVAL (2015) para programas sociales, este estudio encuentra complejo tratar de organizar los programas que intentan resolver problemas educativos. Existen una gran multiplicidad de instancias federales, y una gran diversidad de programas, muchos de ellos con estrategias y acciones transversales. Las evaluaciones de las políticas realizadas por el CONEVAL detectan que tal complejidad no resulta efectiva para cumplir con los derechos que se plantean en la Constitución Política (CONEVAL, 2008, 2013, 2015). Esto abre una ventana de oportunidad para el INEE de realizar las evaluaciones de políticas educativas con base en un enfoque de derechos y con una mirada intersectorial. En especial, para determinar de manera específica y detallada los resultados de dichas políticas.

En la revisión que realizamos de los programas encontramos las siguientes características generales:

1. Algunos de los programas sectoriales y especiales presentan una normatividad con relación a los derechos de una forma más extensa y clara que el PSE. Y presentan información detallada sobre la situación específica que tratan como: la educación intercultural, la infraestructura educativa, la inequidad y exclusión, etc.
2. Los procesos de seguimiento y evaluación tienen los mismos problemas que el PND y el PSE. Sus indicadores no permiten conocer la situación de los derechos humanos, las limitaciones o condiciones que impiden ejercerlos y consecuentemente tampoco podrán ofrecer información sobre su impacto en los derechos humanos. El resultado es que todavía muchos programas se plantean desde un enfoque parcializado, no integral y no intersectorial.
3. El uso de la palabra “programa” en el nombramiento de las actividades gubernamentales no logra distinguir la jerarquía y conexión de sus componentes, favoreciendo el aislamiento de acciones y la invisibilidad de su posible complementariedad e interconexión. El CONEVAL realizó un inventario de los programas sociales para poder evaluarlos. Sin embargo, ello no resuelve las limitaciones en la operación y ciertamente tampoco la mejora de los derechos humanos.
4. Hay programas que tratan de responder desde un enfoque particular los problemas globales. Sin embargo, tienen poca posibilidad de realizar planeación, implementación o evaluación de manera colaborativa:
  - **La calidad** se propone mejorar con base en tres programas: el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica que tiene énfasis en infraestructura y el tema de inclusión; el Programa Escuelas de Calidad cuyo énfasis es la gestión escolar; el Programa Escuelas de Tiempo Completo que se enfoca en aumentar el tiempo de la jornada escolar. Esto indica que dentro de ellos observan parcialmente el proceso de mejora de la calidad.
  - **La inclusión, la equidad y la convivencia pacífica** también incluyen 6 programas con enfoques distintos: el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa; el Programa Escuela Segura; el Programa Nacional de Becas; el Programa Especial de Educación Intercultural, el Programa de Educación Preescolar Indígena y el Programa de Preescolar del CONAFE.
  - **Los derechos lingüísticos** con tres programas: el Programa Especial de Educación Intercultural, las adecuaciones del Programa de Educación Preescolar Indígena y del CONAFE.
  - **La mejora de la infraestructura escolar** que incluye a 3 programas: el Programa de Fortalecimiento de la Calidad en la Educación Básica; el Programa Escuelas de Calidad y el Programa Institucional del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa.
5. A pesar de que todos estos programas plantean resolver la inequidad, la exclusión y mejorar la calidad de la educación que se dirige a las poblaciones vulnerables como los



niños y las niñas de nuestros pueblos indígenas y las familias en situación de pobreza, no ofrecen un sistema de planeación, implementación y evaluación de sus resultados que permitan obtener información pertinente sobre los derechos y su efectividad para su ejercicio.

## Programa de Educación Preescolar (PEP) y sus modalidades

En esta sección describiremos del Programa de Educación Preescolar (PEP), entendido como los servicios educativos que se ofrecen a los niños de 3 a 5 años 11 meses. Esta aclaración es importante, ya que el mismo documento que lo describe incluye elementos curriculares y del plan de estudios de la educación preescolar. El análisis de tales elementos se realizará en el siguiente capítulo.

Por otra parte, los rubros que se utilizan para organizar las estadísticas de la educación preescolar en el Sistema Nacional establecen cuatro modalidades: general, indígena, comunitaria y CENDI. Esta clasificación no logra capturar la diversidad y complejidad que existen en los servicios educativos que se ofrecen a niñas y niños de 3 a 5 años 11 meses en el país.

Para tener un panorama más amplio y completo presentamos una breve ficha descriptiva tomando en cuenta las cuatro modalidades e incorporando variantes en cada una de ellas. Estamos interesados en que el lector pueda apreciar la diversidad de estos servicios en términos de: la responsabilidad institucional; la población que atiende; la matrícula y el tamaño de los centros; su ubicación geográfica; la organización de los centros; lo que se ofrecen; las estrategias utilizadas; y su financiamiento. Más adelante, en el capítulo 3 se realizará un análisis de los elementos curriculares que existen en estos servicios.

### Educación preescolar general

**Institución responsable:** SEP. Los particulares están autorizados para ofrecer servicios educativos para este nivel, tienen que cumplir con una serie de requisitos solicitados por la SEP y otras instancias como Protección Civil, entre otras; 16% de las escuelas generales son privadas, casi todas en áreas urbanas.

**A quién se ofrece:** niños de 3, 4 y 5 años, en áreas urbanas y rurales (menos de 2 500 habitantes). Algunas de las escuelas rurales generales atienden, al igual que los centros de educación indígena, a una población con un alto porcentaje de niños que pertenecen a nuestros pueblos originarios.

**Cobertura:** para el ciclo escolar 2013-2014 la tasa neta de cobertura nacional es 71.3% para preescolar, lo que representa a 4 774 717 niñas y niños de 3 a 5 años de edad (INEE, 2015, p. 241).

**Organización escolar:** la mayoría de las escuelas son de organización completa. En áreas rurales se pueden encontrar: escuelas unitarias, bidocentes y tridocentes. En este tipo de centros no se cuenta con un director, en general, las actividades administrativas las realiza una educadora que funge como responsable del centro.

**Qué se ofrece:** educación escolarizada y presencial de lunes a viernes, en una jornada escolar de entre 3 y 4 horas diarias, durante un año escolar. Las niñas y los niños reciben libros de texto gratuitos, entre ellos uno recortable. En algunas escuelas cuentan con biblioteca de aula y la mayoría de los docentes de este nivel educativo tienen estudios a nivel de licenciatura. La mayoría de los centros urbanos tienen docentes en educación física y en educación artística (INEE, 2010).

**Estrategias:** el PEP 2011 se articula a partir de la definición de competencias educativas y se considera integral porque promueve competencias para seis diferentes áreas de desarrollo: lenguaje y comunicación; pensamiento matemático; exploración y conocimiento del mundo; desarrollo físico y salud; desarrollo personal y social; y expresión artística.

Por medio de una planeación flexible, se espera que las docentes aprovechen las actividades cotidianas para diagnosticar, promover y evaluar las competencias. Dadas las características del nivel no existe reprobación.



### Educación preescolar general

**Quién opera el servicio:** educación preescolar que, como el resto del sistema de educación básica, está descentralizada. El gobierno federal es responsable de las normas, el contenido del currículo y la evaluación, pero la operación administrativa de las escuelas es responsabilidad de las entidades federativas. Desde hace un par de años se ha puesto en marcha un proceso para recentralizar operaciones administrativas. Por ejemplo, el pago de la nómina de los docentes.

**Relación con otros programas:** el PEP 2011 es el programa curricular más importante del sistema de educación preescolar. Tiene relación directa con los programas dirigidos a la educación básica desde el año 2002. Por ejemplo, existe propositivamente la intensión de que los docentes y los maestros de educación especial distribuidos territorialmente en las zonas escolares realicen ajustes curriculares e individualicen sus planes si tienen a su cargo educandos sobresalientes o con algún tipo de discapacidad. Sin embargo, no siempre existe coordinación entre cada uno de los programas.

**Financiamiento:** el financiamiento de las escuelas públicas proviene de la SEP. Las escuelas particulares que cumplen con los requisitos establecidos pueden cobrar colegiaturas y éstas son deducibles del Impuesto Sobre la Renta (ISR).

### Educación preescolar indígena

**Institución responsable:** la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) de la SEP. Con algunas excepciones los centros son públicos.

**A quién se ofrece:** niños de 3, 4 y 5 años que pertenecen a familias de nuestros pueblos originarios.

**Cobertura:** 407 533 niños en el ciclo 2013-2014. Esta modalidad representa aproximadamente 8.5% de todos los niños matriculados al nivel preescolar (10% de la matrícula en las preescolares públicas). La mayoría de los centros se ubican en zona rurales. 94% de la matrícula se ubica en zonas de alta o muy alta marginación.

**Organización escolar:** la mayoría de las escuelas son unitarias. El promedio de niños por centro es 42.

**Qué se ofrece:** educación escolarizada y presencial de lunes a viernes durante el año escolar. Los niños reciben libros de texto gratuitos. La DGEI ha creado un acervo de libros en varias lenguas maternas. Más del 50% de los maestros cuenta con una licenciatura en educación indígena.

**Estrategias:** el servicio utiliza el PEP 2011. El objetivo principal de este subsistema es ofrecer un servicio lingüística y culturalmente pertinente con docentes que hablen la lengua materna de los niños e integren el contexto cultural a los contenidos. La enseñanza bilingüe depende de las capacidades de los docentes para comunicarse en la lengua originaria de la zona.

**Relación con otros programas:** tiene relación directa con los programas dirigidos a la educación básica, y también con algunos otros programas que provienen de SEDESOL y del CONAFE. La articulación de los programas no siempre está coordinada.

**Financiamiento:** proveniente de la SEP.

### Educación preescolar comunitaria

**Institución responsable:** la mayoría las escuelas comunitarias están a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). En algunas entidades federativas existen escuelas comunitarias administradas a nivel estatal.

**A quién se ofrece:** niños de 3, 4 y 5 años que viven en comunidades rurales de menos de 500 habitantes y de difícil acceso. 79% de los centros están en áreas de alta o muy alta marginación.

**Cobertura:** 163 371 niños en el ciclo 2012-2013. Esta modalidad atiende a aproximadamente 3.4% de la matrícula de preescolar (4% de la matrícula en centros públicos).

**Organización escolar:** casi todas las escuelas comunitarias son unitarias. Debido a la dispersión de las casas, el número promedio de niños en un centro comunitario es 8.

**Qué se ofrece:** educación escolarizada y presencial de lunes a viernes durante el año escolar. Los niños reciben libros de texto gratuitos. Se ofrecen tres modalidades de atención: preescolar comunitario rural, preescolar comunitario indígena y preescolar comunitario migrante. Tienen materiales específicos para servicio, así como algunos generales que ayudan a la inclusión de niños con discapacidades. Durante muchos años, el CONAFE tenía su propio currículo que se desarrolló pensando en las necesidades muchas veces multigrado o bilingües de su población. Desde 2007, sin embargo, el CONAFE asumió el PEP con adaptaciones curriculares para atender a las poblaciones específicas con distintos contextos de vulnerabilidad.

Estas adaptaciones consisten en sugerencias especiales acerca de cómo estructurar las clases y algunas secuencias didácticas armadas como demostraciones, y apoyo particularmente en los servicios de preescolar indígena y migrante. También desarrolla instrumentos de seguimiento y evaluación que, nuevamente en el PEP 2011 aparecen abiertos. No pudieron encontrarse datos precisos de en qué lenguas y variantes se ha aplicado o aplica el programa.

**Estrategias:** se ofrece educación preescolar, a veces acompañada por apoyo nutricional. Los responsables de los grupos de niños son jóvenes sin el grado de licenciatura a los que se les capacita como instructores. Su formación se realiza en un periodo corto y cuenta con un sistema de acompañamiento de un capacitador tutor, así como con reuniones mensuales de capacitación durante el ciclo escolar.

**Relación con otros programas:** aunque se reportan innumerables formas de relación con programas relacionados con el campo, la relación con otros programas se promueve por los participantes y no por procesos institucionales formales. Una excepción es la colaboración con programas de alimentación.

**Financiamiento:** proveniente de la SEP; pero se espera que la comunidad absorba el costo del alojamiento y alimentación de los instructores.

#### Educación inicial y preescolar en Centros de Desarrollo Infantil y otros Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo

**Institución responsable:** para los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI), la SEP es responsable en la Ciudad de México; en los estados corresponde a la secretaría de educación estatal. La SEP supervisa a otras instancias públicas y centros privados que ofrecen estos servicios. También existen centros administrados por el IMSS (guarderías), ISSSTE (estancias), SEDESOL (estancias), DIF (Centro de Asistencia de Desarrollo Infantil —CADI— y Centro Asistencial Infantil Comunitario —CAIC—), y otras entidades del gobierno, así como centros autónomos (por ejemplo, centros en universidades) que dan estos servicios que, en algunos casos son administrados por estas organizaciones, aun cuando otros delegan la administración a diferentes instancias o personas.

**A quién se ofrece:** en los CENDI el servicio es para niños de 45 días a 5 años 11 meses, sujeto a cupo. Algunos CENDI son exclusivos para empleados de la SEP. Los centros del IMSS, ISSSTE y otras instancias dan preferencia a niños de las mujeres que trabajan en ellas. Los centros de SEDESOL y DIF ofrecen el servicio a la población abierta.

**Cobertura:** para 2012-2013, la matrícula de niños de las edades preescolares en los CENDI fue 59 749 (INEE, 2013), no es claro si se incluye a niños de 3, 4 o 5 años de edad de las otras modalidades mencionadas. La mayoría de los CENDI están ubicados en zonas urbanas y solamente 8.8% están en áreas de alta o muy alta marginación.

**Qué se ofrece:** a partir de los 3 años se ofrece el servicio de educación preescolar con personal autorizado, además de otros servicios de cuidado y atención que contemple su programa.

Tiene varias modalidades:

La **escolarizada**. Se ofrece en los CENDI para niños de 45 días a 3 años 11 meses de edad e incluye, además de los servicios educativos, atención médica, psicológica, trabajo social y comedor. Opera en diversos horarios y principalmente de lunes a viernes, de acuerdo al calendario escolar.

La **semiescolarizada**. Se ofrece en los Centros de Educación Inicial (CEI) en la Ciudad de México, creados en la década de 1990 con el nombre de Centros Infantiles Comunitarios. Atiende a niños de 2 a 4 años y funcionan por medio de los padres de familia, con grupos de 15 a 20 niños. Trabajan de 3 a 5 horas o hasta 8 en el caso de los servicios mixtos. La SEP proporciona capacitación y en algunos casos materiales.

**Centros de Atención, Cuidado y Desarrollo y Desarrollo Integral.** Estos centros son parecidos a los CENDI, pero con frecuencia tienen personal menos calificado que en ellos. No siempre incluyen atención médica y psicológica. Igual que los CENDI, operan en diversos horarios y principalmente de lunes a viernes, de acuerdo al calendario escolar.

**Relación con otros programas:** la SEP supervisa los aspectos pedagógicos de sus centros y de los centros operados por otras instancias. Vale la pena mencionar que, recientemente, la SEP (2013a) publicó el Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial, el cual tiene la intención de enriquecer la dimensión educativa de todos los servicios que atienden a niños menores de 3 años en cualquier tipo de centro. Entre sus fundamentos está el enfoque de derecho. Sin embargo, aún no está claro cómo se relacionará con el nivel preescolar. Tampoco se ha evaluado su continuidad con el nivel preescolar, aunque se sabe que en algunos centros —incluidos los de la misma SEP— se atienden a niños con edades adecuadas para ambos niveles educativos.

**Financiamiento:** depende de la modalidad y la organización responsable. Para los CENDI de la SEP existe financiamiento público, pero las familias tienen que pagar cuotas determinadas por estudios socioeconómicos. Los centros semiescolarizados dependen de las contribuciones de la comunidad a la que atiende. En el IMSS, el financiamiento se comparte entre el gobierno, las empresas y los trabajadores. En los centros del ISSSTE el financiamiento proviene del gobierno federal. Para los centros SEDESOL existe una aportación del gobierno federal, pero también existe la posibilidad de que los padres y madres de familia aporten cuotas determinadas por estudios socioeconómicos.

## Conclusiones

### Sobre políticas en general:

1. Desde un enfoque de derechos, los procesos que se utilizan para elaborar políticas son tan importantes como las políticas resultantes. La elaboración de las políticas públicas requiere de modificaciones para ser consistentes con el contenido de las nuevas leyes constitucionales y federales.
2. Una evaluación de políticas debe ir más allá de examinar el discurso y los documentos que describen una política pública; requiere de la evaluación de su puesta en marcha, las acciones realizadas y la forma en que los resultados obtenidos son utilizados para desarrollar las políticas de una manera que involucre a los participantes. Esto abre una ventana de oportunidad para el INEE de realizar las evaluaciones de políticas públicas desde un enfoque de derechos.

### Sobre los cambios recientes en políticas que inciden en la oferta educativa:

3. Refrendamos la conclusión del capítulo 1 acerca de que el discurso político de los derechos humanos comienza a hacerse cada vez más visible. La Constitución Política y las leyes generales dan una base más sólida para elaborar políticas que respetan y promueven los derechos en general y en la educación preescolar en particular.
4. La historia nos muestra que, el vínculo entre atención a niñas y niños pequeños y el estatus laboral de sus madres ha resultado en políticas que favorecen atención custodial y compensatoria para un número limitado de personas concentradas en áreas urbanas y derechohabientes en el sector formal, así como inequidades de financiamiento, cobertura y calidad entre los distintos programas y una falta de articulación entre ellos y con el sector educativo. Sin embargo, el nuevo corpus legislativo ofrece bases para un cambio progresivo dentro de un enfoque basado en derechos.
5. Las políticas públicas que incorporan los términos de *calidad con equidad e inclusión* son recientes, y todavía requieren de definir con mayor detalle el concepto de calidad y dar cuerpo a los términos equidad e inclusión con relación al enfoque basado en derechos.

### Sobre las políticas del PND y el PSE 2013-2018:

6. A pesar de sus debilidades desde un enfoque de derechos, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 ofrece una plataforma para acercarse al cumplimiento de los derechos *a la educación*, y los derechos *en la educación* por medio de las líneas de acción que plantea. Sin embargo, la meta que proyecta para mejorar el sistema educativo mexicano no define con claridad la calidad que se quiere mejorar.
7. Para los propósitos del presente trabajo es importante notar que los indicadores utilizados para evaluar la meta *México con educación de calidad* no ayudan a definir la calidad ni a evaluarla como un derecho humano.
8. Desde un enfoque de derechos, las metas del PND se encuentran definidas en for-

ma fragmentaria y dispersa, esto plantea limitaciones al plan para articular políticas integrales y focalizadas para eliminar las inequidades y desigualdades que existen dentro del SEN.

9. La meta de un México Próspero pone énfasis en considerar a la educación sólo como herramienta para crear capital humano y favorecer el crecimiento económico; ello puede matizar los esfuerzos en el cumplimiento y evaluación del derecho a la educación y los derechos sociales.
10. El PSE 2013-2018 incluye algunos elementos de un discurso relacionado con los derechos humanos, sin embargo, todavía revela dificultades para identificar los derechos humanos y requiere un esfuerzo adicional para vincular las estrategias que plantea con un enfoque basado en derechos. Asimismo, no utiliza indicadores pertinentes para evaluar el cumplimiento de los mismos.

#### **Sobre programas:**

11. Existe una gran variedad de programas con potencial para mejorar la disponibilidad de la educación, bajar barreras al acceso y mejorar la calidad y adaptabilidad en escuelas del sistema. Con frecuencia estos programas presentan una normatividad que se fundamenta en los derechos de una forma más extensa y clara que en el PSE, pero no siempre son claros en cuanto a la utilización de algún método con un enfoque de derechos. Además, los procesos de seguimiento y evaluación propuestos no permiten conocer la situación de los derechos humanos o las limitaciones y condiciones que impiden ejercerlos. Se observa que los programas se plantean desde un enfoque parcializado, no integral y no intersectorial.

#### **Sobre las modalidades de la educación preescolar:**

12. Actualmente, la oferta de educación preescolar incluye una gran variedad de modalidades y tipos de servicio que fueron creados por condiciones históricas y objetivos políticos y sociales distintos. Esto plantea la necesidad de comprender la oferta educativa de este nivel tomando en cuenta los contextos en los que se desarrollan estos servicios y la necesidad de desagregar la información sobre la oferta para identificar las brechas existentes con respecto a la disponibilidad, el acceso, la aceptabilidad y la adaptabilidad de las modalidades y tipos de servicio de educación preescolar en el país.

## Capítulo 3.

### Programa y plan de estudios de educación preescolar: modelo y recursos educativos que orientan la operación de las escuelas en preescolar

En este capítulo realizaremos un análisis curricular de la educación preescolar. Analizaremos el modelo general que plantea y los procedimientos generales de operación. Igualmente, se revisarán sus posibilidades para satisfacer las demandas de un enfoque basado en derechos.

Previamente, hemos mencionado que el sistema de educación básica se encuentra dentro de un proceso de reforma desde hace varios años. En el 2002 la educación preescolar se inserta en el sistema de educación básica y se hace obligatoria, en el 2004 el Programa de Educación Preescolar (PEP) se establece como el currículo de carácter nacional. Esto significa que el PEP 2004 tendría que operarse en todos los centros que ofrecieran la educación preescolar (públicos, privados y mixtos). Con el proceso de reforma en el 2011, el PEP sufre nuevas modificaciones y éstas se establecen en dos documentos base para el análisis curricular de la educación preescolar: el Plan de Estudios 2011 para la educación básica, y el Programa de Estudio 2011. Guía para la Educadora. Esto es así porque, al ser parte de la educación básica, la educación preescolar comparte elementos curriculares con los niveles de primaria y secundaria (Plan de estudios), pero su especificidad se detalla en otro documento (Programa de Estudio).

El análisis curricular de la educación preescolar tiene como objetivo ofrecer bases específicas para la evaluación de las actividades educativas que se despliegan en los centros escolares y contribuir a la construcción de un marco integral de la oferta educativa en la educación preescolar. El interés del análisis del currículo responde a que es un eje organizativo de los procesos educativos en los centros escolares y constituye el espacio donde se definen los fines, contenidos y procesos que dan forma a una determinada concepción de educación.

Uno de los problemas que dificultan el análisis curricular es que existen una gran diversidad de conceptos y perspectivas alrededor del tema. Un currículo puede fundamentarse en principios filosóficos, políticos o prácticos. Es por ello, que distintas fuentes ofrecen diferentes respuestas a las preguntas básicas que se hacen acerca de un currículo. Posner (2005) nos hace reflexionar sobre la amplia diversidad que existe sobre el concepto “currículo”. Por ejemplo, que el currículo consiste en los contenidos, estándares o los objetivos que se persiguen, también puede residir en las estrategias que utilizan los docentes respecto a sus estudiantes, incluso que los planes son insignificantes cuando se comparan con los procesos reales que ocurren y sus métodos concretos. El análisis que elabora el autor revela un conjunto de elementos que de forma regular se vinculan con el currículo:

- Su alcance y secuencia.
- El programa de estudios que suele incluir los propósitos, los temas cubiertos, los recursos utilizados, las tareas asignadas, las estrategias de evaluación, las actividades de aprendizaje.
- Los esquemas de contenido.
- Los estándares que con frecuencia describen lo que los estudiantes deben ser capaces de hacer.
- Libros y materiales de apoyo.
- Experiencias planeadas. Algunos educadores defienden que el currículo abarca todas las experiencias planeadas por la escuela, dentro del enfoque de la educación progresista se incluyen todas las actividades que comúnmente se denominan como actividades extracurriculares.

De la misma forma, el autor plantea que en realidad no existe un currículo sino cinco currículos concurrentes.<sup>1</sup> En particular, dentro de las categorías que propone, recuperamos para nuestro análisis sus conceptos sobre: el currículo oficial y el operativo.

**Tabla 3.1 Currículos oficial y operativo según Posner (2005)**

Currículo oficial	El currículo escrito que se documenta en los textos, diagramas, programas de estudios, guías curriculares, estándares, aprendizajes esperados. Cuyo objetivo es proporcionar a los docentes las bases para planear las actividades, evaluar a los estudiantes y ofrecer a los directivos referencias para supervisar a los docentes y responsabilizarlos de sus prácticas y resultados.
Currículo operativo	Consiste en lo que el profesor ofrece y realiza en los centros escolares. Tiene dos aspectos: 1) el contenido y los énfasis de ciertas actividades que otorga el docente, 2) los resultados o los estándares que logran los estudiantes. Este currículo se ve fuertemente influenciado por las creencias, conocimientos y actitudes de los docentes, y las acciones de los estudiantes en respuesta a las actividades escolares. Por ello, se pueden encontrar grandes diferencias entre el currículo oficial y el operativo.

Por su parte, Gimeno Sacristán (2010) ha insistido en la necesidad de pensar en el análisis curricular como proceso y no como un resultado. En este sentido, es necesario no sólo revisar las declaraciones que se expresan en los documentos oficiales, sino la manera en que los docentes interpretan tales declaraciones en su práctica cotidiana. Como veremos más adelante, por sus características, el programa y el plan de estudios de la educación preescolar requieren, para su evaluación, tomar en cuenta su carácter abierto y que se basan en el desarrollo de competencias. Por ello, el análisis que realizaremos es amplio y contempla varios aspectos del funcionamiento del plan de estudios y del programa de estudios de preescolar.

<sup>1</sup> Los cinco currículos concurrentes son: el currículo oficial, el operativo, el oculto, el nulo y el adicional.

Respecto al Plan de Estudios 2011, podemos observar que presenta un esquema organizado en un mapa curricular que contiene los siguientes aspectos:

- a) Los principios pedagógicos que sustentan el plan de estudios.
- b) El perfil de egreso.
- c) La intención y los propósitos de los campos formativos.
- d) Las secuencias del proceso educativo, señalando en qué grado y período lectivo se ejecutarán las diferentes actividades.
- e) La gestión escolar y de los aprendizajes.
- f) Los logros, las competencias y los conocimientos que los estudiantes deben alcanzar y adquirir al finalizar cada nivel educativo, igualmente incluirá los criterios y los procedimientos para evaluar el aprendizaje esperado.

Para el análisis curricular del programa y del plan de estudios de la educación básica consideraremos tanto el Plan de Estudios 2011 para la educación básica como el Programa de Estudios el documento que se especializa en los aspectos puntuales del nivel de preescolar.

## Antecedentes del Programa de Educación Preescolar 2011: PEP 2004 y la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB)

Como se ha desarrollado ampliamente en el capítulo 1, los cambios constitucionales que consideran a los tratados internacionales en derechos humanos tuvieron lugar en el 2011. Así, el Programa de Estudios 2011<sup>2</sup> fue diseñado posiblemente con anterioridad a tales cambios. Su reformulación, a partir del PEP 2004, obedeció al desarrollo del Plan Sectorial correspondiente a la Administración Federal 2006-2012. Durante este tiempo, los principales cambios en materia de educación básica se concentraron en la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB). Consecuentemente, no es extraño que el Programa de Estudios 2011 de la educación preescolar no considere el marco de derechos en su formulación, implementación o evaluación.

El presente capítulo examina las características del Programa de Estudios 2011, así como su surgimiento y relación con el resto de la educación básica. Dado que el Plan de Estudios 2011 para la educación básica es el documento eje del currículo nacional, se examina también su relación con las adaptaciones realizadas para otros tipos de servicio, particularmente indígena, comunitario y educación especial.

Los tipos de servicio son: general a cargo de la SEP, indígena a cargo de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) y comunitario a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

<sup>2</sup> El Plan de Estudios 2011 para la educación básica es el documento que articula la propuesta curricular nacional con base en el acuerdo 592. Sin embargo, es importante señalar que, para una lectura integral del currículo, en sus variantes nacionales y adaptaciones, es necesario complementar la lectura del Plan de Estudios con otros documentos clave, tales como las guías de docentes, los materiales de apoyo o complementarios, así como los lineamientos que existen para las modalidades que atienden a poblaciones específicas. Ya que, “la centralidad del currículum para la escolaridad reside en el hecho de que es la expresión del proyecto cultural y educativo que las instituciones escolares dicen que va a desarrollar o que considera que va a desarrollar con y para los estudiantes” (Gimeno Sacristán, 2010, p. 30).



Recordemos que el Programa de Educación Preescolar 2004, como plan de estudios, planteó un enfoque pedagógico basado en competencias y estructurado en seis campos formativos. Elementos que continúan organizando el Programa de Estudios 2011 para preescolar.

Podemos anticipar tres rasgos muy distinguibles respecto de la evolución que se observa entre el PEP 2004 y el Programa de Estudios 2011:

- Si bien es cierto que ambos programas comparten el enfoque por competencias, en el PEP 2004 su enunciación corresponde a una nomenclatura de competencias genéricas o para la vida (Barnett, 2001). Esta gramática de las competencias como genéricas en el PEP 2004 abre siempre, al momento de la planeación de las actividades o de su evaluación, un abanico de posibles desempeños o atributos. Tal apertura probablemente resultaba en un reto mayor para la operación del programa de parte de las educadoras, al tener que construir y optar sobre los posibles énfasis para el desarrollo de las competencias y los aprendizajes de los niños. Esta apertura se reduce en el Programa de Estudios 2011 ya que las competencias se articulan a los aprendizajes esperados de la educación básica y, con ello, a una formulación y enunciación más próxima a los contenidos enunciados en la primaria. En otras palabras, se reformularon las competencias genéricas o para la vida que ahora se denominan competencias de enunciación genérica con especificación disciplinar.
- Uno de los efectos de dicha formulación es un paso más en la articulación de la educación básica. Lo cual se revela con la enunciación por primera vez de un perfil esperado en aprendizajes y antecedente a la educación primaria en 2011. Aunque en el programa únicamente están referidos a los campos formativos de lenguaje, de pensamiento matemático y del conocimiento del medio, sólo en algunas de las nociones de ciencia, quedó pendiente la formulación del perfil de preescolar en los otros tres campos formativos que estructuran el programa: desarrollo personal y social; físico y salud, y experiencia y expresión artística. El resultado entonces no parece ser integral.
- Esta mayor articulación entre los tres niveles de la educación básica supuso, en el Programa de Estudios 2011, enfatizar la evaluación de los aprendizajes con un tipo de instrumentos y dispositivos de evaluación propuestos en la Guía para la Educadora, similares al resto de la educación básica: portafolio, guías de cotejo, rúbricas, etc.

El Programa de Estudios 2011 plantea, como plan de estudios, un cambio importante cuyas consecuencias aún no están claras. Mientras que el PEP 2004 centraba su evaluación en los procesos y en los ambientes de aprendizaje, el Programa 2011 intenta articular el nivel preescolar con el de primaria por medio de aprendizajes esperados, es decir, la evaluación del desempeño escolar. Sin duda, articular la educación básica es importante, sin embargo, está por verse si esta forma de hacerlo escolariza al preescolar y reduce el tipo de actividades que favorecen el aprendizaje por exploración, descubrimiento y juego. Igualmente, es importante considerar si este giro hacia la evaluación escolarizada favorece ambientes que promuevan el enfoque de derechos de manera integral.

Pasemos a identificar las demandas y procesos presentes y significativos en el contexto de la sociedad mexicana, en la pasada década, como marco contextual de la elaboración del Programa de Estudios 2011.



## Los cambios en la sociedad mexicana que impulsaron la reforma del PEP 1992 a un enfoque basado en competencias (2004), los objetivos que persigue y sus bases legislativas y conceptuales

El PEP 2004 fundamenta su surgimiento en los siguientes cambios que se habían detectado en la sociedad mexicana al iniciar el siglo XXI (SEP, 2003):

1. *Momento de la mayor densificación en el proceso de urbanización.* Durante las tres últimas décadas del siglo XX se aceleró el proceso de urbanización con la migración del campo a las ciudades, creció la densidad poblacional en las ciudades (gran parte de la población habita en unidades habitacionales verticales), y también la inseguridad y la violencia. Este fenómeno se refleja en la reducción de los espacios para el juego y la convivencia libre con otros niños o con adultos familiares o vecinos, así como menores posibilidades de exploración del medio natural y social.
2. *Los cambios en la estructura familiar y la incorporación de las mujeres al mercado laboral.* Estos fenómenos consisten en la disminución de las familias extensas, que incluía a los abuelos, la reducción del número de hijos en la familia nuclear y el aumento de familias uniparentales. En su conjunto, ambos fenómenos se expresan en la reducción del tiempo de atención y convivencia de adultos con los niños, que tiene como consecuencia ofrecer menores estímulos para el desarrollo de sus capacidades de comunicación y oportunidades para ampliar la comprensión de las relaciones sociales y del aprendizaje acerca del mundo. También tienen el efecto de aumentar las necesidades de servicios educativos y asistenciales para niñas y niños menores de 6 años.
3. *Los medios de comunicación masiva,* especialmente la televisión, internet y los teléfonos inteligentes, cuya presencia se ha extendido por igual a zonas urbanas y rurales, ejercen una influencia muy importante en la vida de los niños y las niñas. Con la aparición de internet y la portabilidad de los dispositivos digitales ha aumentado la oferta de contenidos dirigidos a los niños menores de 6 años que están sustituyendo a la TV abierta como fuente primaria de información.
4. *Crecimiento de la desigualdad social y la pobreza.* Desde la década de 1980 el mundo en general sufre con las recesiones y crisis financieras globales. Por otra parte, el auge de las políticas neoliberales ha generado una situación de polarización entre ricos y pobres, y de dificultades para mantener servicios públicos que sufren procesos de precarización y de privatización.

Poco más de una década después, los cuatro elementos planteados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) siguen vigentes; incluso, con la dinámica de cambio se han acelerado todavía más. Sólo observamos que algunos procesos y su dinámica ya se anticipan, pero todavía no se detectaron con claridad en el diagnóstico que se elaboró, tales son: el aumento de la inseguridad en las zonas urbanas, especialmente en la zona centro y el norte del país, por la violencia relacionada con el crimen organizado; y los cambios legislativos con relación a la protección de los derechos humanos que culminan con las reformas constitucionales del 2011.

En cuanto las bases legislativas, el proceso de reforma curricular alude a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) vigente en ese momento que planteaba los preceptos esenciales derivados de la Constitución de 1917, como presentamos en el capítulo 1. Por ello, no se apunta de manera directa a los derechos humanos, ni responde a otros documentos legislativos, como son los tratados internacionales que el Estado mexicano ha firmado con relación a los temas de derechos humanos y educación. Se toman como base los artículos constitucionales 2º y 3º, relativos a la diversidad cultural y lingüística del país y a la educación, respectivamente. También alude a las bases legislativas de la Ley General de Educación (LGE) vigente en ese tiempo.

### **Reforma del Preescolar, obligatoriedad y el PEP como parte del cambio**

Dentro de las dinámicas de cambio de las políticas educativas planteadas en el Plan Nacional de Educación 2001-2006, la reforma curricular respondía a: 1) alcanzar la justicia y la equidad educativa; 2) mejorar la calidad del proceso y logro educativos; y c) transformar la gestión institucional para colocarla al servicio de la escuela.

En este sentido, la reforma curricular se considera como una propuesta pedagógica para la educación preescolar, para mejorar su calidad y asegurar la equidad en la atención educativa (SEP, 2003, p. 14). Con ello, se establece que de forma particular el programa debería:

- a) Contribuir a mejorar la calidad de la experiencia formativa que las niñas y los niños cursan en la educación preescolar. Para ello, consideran esencial partir del reconocimiento de las potencialidades de niñas y niños, en el sentido de que dichas potencialidades no se desarrollan necesariamente por la naturaleza o la influencia espontánea del ambiente social, sino que requieren de una intervención educativa con intención y de forma sistemática.
- b) Promover una mejor atención a la diversidad en el aula, tanto las que derivan de grandes diferencias culturales y de origen étnico, como aquellas que derivan de los ambientes familiares y culturales en donde se desenvuelven las niñas y los niños.
- c) Precisar los propósitos y los contenidos de la educación preescolar, considerada como un ciclo de tres grados que, como parte de la educación básica, debe contribuir a la formación integral y debe permitir que los niños y las niñas tengan experiencias educativas que les ayuden a desarrollar sus competencias de orden socioafectivo y cognitivo.
- d) Fortalecer la intervención docente. La propuesta curricular plantea que la intervención del docente es un factor clave para alcanzar los propósitos que establece el programa.

### **Articulación de la educación preescolar con el resto de la educación básica**

Como veremos más adelante, varios de los elementos arriba enunciados siguen vigentes en el Programa de Estudios 2011, sin embargo, es importante recordar que el proceso de

reforma curricular de la educación preescolar forma parte de una reforma más compleja: la RIEB. La mayoría de los planteamientos de la RIEB se presentan en dos documentos extensos: el Acuerdo Secretarial 592 por el que se establece la articulación de la educación básica y el Plan de Estudios 2011 de educación básica, que enfatizan las metas de mejorar la equidad y la calidad del Sistema Educativo Nacional (SEN) (SEP, 2011).

La RIEB se propuso impulsar la formación integral de todos los estudiantes de la educación básica con el objetivo de favorecer el desarrollo de competencias para la vida y el logro del perfil de egreso, a partir de aprendizajes esperados y del establecimiento de estándares curriculares, de desempeño docente y de gestión. Para lograr ello, se planteó:

- Cumplir con equidad y calidad el mandato de la una educación básica que emane de los principios y las bases filosóficas del artículo 3º constitucional.
- Dar nuevos atributos a la escuela de educación básica como un espacio capaz de brindar una oferta educativa integral, atenta a las condiciones y los intereses de sus alumnos, cercana a las madres, los padres de familia, abierta a la iniciativa de sus maestros y directivos, y transparente en sus condiciones de operación y en sus resultados.
- Favorecer la educación inclusiva, en particular las expresiones locales, la pluralidad lingüística y cultural del país, y a los estudiantes con necesidades educativas especiales, con o sin discapacidad, y con capacidades y aptitudes sobresalientes.
- Promover la alta especialización de los docentes en servicio, así como elaborar materiales educativos y de nuevos modelos de gestión que garanticen la equidad y la calidad educativa, adecuada y pertinente a los contextos, niveles y servicios, con base en el logro educativo de los alumnos.
- Transitar la práctica docente teniendo como centro al alumno, para transitar del énfasis en la enseñanza, al énfasis en el aprendizaje.

Los elementos listados muestran la influencia del movimiento de los derechos humanos en México y en el ámbito internacional, aunque sin ser el referente explícito.

### **Características del Plan de Estudios 2011 para la educación básica**

El Plan de Estudios 2011 de educación básica es el documento que define las competencias para la vida, el perfil de egreso, los estándares curriculares y los aprendizajes esperados que constituyen el trayecto formativo de los estudiantes y que se propone para contribuir a la formación de un ciudadano democrático, crítico y creativo que requiere la sociedad mexicana en siglo XXI.

El documento enfatiza la necesidad de que el concepto “equidad” sea uno de los componentes irrenunciables de la calidad educativa, por lo que debe tomar en cuenta la diversidad que existe en la sociedad mexicana y que se manifiesta en las escuelas en la variedad lingüística, social, cultural, de capacidades, de ritmos y estilos de aprendizaje de la comunidad educativa (SEP, 2011).

El plan de estudios parte de una visión que incluye el desarrollo curricular en un sentido amplio, que se expresa en los principios pedagógicos que enuncia y que considera como esenciales para la implementación del currículo, la transformación de la práctica docente y

el logro de los aprendizajes y la mejora de la calidad. También incluye otros referentes que tradicionalmente se presentaban en diferentes textos y que aparecían como documentos complementarios que no siempre estaban a la disposición de los docentes, directores y supervisores escolares; el documento presenta referentes sobre las competencias, el perfil de egreso de la educación básica, el mapa curricular relacionado con campos de formación, estándares curriculares y aprendizajes esperados, un apartado sobre diversificación y contextualización para la educación indígena, así como procesos de gestión educativa.

Revisaremos los aspectos más significativos del plan para la elaboración del marco de evaluación de la oferta educativa de la educación preescolar.

### Principios pedagógicos

El plan se desarrolla con una visión integral de la educación básica y propone un conjunto de principios pedagógicos para todos sus niveles y modalidades. La tabla 3.2 muestra los 12 principios pedagógicos:

Tabla 3.2 Principios pedagógicos del Plan de Estudios 2011 en educación básica

1.1 Centrar la atención en los estudiantes y en sus procesos de aprendizaje	El referente fundamental del aprendizaje es el estudiante porque se requiere potenciar su capacidad de aprender a lo largo de la vida, desarrollar sus capacidades cognitivas para solucionar problemas, pensar críticamente, comprender y explicar situaciones desde diversas áreas del saber, manejar información, innovar y crear en distintos órdenes de la vida.
1.2 Planificar para potenciar el aprendizaje	Este elemento es sustantivo en la medida que implica organizar actividades de aprendizaje a partir de diferentes formas de trabajo, como situaciones didáctica y proyectos, entre otras. Las actividades deben representar desafíos intelectuales para los estudiantes.
1.3 Generar ambientes de aprendizaje	Se denomina ambiente de aprendizaje al espacio donde se desarrolla la comunicación y las interacciones que posibilitan el aprendizaje. En este sentido, es importante considerar: a) la claridad respecto del aprendizaje que se espera logre el estudiante; b) el reconocimiento de los elementos del contexto; c) la relevancia de los materiales educativos; d) las interacciones entre los estudiantes y el maestro.
1.4 Trabajar en colaboración para construir el aprendizaje	El trabajo colaborativo alude a estudiantes y maestros, y orienta las acciones para el descubrimiento, la búsqueda de soluciones, coincidencias y diferencias, con el propósito de construir aprendizaje en colectivo. Este trabajo tiene como características: a) que sea inclusivo; b) que defina metas comunes; c) que favorezca el liderazgo compartido; d) que permita el intercambio de recursos; e) que desarrolle el sentido de responsabilidad y corresponsabilidad.
1.5 Poner énfasis en el desarrollo de competencias, el logro de estándares curriculares y los aprendizajes esperados	La educación básica favorece el desarrollo de competencias que se plantean como esenciales para el aprendizaje a lo largo de la vida. Los estándares curriculares son descriptores de logro y definen aquello que los alumnos demostrarán al concluir un periodo escolar. Estos son referentes que permiten evaluar estándares nacionales y se equiparan con los estándares internacionales. Los aprendizajes esperados son indicadores de logro que, en términos de la temporalidad establecida en los programas de estudio, definen lo que se espera demuestren. Éstos se gradúan progresivamente.
1.6 Usar materiales educativos para favorecer el aprendizaje	En el siglo XXI los materiales se han diversificado y ampliado, por ello la escuela debe proporcionar una gran variedad de ellos para favorecer el aprendizaje permanente. Se plantean, además de los libros de texto, los acervos de la biblioteca, multimedia, audiovisuales, recursos informáticos y digitales, plataformas tecnológicas.
1.7 Evaluar para aprender	La evaluación de los aprendizajes es el proceso que permite obtener evidencias, elaborar juicios y brindar retroalimentación sobre los logros de aprendizaje de los alumnos. Los juicios sobre los aprendizajes buscan que se tomen decisiones que permitan mejorar el desempeño de los estudiantes, por ello, el enfoque formativo debe prevalecer en las acciones de evaluación que se realicen en la educación básica. En la educación preescolar los referentes para la evaluación son los aprendizajes esperados establecidos en cada campo formativo, que constituyen la expresión concreta de las competencias; los aprendizajes esperados orientan a las educadoras para saber en qué centrar su observación y qué registrar en relación con lo que los niños hacen.

1.8 Favorecer la inclusión para atender la diversidad	La educación es un derecho fundamental y una estrategia para ampliar las oportunidades, instrumentar las relaciones interculturales, reducir las desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad. Para ello, los docentes deben promover entre los estudiantes el reconocimiento de la pluralidad social, lingüística y cultural como una característica del país y del mundo en el que viven, y fomentar que la escuela se convierta en un espacio donde la diversidad puede apreciarse y practicarse. Para atender a los alumnos que, por su discapacidad cognitiva, física, mental o sensorial (visual o auditiva), requieren de estrategias de aprendizaje y de enseñanza diferenciadas, es necesario que se identifiquen las barreras para el aprendizaje con el fin de promover y ampliar, en la escuela y en las aulas, oportunidades de aprendizaje, accesibilidad, participación, autonomía y confianza en sí mismos, ayudando con ello a combatir actitudes de discriminación. Por otra parte, para atender a los alumnos con aptitudes sobresalientes, el sistema educativo cuenta con modelos de enriquecimiento escolar y extraescolar, y brinda parámetros para evaluar a quienes muestren un desempeño significativamente superior al resto de sus compañeros en el área intelectual y requieran de una promoción anticipada. Para el logro de este principio es indispensable la organización, la toma de acuerdos y la vinculación entre autoridades, directivos, docentes y madres, padres o tutores. En ese sentido, a la educación básica le corresponde crear escenarios basados en los derechos humanos y el respeto a la dignidad humana, en los que cualquier estudiante, independientemente de sus condiciones, se desarrolle intelectual, social, emocional y físicamente. Para ello, se requiere que los docentes desarrollen empatía hacia las formas culturales y necesidades de los alumnos que pueden ser distintas a sus concepciones.
1.9 Incorporar la relevancia social	Los temas de relevancia social se derivan de los retos de una sociedad que cambia constantemente y requiere que todos sus integrantes actúen con responsabilidad ante el medio natural y social, la vida y la salud, y la diversidad social, cultural y lingüística. Por lo cual, en cada uno de los niveles y grados se abordan temas de relevancia social que forman parte de más de un espacio curricular y contribuyen a la formación crítica, responsable y participativa de los estudiantes en la sociedad. Estos temas favorecen aprendizajes relacionados con valores y actitudes sin dejar de lado conocimientos y habilidades, y se refieren a la atención a la diversidad, la equidad de género, la educación para la salud, la educación sexual, la educación ambiental para la sustentabilidad, la educación financiera, la educación del consumidor, la prevención de la violencia escolar — <i>bullying</i> —, la educación para la paz y los derechos humanos, la educación vial, y la educación en valores y ciudadanía.
1.10 Renovar el pacto entre el estudiante, el docente, la familia y la escuela	Desde la perspectiva actual, se requiere renovar el pacto entre los diversos actores educativos, con el fin de promover normas que regulen la convivencia diaria, establezcan vínculos entre los derechos y las responsabilidades, y delimiten el ejercicio del poder y de la autoridad en la escuela con la participación de la familia.
1.11 Reorientar el liderazgo	Reorientar el liderazgo implica un compromiso personal y con el grupo, una relación horizontal en la que el diálogo informado favorezca la toma de decisiones centrada en el aprendizaje de los alumnos. Se tiene que construir y expresar en prácticas concretas y ámbitos específicos, para ello se requiere mantener una relación de colegas que, además de contribuir a la administración eficaz de la organización, produzca cambios necesarios y útiles. Desde esta perspectiva, el liderazgo requiere de la participación activa de estudiantes, docentes, directivos escolares, padres de familia y otros actores, en un clima de respeto, corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas.
1.12 La tutoría y la asesoría académica a la escuela	La tutoría se concibe como el conjunto de alternativas de atención individualizada que parte de un diagnóstico. Sus destinatarios son estudiantes o docentes. En el caso de los estudiantes se dirige a quienes presentan rezago educativo o, por el contrario, poseen aptitudes sobresalientes; si es para los maestros, se implementa para solventar situaciones de dominio específico de los programas de estudio. En ambos casos se requiere del diseño de trayectos individualizados. La asesoría es un acompañamiento que se da a los docentes para la comprensión e implementación de las nuevas propuestas curriculares. Su reto está en la resignificación de conceptos y prácticas.

Al revisar la tabla 3.2, podemos observar que el Plan de Estudios 2011 enuncia un conjunto de principios pedagógicos relacionados con un enfoque basado en derechos de una forma más clara a como se presentaba en el PEP 2004. En particular los principios 1.8, 1.9, 1.10 y 1.11.

Por otra parte, delinea un conjunto de rasgos asociados a los enfoques de calidad educativa que se han impulsado en las reformas educativas a nivel internacional que dan énfasis a:

- Dirigir la atención al estudiante y a sus procesos de aprendizaje.
- Generar ambientes de aprendizaje.
- Trabajar con enfoques colaborativos.
- Usar materiales didácticos más allá del libro de texto.
- Desarrollar procesos de tutoría y asesoría a docentes y estudiantes.

Como puede observarse, el Programa de Estudios 2011 parte de una noción curricular amplia, que no se limita a definir un plan de estudios. Se trata de una noción que conecta la construcción de los ambientes del aprendizaje con los aprendizajes esperados en un contexto social determinado. Resultaría insuficiente la evaluación exclusiva de estándares nacionales o internacionales, y la evaluación de algunos aspectos contextuales de forma desarticulada que, además, resultan todavía más limitados, como plantean Tomasevski (2004) y De Beco (2009), para evaluar los aspectos relacionados con el principio de favorecer la inclusión para atender la diversidad.

### **Clasificación de las competencias en el Plan de Estudios 2011 para la educación básica**

El Plan de Estudios 2011 para la educación básica hace una clasificación de las competencias transversales a los tres niveles, algunas de ellas se refieren a las que se denominan competencias clave, básicas, genéricas, que permiten el desarrollo de otras más complejas (Noguera, 2006; Perrenoud, 2010). Otras se relacionan de una manera más directa con un enfoque basado en derechos.

**Tabla 3.3** Clasificación de las competencias en el Plan de Estudios 2011 para educación básica

Competencias para la vida	<p>Se considera que éstas movilizan y dirigen todos los componentes —conocimientos, habilidades, actitudes y valores— hacia la consecución de objetivos concretos; son más que el saber, el saber hacer o el saber ser, porque se manifiestan en la acción de manera integrada.</p> <p>Se organizan en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Competencias para el aprendizaje permanente.</li> <li>Competencias para el manejo de la información.</li> <li>Competencias para el manejo de situaciones.</li> <li>Competencias para la convivencia.</li> <li>Competencias para la vida en sociedad.</li> </ul>
---------------------------	--

En particular, las competencias para la convivencia plantean que su desarrollo requiere: empatía, relacionarse armónicamente con otros y la naturaleza; ser asertivo; trabajar de manera colaborativa; tomar acuerdos y negociar con otros; crecer con los demás; reconocer y valorar la diversidad social, cultural y lingüística.

Por su parte, para el desarrollo de las competencias para la vida en sociedad se requiere: decidir y actuar con juicio crítico frente a los valores y las normas sociales y culturales; proceder a favor de la democracia, la libertad, la paz, el respeto a la legalidad y a los derechos humanos; participar tomando en cuenta las implicaciones sociales del uso de la tecnología; combatir la discriminación y el racismo, y conciencia de pertenencia a su cultura, a su país y al mundo.

Sin embargo, el énfasis en la evaluación por medio de las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales se ha concentrado en las competencias genéricas o clave que no necesariamente garantizan la formación de un ciudadano que basa su actuación en una sociedad que respeta y protege los derechos humanos. Esta tensión entre un programa abierto y los aprendizajes esperados la veremos más adelante, no obstante, en principio puede mencionarse que la estrategia evaluativa parece incompleta respecto del planteamiento curricular.

### El perfil de egreso de educación básica y el enfoque de derecho

El Plan de Estudios 2011 presenta el perfil de egreso del estudiante de educación básica y establece los rasgos que deseablemente mostrarán al término. Este perfil de egreso también ofrece un conjunto de pautas que se deben tomar en cuenta para la evaluación de la oferta educativa. Si bien se espera que todos estos rasgos se profundicen en el tránsito de la educación básica es importante que comiencen a manifestarse de manera clara en la educación preescolar. Estos rasgos no se observarán si no existen ambientes de aprendizaje que los fortalezcan, ni experiencias significativas en la vida de los estudiantes vinculados a dichos rasgos.

De manera particular observamos que varios de estos rasgos son compatibles con las 14 dimensiones relacionadas a derechos que presentamos para analizar, en el capítulo 1, las leyes y normas que organizan a las escuelas de educación preescolar. Por ejemplo, el derecho a una educación pertinente que toma en cuenta mi lengua materna, el derecho a conocer mis derechos y ejercerlos, el asumir y practicar la interculturalidad, el derecho a la no discriminación y el respeto a la diversidad de género, capacidades, el derecho a la salud y a vivir en un entorno saludable, el derecho a los derechos culturales, como se ilustra en la tabla 3.4.

Tabla 3.4 Perfil de egreso del estudiante de educación básica y su relación con 14 dimensiones asociadas a derechos

Rasgos deseables	Relación con las 14 dimensiones asociadas a derechos
a) Utiliza el lenguaje materno, oral y escrito para comunicarse con claridad y fluidez, e interactuar en distintos contextos sociales y culturales; además, posee herramientas básicas para comunicarse en inglés.	Derecho a una educación pertinente. Derecho a la no discriminación y exclusión. Derecho a participar.
b) Argumenta y razona al analizar situaciones, identifica problemas, formula preguntas, emite juicios, propone soluciones, aplica estrategias y toma decisiones. Valora los razonamientos y la evidencia proporcionados por otros y puede modificar, en consecuencia, los propios puntos de vista.	Derecho a experimentar una educación de calidad. Derecho a participar.
c) Busca, selecciona, analiza, evalúa y utiliza la información proveniente de diversas fuentes.	Derecho a experimentar una educación de calidad.
d) Interpreta y explica procesos sociales, económicos, financieros, culturales y naturales para tomar decisiones individuales o colectivas que favorezcan a todos.	Derecho a experimentar una educación de calidad. Derecho a participar.
e) Conoce y ejerce los derechos humanos y los valores que favorecen la vida democrática; actúa con responsabilidad social y apego a la ley.	Derecho a que se reconozcan mis derechos con obligación de protegerlos. Derecho a conocer mis derechos y ejercerlos.
f) Asume y practica la interculturalidad como riqueza y forma de convivencia en la diversidad social, cultural y lingüística.	Derecho a la no discriminación y exclusión. Derecho a una educación pertinente.



Rasgos deseables	Relación con las 14 dimensiones asociadas a derechos
g) Conoce y valora sus características y potencialidades como ser humano; sabe trabajar de manera colaborativa; reconoce, respeta y aprecia la diversidad de capacidades en los otros, y emprende y se esfuerza por lograr proyectos personales o colectivos.	Derecho a la no discriminación y exclusión. Derecho a una educación pertinente. Derecho a participar. Derecho a experimentar una educación de calidad.
h) Promueve y asume el cuidado de la salud y del ambiente como condiciones que favorecen un estilo de vida activo y saludable.	Derecho a la salud y a estar en un entorno saludable.
i) Aprovecha los recursos tecnológicos a su alcance como medios para comunicarse, obtener información y construir conocimiento.	Derecho a participar. Derecho a experimentar una educación de calidad.
j) Reconoce diversas manifestaciones del arte, aprecia la dimensión estética y es capaz de expresarse artísticamente.	Derecho a una educación pertinente. Derecho a experimentar una educación de calidad.

Al analizar el primer rasgo en la tabla, por ejemplo, se señala la relación con 3 de las 14 categorías de derechos de acuerdo con la clasificación del capítulo 1: el derecho a una educación pertinente, el derecho a la no discriminación y exclusión o el derecho a participar. Sin embargo, el contexto laboral y social permanece neutro. Si este rasgo se interpreta desde el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el énfasis del manejo de diferentes idiomas adquiriría sentido en la intención de formar capital humano para que se inserte en la economía internacional (capítulo 2). Para Tomasevski (2004) ello no sería suficiente para satisfacer los retos que demandan la formulación del corpus de derechos humanos, y una solución podría ser especificar el contexto social en donde deberían ponerse en movimiento dichos conocimientos y habilidades. En otras palabras, especificando que la búsqueda del diálogo y el intercambio con personas de otras culturas, que usan otros lenguajes, tiene la finalidad de comprender las diferencias, aceptar y celebrar la diversidad, así como incrementar la producción de manera responsable y cooperativa con los demás con el cuidado de los derechos de todos de manera sustentable.

Señalar el marco axiológico donde los conocimientos y habilidades deben desarrollarse podría ayudar a que todos los participantes compartan la finalidad última de la educación desde el enfoque de derechos. También a buscar activamente la coherencia con las políticas de otros sectores y buscar así el efecto sinérgico de sus intervenciones. La implicación es enorme porque hasta ahora el desarrollo curricular había dependido, al menos en parte, del criterio de los responsables en turno. Contar con un marco de derechos haría necesario que la política fuese evaluada de acuerdo con las aspiraciones de largo alcance que brinda el enfoque de derechos, con la flexibilidad que las autoridades juzgaran como adecuadas, pero manteniendo el rumbo hacia la construcción colectiva de sociedades justas, equitativas y respetuosas de los derechos de todos.

Una segunda consecuencia que se desprende del análisis de esta tabla es que pone al descubierto el territorio teórico inexplorado que tendría que ayudarnos a comprender —y luego entonces planear— cómo se desarrolla el aprendizaje en el enfoque de derechos. Sería poco útil pensar que sería hasta el final de la educación secundaria, a los 15 o 16 años, cuando debe evaluarse el efecto de la educación preescolar. Supondríamos que debe entenderse mejor cómo cada uno de los niveles podría ayudar en la consecución de dichos rasgos, aún si no se tratara de caminos únicos. El problema se parece al que formula el área de la investigación educativa que tiene que ver con la transición del preescolar a la escuela primaria (Brooker, 2008) que plantea que la educación preescolar tiene su propio valor y es rica en aprendizajes para la vida, además de que prepara a los niños para los otros niveles. En efecto, esta es un área que necesita ser investigada para poder guiar a la evaluación.



Finalmente, una tercera implicación es que deben considerarse muchas dimensiones para poder evaluar a la educación preescolar. No basta con centrarse en el aprendizaje de los niños de acuerdo con los rasgos porque, para que éstos se den, deben construirse ambientes de aprendizaje. En otras palabras, la práctica docente y el papel de las educadoras en aterrizar los principios curriculares en la práctica diaria no puede darse por sentado. Así, la evaluación de la educación preescolar debería al menos considerar: la formulación de los principios curriculares, incluyendo la manifiesta intención política de largo plazo; la coherencia y conexión con las políticas de otros sectores; el aprendizaje de los niños preescolares y su coherencia y continuidad con los otros niveles de educación básica.

### **La gestión escolar**

Otro elemento del plan de estudios se refiere a la gestión escolar. La RIEB propone los estándares de gestión para la educación básica como normas que orientan la organización escolar; es decir, cómo deben ser las prácticas y las relaciones de cada actor escolar: directivos, maestros, alumnos, padres de familia y otros actores sociales. La gestión debe contar con bases democráticas en las que la toma de decisiones se centre en el aprendizaje de los alumnos, con corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas. Para ello, plantea un liderazgo directivo que coordine la acción cotidiana de la escuela, el desarrollo de equipos de trabajo colaborativo, la participación activa de los padres de familia y otros actores sociales, así como el diseño y la ejecución de una planeación estratégica escolar. En este sentido, la gestión implica una comunicación eficaz para favorecer una visión compartida, el cumplimiento de la misión de la escuela pública, el diseño de objetivos, estrategias y metas, así como el compromiso para su ejecución y logro.

Pese a todas las consideraciones anteriores, que están expresadas en documentos complementarios al Programa de Estudios 2011, las orientaciones de la gestión para el aprendizaje son poco referidas en dicho documento, fuera de la introducción del programa y de algunos elementos aislados, por ejemplo, no aparecen detalladas las posibilidades de trabajo colegiado, como recurso metodológico fundamental para la operación y realización del Programa de Estudios 2011 en el aula y escuela.

En el Programa de Estudios 2011, aun en la generación de escenarios y ambientes para el aprendizaje, se vuelve a mencionar rápidamente, pero el impulso para elevar el nivel de interacción y colegialidad en cada plantel queda discrecionalmente asignado a la coordinación del equipo directivo o autoridades territoriales, como son las supervisiones escolares o sector educativo.

Respecto a los procesos de gestión de los aprendizajes, por ejemplo, sabemos que en los últimos 20 años los consejos técnicos se han instituido como una práctica regular en todas las modalidades de atención de la oferta de la educación preescolar, sin embargo, no conocemos (por mencionar algunas) las respuestas a las siguientes preguntas: ¿cuántos consejos técnicos operan o contribuyen y evalúan la vida colegiada de una escuela para la gestión de los aprendizajes de los niños?, ¿dónde se analiza o articula la vida entre las comunidades de aprendizaje y la comunidad escolar?, ¿dónde y cuándo se analizan los contenidos y demandas de la comunidad educativa?

La ausencia explícita en el Programa de Estudios 2011 de los temas que articulan la gestión del aprendizaje en el aula y la escuela o la limitada enunciación de alguna de estas tareas en el aula, no significa que las tareas de la gestión del aprendizaje no existan dentro y fuera de las aulas. Sin embargo, debido a ello, buena parte de las interacciones con las familias y la comunidad se vuelven invisibles, y la coordinación y la articulación de tareas transversales tampoco son tangibles a menos que alguno de los proyectos específicos analizados en el capítulo 2 las considere de manera aislada.

Al permanecer ocultos los procesos de gestión del aprendizaje es más difícil realizar procesos de evaluación y, por lo tanto, de mejora de los mismos. Por ello, es importante contar con mecanismos para su valoración tomando en cuenta: a) la identificación de las principales tareas para la gestión de los aprendizajes; b) tiempo y esfuerzo del colegiado para su realización; c) la articulación de dichas tareas de gestión con la mejora de los aprendizajes de las niñas y niños y d) la articulación con los diferentes y variados programas de apoyo que operan en las escuelas.

### El Programa de Estudios 2011 y el Plan de Estudios 2011 como ejes organizadores de los centros educativos

El Programa de Estudios 2011 orienta las prácticas educativas de los centros preescolares en la mayoría de las localidades de más de 2 500 habitantes en donde reside 76.8% de la población del país (INEGI, 2010), ello significaría en un aproximado nacional que 3 de cada 4 niños en edad preescolar podrían ser atendidos en ambientes y escenarios educativos organizados en torno a dicho currículo nacional. Además, 1 de cada 4 niños estaría en posibilidad de asistir a servicios educativos en localidades de menos de 2 500 habitantes con modalidades y recursos para atención de poblaciones específicas, algunas de ellas de alta vulnerabilidad como son las poblaciones migrantes, en las comunidades indígenas o en las poblaciones rurales de menos de 1 000 habitantes.

A partir de los datos de la SEP se sabe que la cantidad de niños que asisten a preescolar va en aumento desde que se hizo obligatorio. Para el ciclo 2011-2012 el índice de cobertura (número de alumnos contra número de niños en la edad) se desagrega de la siguiente manera:

Tabla 3.5 Cobertura en la educación preescolar ciclo 2011-2012

Grado de preescolar	Total	Hombres	Mujeres
1° (3 años)	46.5	45.4	47.7
2° (4 años)	103.8	102.8	104.9
3° (5 años)	98.0	97.6	98.5
Total	82.8	82.0	83.8

Sin embargo, la cobertura es inequitativa y, de acuerdo con datos del Censo 2010 del INEGI, un par de años antes de la tabla de arriba:

La asistencia a preescolar disminuye a medida que la localidad de residencia es más pequeña, al pasar de 54.1% en las de 100 000 y más habitantes a 50.3% en las menores. La asistencia de las niñas supera a la de los niños en alrededor de un punto porcentual en estas localidades, pero a medida que el tamaño de la localidad de residencia es mayor, las diferencias entre sexos tienden a desaparecer. No obstante lo anterior, las diferencias no son muy significativas por tamaño de localidad (INEGI, 2010, p. 30).

Estos datos ilustran la importancia de conocer la operación del programa de preescolar no sólo en las localidades en donde se concentra la mayoría de las niñas y los niños, sino, por recomendación del enfoque de derechos (Tomasevski, 2004), en las poblaciones menores a 2 500 habitantes, en zonas rurales y de comunidades de pueblos indígenas, en donde en general operan programas adaptados del currículo nacional. Por ello, a continuación, se presenta un panorama descriptivo del PEP y las adaptaciones a su plan de estudios dirigidas a atender a poblaciones específicas que operan en nuestro país. Iniciaremos con el análisis del Programa de Estudios 2011, por su importancia en la operación nacional. Para después pasar a la descripción de las principales adaptaciones del plan de estudios que tienen por objeto atender poblaciones específicas.

### **El Programa de Estudios de la educación preescolar (2011) un programa abierto diseñado por competencias articulado con aprendizajes esperados**

El Programa de Estudios 2011 refrenda el enfoque curricular desarrollado en las últimas dos décadas: ser un programa abierto y flexible; centrado en los intereses y la construcción de los procesos de aprendizaje en los niños, pretende tender un puente entre la vida y la escuela, aspectos que comparte con los programas previos de 1992 y de 2004:

La naturaleza de los procesos de desarrollo y aprendizaje, así como la diversidad social y cultural del país, hace sumamente difícil establecer una secuencia detallada de situaciones didácticas o tópicos de enseñanza, por lo cual el programa no presenta una secuencia de actividades o situaciones que deban realizarse sucesivamente con las niñas y los niños. En este sentido, el programa tiene un carácter abierto (SEP, 2011, p. 15).

Esto significa que, a las educadoras, por la feminización de la docencia en este nivel, les corresponde el diseño curricular "*in situ*" (Díaz Barriga, 2006), ya que son ellas quienes deben realizar un diseño o adecuación curricular pertinente y relevante en el contexto de su comunidad de aprendizaje:

La educadora es responsable de establecer el orden en que se abordarán las competencias propuestas para este nivel educativo, y seleccionar o diseñar las situaciones didácticas que considere convenientes para promover las competencias y el logro de los aprendizajes esperados. Asimismo, tiene libertad para seleccionar los temas o problemas que interesen a los alumnos y propiciar su aprendizaje. De esta manera, serán relevantes en relación con las competencias a favorecer y pertinentes en los diversos contextos socioculturales y lingüísticos (SEP 2011, p. 15).

O, dicho con otras palabras:

La acción de la educadora es un factor clave porque establece el ambiente, plantea las situaciones didácticas y busca motivos diversos para despertar el interés de los alumnos e involucrarlos en actividades que les permitan avanzar en el desarrollo de sus competencias (SEP, 2011, p. 12).

Así, el Programa de Estudios 2011 propone dotar a las educadoras de un marco con fundamentos para tomar decisiones en el campo a partir del conocimiento de los niños a su cargo, del nivel de desarrollo de sus competencias y de las características del medio. Este enfoque tiene implicaciones importantes para la evaluación, pues es claro que para conocer el funcionamiento de un currículo abierto y flexible es necesario considerar tanto las políticas educativas y los fundamentos curriculares, como las herramientas que se ofrecen a las educadoras y las decisiones que se toman en el campo.

### **Las competencias, los campos formativos y los propósitos del Programa de Estudios 2011**

El plan de estudios de la educación preescolar se encuentra organizado por competencias distribuidas en campos formativos. La organización actual es resultado de las modificaciones hechas al PEP 2004 con el fin de disminuir el número de competencias y la manera de estimar su desarrollo, como se advierte en la introducción del PEP 2011:

Estas modificaciones consisten en la reformulación y reducción del número de competencias, el replanteamiento de la columna “se favorecen y se manifiestan cuando...”, con el fin de resaltar los aprendizajes esperados y la incorporación de estándares curriculares... el programa se enfoca al desarrollo de competencias de las niñas y los niños que asisten a los centros de educación preescolar, y esta decisión de orden curricular tiene como finalidad principal propiciar que los alumnos integren sus aprendizajes y los utilicen en su actuar cotidiano (SEP, 2011, p. 14).

En el texto del Programa de Estudios 2011 se confirma el concepto de competencias que se propone a las educadoras para orientar su práctica educativa, y algunas de las reflexiones de lo que ello implica en términos del trabajo educativo en el aula, al decir:

Una competencia es la capacidad que una persona tiene de actuar con eficacia en cierto tipo de situaciones mediante la puesta en marcha de conocimientos, habilidades, actitudes y valores.

Centrar el trabajo en el desarrollo de competencias implica que la educadora haga que las niñas y los niños aprendan más de lo que saben acerca del mundo y sean personas cada vez más seguras, autónomas, creativas y participativas; ello se logra mediante el diseño de situaciones didácticas que les impliquen desafíos: que piensen, se expresen por distintos medios, propongan, distinguen, expliquen, cuestionen, comparen, trabajen en colaboración, manifiesten actitudes favorables hacia el trabajo y la convivencia, etcétera (SEP, 2011, p. 14).

Para ello se consideran 41 competencias básicas, organizadas en seis campos formativos. Si leemos con detenimiento los propósitos explícitos del Programa 2011, cada uno de ellos se relaciona con alguno de los campos de formación como se puede mostrar en la siguiente tabla.

Tabla 3.6 Campos formativos y propósitos del PEP 2011

Campo formativo	Propósito PEP 2011
Lenguaje y comunicación	<p>Adquieran confianza para expresarse, dialogar y conversar en su lengua materna; mejoren su capacidad de escucha, y enriquezcan su lenguaje oral al comunicarse en situaciones variadas.</p> <p>Desarrollen interés y gusto por la lectura, usen diversos tipos de texto y sepan para qué sirven; se inicien en la práctica de la escritura al expresar gráficamente las ideas que quieren comunicar y reconozcan algunas propiedades del sistema de escritura.</p>
Pensamiento matemático	Usen el razonamiento matemático en situaciones que demanden establecer relaciones de correspondencia, cantidad y ubicación entre objetos al contar, estimar, reconocer atributos, comparar y medir; comprendan las relaciones entre los datos de un problema y usen estrategias o procedimientos propios para resolverlos.
Exploración y conocimiento del medio	Se interesen en la observación de fenómenos naturales y las características de los seres vivos; participen en situaciones de experimentación que los lleven a describir, preguntar, predecir, comparar, registrar, elaborar explicaciones e intercambiar opiniones sobre procesos de transformación del mundo natural y social inmediato, y adquieran actitudes favorables hacia el cuidado del medio.
Desarrollo físico y salud	Mejoren sus habilidades de coordinación, control, manipulación y desplazamiento; practiquen acciones de salud individual y colectiva para preservar y promover una vida saludable, y comprendan qué actitudes y medidas adoptar ante situaciones que pongan en riesgo su integridad personal.
Desarrollo personal y social	<p>Aprendan a regular sus emociones, a trabajar en colaboración, resolver conflictos mediante el diálogo y a respetar las reglas de convivencia en el aula, en la escuela y fuera de ella, actuando con iniciativa, autonomía y disposición para aprender.</p> <p>Se apropien de los valores y principios necesarios para la vida en comunidad, reconociendo que las personas tenemos rasgos culturales distintos, y actúen con base en el respeto a las características y los derechos de los demás, el ejercicio de responsabilidades, la justicia y la tolerancia, el reconocimiento y aprecio a la diversidad lingüística, cultural, étnica y de género.</p>
Expresión y apropiación artística	Usen la imaginación y la fantasía, la iniciativa y la creatividad para expresarse por medio de los lenguajes artísticos (música, artes visuales, danza, teatro) y apreciar manifestaciones artísticas y culturales de su entorno y de otros contextos.

Y las competencias se desagregan en cada uno de los campos formativos de la siguiente manera:

Tabla 3.7 Campos formativos y sus competencias

Campo formativo	Competencias en torno a las cuales se articulan los aprendizajes esperados
Lenguaje y comunicación 9 competencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obtiene y comparte información mediante diversas formas de expresión oral.</li> <li>▪ Utiliza el lenguaje para regular su conducta en distintos tipos de interacción con los demás.</li> <li>▪ Escucha y cuenta relatos literarios que forman parte de la tradición oral.</li> <li>▪ Aprecia la diversidad lingüística de su región y su cultura.</li> <li>▪ Utiliza textos diversos en actividades guiadas o por iniciativa propia, e identifica para qué sirven.</li> <li>▪ Expresa gráficamente las ideas que quiere comunicar y las verbaliza para construir un texto escrito con ayuda de alguien.</li> <li>▪ Interpreta o infiere el contenido de textos a partir del conocimiento que tiene de los diversos portadores y del sistema de escritura.</li> <li>▪ Reconoce características del sistema de escritura al utilizar recursos propios (marcas, grafías, letras) para expresar por escrito sus ideas.</li> <li>▪ Selecciona, interpreta y recrea cuentos, leyendas y poemas, y reconoce algunas de sus características.</li> </ul>

Campo formativo	Competencias en torno a las cuales se articulan los aprendizajes esperados
Pensamiento matemático 7 competencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Utiliza los números en situaciones variadas que implican poner en práctica los principios del conteo.</li> <li>▪ Resuelve problemas en situaciones que le son familiares y que implican agregar, reunir, quitar, igualar, comparar y repartir objetos.</li> <li>▪ Reúne información sobre criterios acordados, representa gráficamente dicha información y la interpreta.</li> <li>▪ Construye sistemas de referencia en relación con la ubicación espacial.</li> <li>▪ Identifica regularidades en una secuencia, a partir de criterios de repetición, crecimiento y ordenamiento.</li> <li>▪ Construye objetos y figuras geométricas tomando en cuenta sus características.</li> <li>▪ Utiliza unidades no convencionales para resolver problemas que implican medir magnitudes de longitud, capacidad, peso y tiempo, e identifica para qué sirven algunos instrumentos de medición.</li> </ul>
Exploración y conocimiento del mundo 9 competencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Observa características relevantes de elementos del medio y de fenómenos que ocurren en la naturaleza; distingue semejanzas y diferencias, y las describe con sus propias palabras.</li> <li>▪ Busca soluciones y respuestas a problemas y preguntas sobre el mundo natural.</li> <li>▪ Formula suposiciones argumentadas sobre fenómenos y procesos.</li> <li>▪ Entiende en qué consiste un experimento y anticipa lo que puede suceder cuando aplica uno de ellos para poner a prueba una idea.</li> <li>▪ Identifica y usa medios a su alcance para obtener, registrar y comunicar información.</li> <li>▪ Participa en acciones de cuidado de la naturaleza, la valora y muestra sensibilidad y comprensión sobre la necesidad de preservarla.</li> <li>▪ Establece relaciones entre el presente y el pasado de su familia y comunidad a partir de objetos, situaciones cotidianas y prácticas culturales.</li> <li>▪ Distingue algunas expresiones de la cultura propia y de otras, y muestra respeto hacia la diversidad.</li> <li>▪ Participa en actividades que le hacen comprender la importancia de la acción humana en el mejoramiento de la vida familiar, en la escuela y en la comunidad.</li> </ul>
Desarrollo físico y salud 4 competencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mantiene el control de movimientos que implican fuerza, velocidad y flexibilidad en juegos y actividades de ejercicio físico.</li> <li>▪ Utiliza objetos e instrumentos de trabajo que le permiten resolver problemas y realizar actividades diversas.</li> <li>▪ Práctica medidas básicas preventivas y de seguridad para preservar su salud, así como para evitar accidentes y riesgos en la escuela y fuera de ella.</li> <li>▪ Reconoce situaciones que en la familia o en otro contexto le provocan agrado, bienestar, temor, desconfianza o intranquilidad y expresa lo que siente.</li> </ul>
Desarrollo personal y social 4 competencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reconoce sus cualidades y capacidades y desarrolla su sensibilidad hacia las cualidades y necesidades de otros.</li> <li>▪ Actúa gradualmente con mayor confianza y control de acuerdo con criterios, reglas y convenciones externas que regulan su conducta en los diferentes ámbitos en que participa.</li> <li>▪ Acepta a sus compañeras y compañeros como son, y comprende que todos tienen responsabilidades y los mismos derechos, los ejerce en su vida cotidiana y manifiesta sus ideas cuando percibe que no son respetados.</li> <li>▪ Establece relaciones positivas con otros basadas en el entendimiento, la aceptación y la empatía.</li> </ul>
Expresión y apreciación artística 8 competencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Expresa su sensibilidad, imaginación e inventiva al interpretar canciones y melodías.</li> <li>▪ Comunica las sensaciones y los sentimientos que le producen los cantos y la música que escucha.</li> <li>▪ Expresa, por medio del cuerpo, sensaciones y emociones en acompañamiento del canto y de la música.</li> <li>▪ Explica y comparte con otros las sensaciones y los pensamientos que surgen en él o ella al realizar y presenciar manifestaciones dancísticas.</li> <li>▪ Expresa ideas, sentimientos y fantasías mediante la creación de representaciones visuales, usando técnicas y materiales variados.</li> <li>▪ Comunica sentimientos e ideas que surgen en él o ella al contemplar obras pictóricas, escultóricas, arquitectónicas fotográficas y cinematográficas.</li> <li>▪ Expresa mediante el lenguaje oral, gestual y corporal situaciones reales o imaginarias en representaciones teatrales sencillas.</li> <li>▪ Conversa sobre ideas y sentimientos que le surgen al observar representaciones teatrales.</li> </ul>

En el desglose de las competencias por campo formativo observamos el énfasis que el programa le da a las competencias clave o básicas, especialmente a los procesos cognoscitivos. En el siguiente apartado revisamos algunas consecuencias de la propuesta con respecto a los derechos.

### Las competencias del Programa de Estudios 2011 y su relación con un enfoque de derecho

Un aspecto importante a considerar es que el Programa de Estudios y el Plan de Estudios 2011 no se elaboraron bajo un modelo de educación basada en derechos; aun cuando toman como referentes elementos aislados de los derechos humanos o derechos de los niños, no se articulan bajo dicho esquema. Sin embargo, su diseño se ve influido por el movimiento que la educación preescolar a nivel internacional ha impulsado con respecto a la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

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

Tabla 3.8 Competencias del PEP 2011 y su relación con el ejercicio de los derechos

Campo formativo	Ejes relacionados con el ejercicio de los derechos
Lenguaje y comunicación	La mayoría de las competencias se enuncian como clave o básicas. Hay una que se relaciona con la diversidad lingüística. Sin mencionarlo, todas estas competencias podrían tomarse como base para fortalecer el derecho a la participación.
Pensamiento matemático	La mayoría de las competencias se enuncian como clave o básicas.
Exploración y conocimiento del mundo	La mayoría de las competencias se enuncian como clave o básicas. Hay dos competencias relacionadas con el derecho a la identidad. Hay dos competencias relacionadas con el derecho a la salud y un entorno sustentable. Hay una competencia relacionada con la diversidad cultural.
Desarrollo físico y salud	Las cuatro competencias se relacionan con el derecho a la salud.
Desarrollo personal y social	Todas las competencias se relacionan con algún tipo de derecho. Por ejemplo, a conocer mis derechos, a la identidad, a la diversidad.
Expresión y apreciación artísticas	Todas las competencias se relacionan con algún tipo de derecho. Por ejemplo, la diversidad cultural, los derechos culturales, el derecho al esparcimiento.

En este sentido, el Programa de Estudios y el Plan de Estudios 2011 contribuyen a fortalecer competencias relacionadas con el ejercicio de derechos. Sin embargo, el enfoque por competencias es utilizado para enfatizar la adquisición de conocimientos que tienen sentido en un contexto específico (Perrenoud, 2010). Para poder ser congruente con un enfoque de derechos, el Programa de Estudios y el Plan de Estudios 2011 requerirían de una definición más clara de dichos contextos, tanto en los campos formativos como en las

competencias. La reorganización, sólo como un ejemplo, podría ser por medio de los campos formativos si éstos tuvieran la intención educativa de formar y consolidar los derechos a la supervivencia, al desarrollo y a la participación (la organización de la Convención sobre los Derechos del Niño propuesta por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, por sus siglas en inglés). De esta manera, por ejemplo, las competencias propuestas en el campo de comunicación y lenguaje podrían desarrollarse y evaluarse en contextos de participación: conocer y expresar sus necesidades; escuchar, dialogar y participar en decisiones colectivas sobre algunos aspectos en las actividades diarias en el aula y en la organización de la escuela; participar con las educadoras y familias en la evaluación del desarrollo de sus competencias, etcétera. Otra alternativa podría consistir en dejar los campos formativos como están, con los ejes transversales de las tres dimensiones de derechos mencionadas (supervivencia, desarrollo y participación) y formular específicamente contextos en donde se desarrollará cada competencia en las tres dimensiones, así como en la columna “se favorecen y se manifiestan cuando...” (que finalmente es una aproximación a la evaluación).

### **Tensión entre un enfoque de apertura curricular y enunciación de aprendizajes esperados**

En el Programa de Estudios y el Plan de Estudios 2011 se articulan las competencias con los aprendizajes esperados, como estructura del programa, a partir de pensar la educación preescolar como parte de la educación básica, como se propone:

La Articulación de la Educación Básica se centra en los procesos de aprendizaje de las alumnas y los alumnos, al atender sus necesidades específicas para que mejoren las competencias que permitan su desarrollo personal (SEP, 2011, p. 7).

La articulación explícita de la educación preescolar a la educación básica se propone en la Guía para la Educadora, en la que la argumentación inicia mostrando los correlatos y líneas de desarrollo curricular desde preescolar hasta la educación secundaria; la oferta de la educación básica, que se sintetiza visualmente en el siguiente esquema en el cual aparece con mayor contundencia gráfica la articulación propuesta y el tramado transversal esquemático de la educación básica:



Figura 1 Esquema de articulación de la educación básica

Estándares curriculares <sup>1</sup>	1 <sup>er</sup> Período Escolar			2 <sup>o</sup> Período Escolar			3 <sup>er</sup> Período Escolar			4 <sup>o</sup> Período Escolar		
	1 <sup>o</sup>	2 <sup>o</sup>	3 <sup>o</sup>	1 <sup>o</sup>	2 <sup>o</sup>	3 <sup>o</sup>	4 <sup>o</sup>	5 <sup>o</sup>	6 <sup>o</sup>	1 <sup>o</sup>	2 <sup>o</sup>	3 <sup>o</sup>
Campos de formación para la educación básica	Preescolar			Primaria								
Lenguaje y comunicación	Lenguaje y comunicación			Español								
			Segunda lengua: Inglés <sup>2</sup>	Segunda lengua: Inglés <sup>2</sup>								
Pensamiento matemático	Pensamiento matemático			Matemáticas								
Exploración y comprensión del mundo natural y social	Exploración y conocimiento del mundo			Ciencias Naturales <sup>3</sup>								
Desarrollo personal y para la convivencia	Desarrollo físico y salud			Exploración de la Naturaleza y la Sociedad								
	Desarrollo personal y social			Formación Cívica y Ética <sup>4</sup>								
	Expresión y apreciación artísticas			Educación Artística <sup>4</sup>								
				Educación Física <sup>4</sup>								
				Formación Cívica y Ética I y II								
				Tutoría								
				Educación Física I, II y III								
				Artes I, II y III (Música, Danza, Teatro o Artes Visuales)								

<sup>1</sup> Estándares Curriculares de: Español, Matemáticas, Ciencias, Segunda Lengua: Inglés y Habilidades Digitales.

<sup>2</sup> Para los alumnos hablantes de Lengua Indígena, el Español y el Inglés son consideradas como segundas lenguas a la materna. Inglés está en proceso de gestión.

<sup>3</sup> Favorecen aprendizajes de Tecnología.

<sup>4</sup> Establecen vínculos formativos con Ciencias Naturales, Geografía e Historia.

Esta visualización del conjunto de ejes compartidos en los tres períodos o niveles de educación, para cumplir los propósitos de la educación básica es muy importante, y su explicitación es un nuevo elemento que se introduce a la educación preescolar al plantear estándares de conclusión de la educación preescolar articulados a la educación básica y aprendizajes esperados por cada una de las competencias.

**Tabla 3.9 Número de competencias y aprendizajes esperados por campo formativo**

Campo formativo	Núm. competencias	Núm. aprendizajes esperados
Lenguaje y comunicación	9	56
Pensamiento matemático	7	48
Exploración y conocimiento del mundo	9	52
Desarrollo físico y salud	4	38
Desarrollo personal y social	4	24
Expresión y apreciación artística	8	51
6 campos formativos	41 competencias	269 aprendizajes esperados

Las 42 competencias que estructuran el Programa de Estudios y el Plan de Estudios 2011 se articulan en 269 aprendizajes esperados, muchos de ellos asociados a los campos disciplinares en los cuales continuarán desarrollando su educación básica. No existe ninguna enunciación en el Programa de Estudios y Plan de Estudios 2011 que denote más relevancia de un campo formativo o de una competencia o bloque de aprendizajes esperados que otro, pues se reivindica una formación integral y equilibrada de la educación preescolar. Sin embargo, en la articulación explícita con el resto de la educación básica se da, por lo menos numéricamente, una relevancia en la enunciación de los tres primeros campos formativos: lenguaje y comunicación, pensamiento matemático y conocimiento y exploración del mundo que también se articulan con los estándares finales de egreso del preescolar sólo en estos tres campos formativos.

Ello supondría que para mantener un equilibrio en el desarrollo de competencias de los campos formativos desarrollo físico y salud, desarrollo personal y social y expresión y apreciación artística se tendría que insistir más en su desarrollo en los escenarios y ambientes de aprendizaje para sostener un equilibrio entre los campos formativos e insistir en la importancia de la integralidad y el equilibrio de todas las áreas formativas. Un elemento importante a considerar en la evaluación de la operación del currículo es saber si existe o no una manera equilibrada en el desarrollo de las competencias para una formación integral.

Como ocurrió con la educación preescolar, el resto de la educación básica no fue diseñada con el enfoque de derechos en mente. Luego entonces, la articulación entre los diferentes niveles obedece a una lógica que no considera el enfoque. Con todo, el esfuerzo de articulación revisado puede ser de suma utilidad para incluir, de manera transversal, los fundamentos del enfoque de derechos.

## Limitaciones a la apertura del programa para desarrollar proyectos, acciones, situaciones didácticas que favorece un aprendizaje integral

El efecto que tuvieron el Programa de Estudios y el Plan de Estudios 2011 con la articulación de la educación básica fue elaborar una formulación híbrida del enfoque de competencias. Denyer, Furnémont, Poulain y Vanloubbeeck (2007) realizan un balance de la experiencia europea acerca de la construcción de programas basados en competencias y observan que existe una primera generación de planes y programas organizados dentro de un enfoque por competencias en la educación superior. En estos programas las competencias se expresaron más en términos de competencias genéricas, también concebidas como competencias para la vida, en tal marco podríamos leer la formulación del Programa de Educación Preescolar del 2004. Más tarde se desarrolló una segunda generación de currícula que trata de establecer un diálogo o negociación entre competencias genéricas y disciplinares. Por su parte, Barnett (2001) plantea la necesidad de llegar a un punto de encuentro entre una formulación abierta (aprendizaje para la vida) y una formulación más acotada por campos disciplinares dentro de los sistemas escolares (aprendizaje relacionado con saberes dentro de la ciencia y otras disciplinas).

Dentro de este segundo movimiento podemos ubicar la propuesta que se plantea dentro del Programa de Estudios y el Plan de Estudios 2011, y que trata de aterrizar la articulación del programa de preescolar con el resto de la educación básica. Sin embargo, como hemos planteado anteriormente, las potencialidades del Programa de Estudios 2011 como un programa abierto pueden verse disminuidas en lo que se denomina el currículo operativo (Posner, 2005), pues depende de las capacidades de la educadora y los apoyos que reciba para hacer realidad los principios pedagógicos del programa, y en su toma de decisiones podría favorecer sólo aquellas competencias que se vinculan más con competencias relacionadas con los saberes disciplinares y con los aprendizajes esperados del programa, es decir, privilegiando aquellos elementos con los que los niños serán evaluados.

Una de las limitaciones que se observan como resultado de los cambios en el Programa de Estudios y el Plan de Estudios 2011 es que a pesar de las afirmaciones de que es un modelo abierto y centrado en la intervención flexible de los docentes para adecuarse a cada comunidad educativa, los estándares propuestos para preescolar sólo se refieren a los tres primeros campos formativos. Los estándares propuestos en el Plan de Estudios 2011 están enunciados más como campos disciplinares, incluso con el nombre de las asignaturas que posteriormente se estudiarían en los otros niveles. Los campos disciplinares sobre los cuales se proponen estándares de término en el preescolar son: Español, Matemáticas y Ciencias.

A continuación, se muestra un ejemplo de enunciación.

Tabla 3.10 Ejemplo de enunciación de los estándares curriculares

1. Procesos de lectura
1.1. Selecciona textos de acuerdo con sus propios intereses y/o propósitos.
1.2. Interpreta la lectura de textos literarios elementales (cuentos, leyendas, poemas), así como de textos informativos.
1.3. Interpreta que los textos escritos y las imágenes crean un significado al conjuntarse.
1.4. Identifica los diversos propósitos de textos literarios (por ejemplo, cuentos) y de textos informativos.
1.5. Identifica los diferentes tipos de información contenida en textos escritos elementales, como ilustraciones, gráficas y mapas.
1.6. Identifica las diferentes partes de un libro; por ejemplo, la portada, el título, el subtítulo, la contraportada, las ilustraciones (imágenes), el índice y los números de página, y explica, con apoyo, qué información ofrecen.
1.7. Compara y contrasta información factual contenida en los libros con experiencias propias.
1.8. Comprende instructivos elementales que incorporan imágenes; por ejemplo, recetas o procedimientos para construir objetos.
1.9. Identifica la escritura convencional de los números.

La articulación con la educación básica en lo que se refiere a los estándares curriculares deja en el olvido el enfoque integral de los 6 campos formativos y, como hemos revisado con anterioridad, no ofrece elementos para evaluar los logros con respecto a las competencias para la convivencia, para la interacción con el medio, la apreciación artística o las capacidades y el cuidado del propio cuerpo. Una evaluación más integral debería obtener evidencia de los seis campos formativos y, desde un enfoque basado en derecho, evaluar los otros tres campos formativos resulta importante.

Este modelo de evaluación puede incluso favorecer que las educadoras hagan énfasis en la adquisición de los aprendizajes esperados como respuesta a la presión de las evaluaciones y de las nociones que los padres tengan a partir de su deseo de que los niños entren “bien preparados” para las evaluaciones de la primaria, escolarizando el preescolar como resultado. Queda por evaluar entonces si estas condiciones son adecuadas y pertinentes para el bienestar de los niños desde el enfoque de derechos.

### Intervención educativa para operar el programa

La puesta en operación del Programa de Estudios y el Plan de Estudios 2011, como se enuncia desde 2004, depende primariamente de la acción de los docentes de educación preescolar. Aunque como hemos presentado anteriormente, el Plan de Estudios 2011 para la educación básica ofrece los principios pedagógicos generales para todo centro escolar y otros elementos que deben fortalecer el trabajo de los docentes tales como la gestión escolar y la participación de la comunidad escolar. A pesar de ello, el Programa de Estudios esencialmente se sostiene en las capacidades profesionales de la educadora que le permitirán aprovechar un programa abierto organizado por competencias. Esto implica tener especial atención en la formación profesional de las educadoras y en los procesos de capacitación en servicio.

Para apoyar el trabajo e intervención educativa del Programa de Estudios 2011 se incorpora una guía para el docente en la cual se detalla:

- a) cómo leer el enfoque y la estructura del currículo de los campos formativos,
- b) la gestión de los ambientes de aprendizaje y la planificación didáctica de dichos escenarios o ambientes para el aprendizaje y
- c) particularmente, la planificación didáctica a partir de construir las situaciones de aprendizaje y la evaluación de los logros.

### Los ambientes de aprendizaje

El Programa de Estudios 2011 tiene una sección dedicada a maestros en donde se propone orientar la práctica. Entre otros elementos, desarrolla el concepto de ambientes de aprendizaje.

Es una idea común en las currículas con carácter abierto que se haga alusión a los ambientes de aprendizaje, en algunos casos conocidos igualmente como “ambientes enriquecidos”, cuando se trata de educación infantil. Se trata del escenario en donde los niños pueden tomar decisiones sobre las actividades que quieren realizar utilizando el material disponible. La idea, por supuesto, es que dichos ambientes estén diseñados por los adultos y sean coherentes con los fines del aprendizaje que se buscan, pero ayuden a promover la iniciativa de los niños, así como la toma de decisiones, haciendo partícipes a los niños en las actividades cotidianas, favoreciendo ciertas interacciones con los adultos y con otros niños.

En el caso del Programa de Estudios, este apartado resulta interesante porque decididamente se utiliza el fundamento del enfoque de derechos para poder formularlo, aunque no logra orientar cómo estos principios se aterrizan en la práctica.

El Programa de Estudios 2011 lo define así:

Se denomina ambiente de aprendizaje al espacio donde se desarrolla la comunicación y las interacciones que posibilitan el aprendizaje. Con esta perspectiva se asume que en los ambientes de aprendizaje media la actuación del docente para construirlos y emplearlos como tales... (SEP, 2011, p. 133).

Así, los ambientes de aprendizaje pueden verse en cierto sentido también como las condiciones en que debe darse el aprendizaje. En primer lugar, se determina que debe haber un buen ambiente afectivo-social, éste se basa en el respeto y la confianza que se brinda a los niños. Un buen ambiente afectivo, se argumenta, es la base para la construcción de la autoconfianza, de la expresión de sus sentimientos y el descubrimiento de sus propias capacidades. El adecuado ambiente afectivo repercute en el sentido del yo y el desarrollo de las habilidades sociales, de su identidad individual y su autonomía. En este sentido, los espacios de convivencia creados en los ambientes de aprendizaje se proponen ayudar a los niños a construirse como seres autónomos y dignos y con buenas habilidades sociales, lo que, sin mencionarse, coincide plenamente con el enfoque de derechos.

El Programa de Estudios 2011 también detalla cómo la disciplina y autoridad pueden ser trabajadas desde los ambientes de aprendizaje, por medio de la participación en la formulación de las reglas que han de respetarse en la relación con los demás para poder trabajar. El desarrollo de la autonomía, argumenta, es mejor que el empleo de estímulos externos como forma de control, estímulos entre los que se encuentran los castigos físicos, las burlas y la comparación con otros.

Los ambientes de aprendizaje que se estructuran con el fin de que los niños tomen decisiones, exploren los materiales y se propongan tareas de forma individual o grupal favorecen, igualmente, la inclusión de niños con ritmos de aprendizaje diversos. Ello porque se facilita la organización del aula con productos distintos para los alumnos, sin excluirlos.

El Programa de Estudios 2011 también profundiza en cómo los ambientes de aprendizaje deben ser democráticos. La democracia, se argumenta, se comprende viviéndola y una forma de hacerlo es con el ejemplo, mediante la organización escolar y con el trabajo en las aulas. Entre otros elementos, los ambientes democráticos se logran por medio de la promoción de la no violencia, de la promoción de valores (aunque no se especifica cuáles) y de la inclusión de la diversidad cultural, de género, de capacidades, de diferentes orígenes sociales y económicos. El trabajo colaborativo entre niños, maestros y familias es otro elemento de los ambientes democráticos. De forma menos lograda se integra a estos elementos el uso de las tecnologías de la Información y la comunicación. La experimentación de estos elementos en los pequeños espacios de trabajo es considerada como ideal para iniciar las reflexiones individuales y colectivas sobre estos temas. Es evidente la influencia del enfoque de derechos en estas formulaciones y la argumentación de que la experiencia de los niños de paso a las reflexiones parece adecuada para su logro.

Con todo, estas ideas aterrizan sólo en un par de recomendaciones de trabajo en el aula. Parecen desconectadas del resto del documento y no son conceptos fundamentales para la formulación del programa pues no forman parte de los campos formativos de alguna de las 42 competencias, de los estándares de aprendizaje ni de los ejes transversales a toda la educación básica. En el mismo documento, estas ideas no logran formar parte de las secciones sobre planeación, situaciones de aprendizaje y evaluación. Lo mismo puede decirse respecto a la participación de las familias en el preescolar. La sección, sin embargo, podría ser un buen punto de partida en una reformulación que buscara fundamentarse en el enfoque de derechos.

### **Recursos y documentos fundamentales que acompañan al Programa de Estudios y Plan de Estudios 2011**

El Programa de Estudios 2011 se plantea como la Guía para la Educadora que aborda los “cómos” del programa, las maneras de proceder con la operación del programa en el día a día en el aula. Tanto el Plan de Estudios 2011 como el Programa de Estudios 2011 fueron elaborados por equipos académicos dentro de la SEP y aunque se encuentran articulados existen matices diferenciados en ambos documentos.

La Guía para la Educadora inicia con la exposición del enfoque de los campos formativos y la concepción de qué es gestionar en el aula los ambientes de aprendizaje. Estos son segmentos clave que clarifican la articulación de la educación preescolar con la educación básica y ofrecen la conceptualización de los procesos de aprendizaje:

Las competencias movilizan y dirigen todos los componentes hacia la consecución de objetivos concretos; son más que el saber, el saber hacer o el saber ser. Las competencias se manifiestan en la acción de manera integrada. Poseer sólo conocimientos o habilidades no significa ser competente: se pueden conocer las reglas gramaticales, pero ser incapaz de redactar una carta; se pueden enumerar los derechos humanos y, sin embargo, discriminar a las personas con alguna discapacidad (SEP, 2011, p. 129).

En la guía también se presenta la clasificación de las competencias, sin embargo, consiste en una simple enunciación en donde las competencias no se interrelacionan, ni se interpretan los campos formativos relacionados con ellas, ni cómo se relaciona esta clasificación con su actuación en el aula.

### **Planificación de las situaciones de aprendizaje**

En los apartados de Planificación didáctica y situaciones de aprendizaje se detallan los procedimientos de la gestión docente en el aula; al respecto no sólo se exponen los criterios, elementos para que cada educadora articule su propio plan de clase, sino también se muestran ejemplos de situaciones de aprendizaje. Discutiremos estos ejemplos por su efecto como modelo para la elaboración de la planeación de las educadoras.

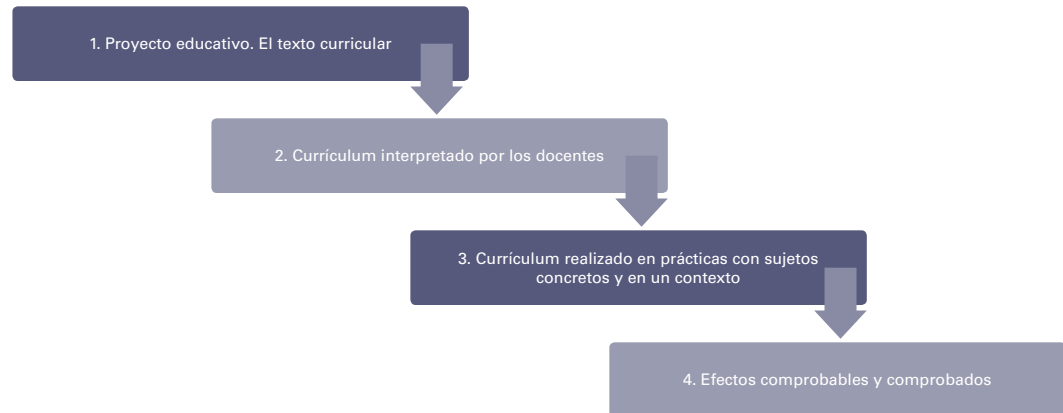
Los ejemplos que se presentan no parten de las competencias, sino de los aprendizajes esperados y campos formativos. Se aprecia que las competencias se desdibujan. Sin embargo, sí incluye un nivel detallado y concreto para realizar la evaluación a partir del enfoque de competencias en la que destacan: el expediente personal de los alumnos, diario de trabajo, portafolio y listas de cotejo.

### **Currículo propuesto, currículo realizado: tensiones para los procesos de evaluación curricular**

Gimeno Sacristán (2010), como otros autores ocupados del análisis del currículo, ha insistido en las últimas décadas, en la posibilidad de aproximarnos a su estudio pensando el currículo como proceso y no como un resultado, del cual no conocemos de su construcción y su gestación. Al respecto nos propone, si nuestra perspectiva es conocer para mejorar, otorgar importancia similar entre saber de los resultados en un ciclo formativo, como saber del proceso de gestación de dichos resultados.

Por ello, considerar el currículo como proceso implica reconocer los momentos de su realización: a) el momento de exposición de la propuesta curricular: documento al que nos hemos referido en este análisis; b) el currículo interpretado por el profesor y los materiales; c) el currículo realizado con sujetos y contexto concreto; d) los efectos educativos reales, comprobables y comprobados, como gráficamente se expone en el siguiente esquema de Gimeno Sacristán (2010):

Figura 2 Currículo como proceso y praxis basado en Gimeno Sacristán (2010)



De manera que se van direccionando y en muchos casos quizás reduciendo los elementos que organizan el proceso educativo, entre lo propuesto en el documento original como el Programa de Estudios y Plan de Estudios 2011 y lo realizado en el aula o los resultados educativos del mismo y la comprobación de los mismos. Aunque en muchos de estos procesos de construcción y reconstrucción de significados, se gana en profundidad y complejidad en la realización práctica del currículo y en la identificación de sus resultados por sus actores.

Por ello, es muy importante para diseñar cualquier proceso de evaluación curricular, pensar que no sólo es necesario y suficiente analizar y reflexionar la parte declarativa de un currículo, sino también poder saber de las trayectorias y énfasis de su realización por parte de los sujetos partícipes: la comunidad de aprendizaje y la comunidad escolar, el colegiado de educadores y las instancias institucionales que acompañan los procesos educativos, que están decantando y reinterpretando el currículo de manera cotidiana. Para ello, es interesante considerar tres elementos en la interpretación del currículo como proceso:

Primero: recordar una obviedad: desde los contenidos que forman la partitura curricular se deriva una forma inicial de desarrollarlos en la práctica, es decir, lo que llamamos metodología: tareas entrecruzadas del profesorado y estudiantes... un tipo de alimentos determina los instrumentos a emplear y las maneras de cocinarlo y comerlo...

Segundo: ...así pues tenemos contenidos de la influencia aprendida por el agente de la acción y su consiguiente puesta en práctica, por un lado, y los significados efectivos (los resultados) que logran los destinatarios por otro [...] si se quiere apreciar lo que se consigue, tienen que desplazarse de la enseñanza al aprendizaje, los que enseñan a quien aprende, de lo que se pretende a lo que se logra en la realidad, de las intenciones declaradas a los hechos logrados... orientarse a la experiencia del aprendiz... en vez de obsesionarse por la calidad de la enseñanza hablar más de la calidad del aprendizaje...

Tercero: ...los procesos de calidad del aprendizaje pueden ser despertados y sostenidos con estrategias de enseñanza también de calidad... resumiendo... en la práctica real (esquema anterior) el currículo que de manera efectiva se plasma en cultura subjetiva es aquel que tiene la potencialidad para transformar, incrementar o enriquecer las capacidades de los educandos... (Gimeno Sacristán, 2010).



Las tres consideraciones anteriores son indicios, para pensar los procesos de evaluación del currículo desde una perspectiva dinámica o en movimiento. La señal principal consiste en la identificación de las trayectorias y los procesos de construcción de los aprendizajes en contextos reales, de significación y la resignificación de lo vivido en el aula, escuela, contexto de vida y mundos que habitan.

Hemos discutido las características más relevantes del Programa de Estudios 2011 para la educación preescolar y el Plan de Estudios 2011 y su fundamento en la política dirigida a la educación básica. Ni los programas ni las políticas se han formulado explícitamente bajo algún enfoque basado en derechos, aunque hay una influencia muy importante en cada uno de ellos que hace referencia y que busca desarrollar contenidos y procesos en concordancia con el respeto a los derechos humanos.

Hay dos características muy importantes en el Programa de Estudios y el Plan de Estudios 2011: que establecen programas abiertos y flexibles y que están diseñados con base en competencias también amplias y flexibles. Esto posibilita que el Programa de Estudios para el preescolar sea un dispositivo adecuado para desarrollar competencias en un contexto social relevante, si dicho contexto considera la libertad, la dignidad y el anhelo de construir sociedades favorables a la vida plena que postula el enfoque basado en derechos. Pero ello depende de las capacidades profesionales de las educadoras que diseñan de forma operativa el programa y su plan de estudios. En este sentido, el currículo sólo se completa en la operación que realizan las educadoras cotidianamente. Únicamente podemos conocer la gestación y desenvolvimiento del Programa de Estudios al observar el funcionamiento cotidiano de los centros educativos. Esto genera varias dificultades y retos técnicos para la evaluación de este tipo de programas.

Desde el enfoque amplio que proponemos en este texto, queda claro que evaluar el plan de estudios, y los aprendizajes de las niñas y los niños en algunas dimensiones no es lo mismo que evaluar un currículo abierto y flexible. Los procesos evaluativos deben considerar un conjunto amplio de herramientas de evaluación y de indicadores que den cuenta de la complejidad del programa en operación. Desde el análisis de los documentos relacionados con la educación preescolar, como el que hemos realizado, podemos identificar la potencialidad del programa para fortalecer plenamente los derechos humanos. Sin embargo, el proceso de evaluación debe dar cuenta de si en la operación cotidiana de los centros educativos en donde se utiliza el programa se concreta dicha potencialidad. Esto va más allá de evaluar el plan de estudios, las condiciones en donde se pone en marcha el programa o las herramientas que se ofrecen a las educadoras. Es necesario conocer aspectos del proceso de trabajo cotidiano observando el entramado de relaciones que se tejen entre las educadoras, las niñas, los niños, las situaciones de aprendizaje y los resultados que se obtienen cotidianamente.

Desde el enfoque de derechos, la evaluación tiene el sentido de reflejar qué tanto las aspiraciones de las políticas educativas están siendo reflejadas en la realidad. Se trata de dotar a la sociedad civil y a sus gobiernos de criterios para mejorar sus sistemas educativos para garantizar que todos los niños, sus familias y sus maestros estén en posibilidad de hacer realidad el derecho a la educación como parte de una serie de derechos que les permitirán participar en la construcción de mejores sociedades. Más allá aún, se trata de

tener un marco que permita examinar qué tanto esas políticas son adecuadas para avanzar en la construcción de las aspiraciones universales para los niños en primera instancia, pero también para sus familias y las educadoras.

## **Adaptaciones al Programa de Estudios 2011 en la educación preescolar**

Uno de los efectos más concretos sobre las políticas federales para atender a grupos vulnerables en México es que operan varias adaptaciones que tienen como eje articulador el Programa de Estudios de la educación preescolar. La idea que subyace es que son programas que aprovechan recursos locales y que tienen “adecuaciones” para funcionar en contextos con situaciones complejas relacionadas con su ubicación geográfica, situación de pobreza, orígenes étnicos, entre otros. Esta misma situación se repite en algunas entidades federativas que han desarrollado algunos modelos que responden a las coyunturas locales. Sin embargo, localizar tales modelos requiere de realizar una investigación de campo en las 32 entidades que excede los objetivos y posibilidades del presente trabajo. Por ello, en los siguientes apartados describiremos las adaptaciones que más ampliamente operan a nivel nacional.

### **CONAFE**

Como se comentó en el capítulo 2, el CONAFE oferta una adaptación al Programa de Estudios 2011, la cual pretende adecuarse al contexto y a la población que atiende. El modelo recupera el enfoque por competencias y los seis campos formativos, pero les da un tratamiento para ajustarse al contexto de vida de las poblaciones que atiende.

Los servicios del CONAFE se dirigen a niñas y niños que viven en localidades rurales de menos de 2 500 habitantes, poblaciones indígenas y migrantes. Una de las principales dificultades en dichas localidades consiste en la dispersión territorial de sus viviendas. Esta circunstancia genera varios obstáculos para asistir a los centros educativos, derivados del tiempo y distancia que cada niña o niño tiene que recorrer. Por costos en la inversión para construir centros educativos tradicionales en estas localidades, en general, se construyen o adaptan aulas, utilizando el trabajo de las propias comunidades que también asumen la manutención y el hospedaje de los agentes educativos responsables de poner en marcha el programa. Por otra parte, la organización escolar y pedagógica es multigrado, pues instructores atienden simultáneamente a alumnos de varios grados, quienes generalmente tienen edad y avances escolares diversos.



Ejemplo de aula comunitaria en El naranjo, del municipio de Urique, Chihuahua

Debido a la diversidad de contextos que existen en el país, el CONAFE ofrece tres tipos de modalidades de educación preescolar: comunitario rural, comunitario indígena y comunitario migrante.

### La formación de los agentes educativos para la educación preescolar del CONAFE

Una de las características más relevantes del modelo del CONAFE es la formación de los agentes educativos para operar los servicios de educación preescolar. Los agentes educativos son estudiantes de secundaria o bachillerato que son habilitados como instructores para operar el programa durante un ciclo escolar. Esta circunstancia genera una situación de excepción en las normas vigentes de la educación preescolar, ya que a partir de las reformas del 2002 se estableció que los docentes que trabajen en la educación preescolar deben contar con la licenciatura de educación preescolar.

Es importante revisar este escenario, ya que la educación preescolar está diseñada desde el 2004 para que sean profesionales de la educación quienes la operen. No está estructurada para personal con niveles previos a una licenciatura que pudiera obtener las herramientas metodológicas necesarias para poner en marcha un programa abierto y basado en competencias, y los conocimientos esenciales relacionados con el desarrollo infantil. Por ello, dentro del modelo del CONAFE se tienen que realizar ajustes para que los jóvenes egresados del bachillerato lo comprendan, y para que los temas y contenidos se vinculen con las prácticas de vida y la valoración de los conocimientos y actividades de la vida comunitaria.

La formación de los agentes educativos depende, no de los recursos profesionales obtenidos en una institución de educación superior, sino de una formación intensiva y breve para organizar el trabajo en el aula con los materiales educativos del CONAFE. Esta situación modifica de fondo algunos de los planteamientos del Programa de Estudios de preescolar como un programa abierto y flexible que toma a la educadora como copartícipe en la puesta en marcha del mismo. El modelo del CONAFE se basa en las posibilidades que ofrecen los materiales educativos tanto para los agentes educativos (CONAFE, 2011a y 2011b), como para las niñas y los niños (CONAFE, 2010a y 2010b).

Una ventaja que existe en este modelo es que se seleccionan jóvenes conocedores de las regiones, del territorio donde están las aulas y, en su caso, hablantes de la lengua de la comunidad, lo que favorece una relación más pertinente. La desventaja es que existe una gran rotación de estos jóvenes, por lo que no es posible tener algún plan de continuidad en cada una de las localidades que son atendidas por estos servicios.

### **El uso de los materiales educativos para suplir la continuidad de los agentes educativos en los centros preescolares**

La sustentabilidad y continuidad de los servicios de educación preescolar del CONAFE se mantiene por los materiales dirigidos a los agentes educativos y las niñas y niños. Y en el tratamiento que dan a la diversidad cultural y lingüística, y a las situaciones de migración y ruralidad. Como ejemplo de esta producción de materiales destacan los desarrollados para la integración educativa en la cual proponen más de seis maneras de tratar las principales discapacidades, así como una colección de cinco manuales para su observación y diagnóstico.

A diferencia del Programa de Estudios 2011, un programa abierto, la evaluación de los servicios de educación preescolar del CONAFE requiere de revisar los contenidos y las propuestas pedagógicas que se presentan en los materiales educativos bajo un enfoque basado en derechos. Y, de la misma forma que el Programa de Estudios 2011, evaluar cómo los procesos de aprendizaje son favorecidos o limitados por la utilización de dichos materiales.

**Tabla 3.11 Materiales que acompañan la operación de los servicios de educación preescolar del CONAFE**

<b>CONAFE</b> (2011a) Aprendo a enseñar en preescolar. Orientaciones para el instructor comunitario
<b>CONAFE</b> (2011b) Mi historia en preescolar comunitario. Cuadernillo de seguimiento y evaluación
<b>CONAFE</b> (2010a) Programa de Inclusión Educativa Comunitaria. Documento Base
<b>CONAFE</b> (2010b) Bibliografía digital para acompañar al Programa de Inclusión Educativa Comunitaria
<b>CONAFE</b> Publicaciones Nuestras series en su presentación digital

### **Consideraciones para su evaluación desde el enfoque basado en derechos**

Dentro de un enfoque basado en derechos, la evaluación de estos servicios es muy relevante, ya que se dirige de manera específica a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, pobreza y discriminación. Destacamos algunos elementos para considerar como: el presupuesto destinado a este programa con respecto al presupuesto asignado a los servicios de educación preescolar en la modalidad general; el hacer responsables a las comunidades de la infraestructura en donde opera el programa; el permitir que los agentes educativos no tengan el nivel profesional requerido para operar el programa; la alta rotación de dichos agentes educativos.

De la misma manera, es importante examinar cómo son considerados los derechos de las familias y de los promotores educativos y, en su caso, cómo han ayudado a fortalecer los derechos de sus comunidades. También qué ha sucedido con los derechos lingüísticos y la identidad de las minorías culturales y lingüísticas. Bajo estas condiciones, los aprendizajes de los niños deben verse respecto a las condiciones que el gobierno construye para garantizar su aprendizaje y lograr que estos aprendizajes sean relevantes para mejorar las condiciones que los mantienen vulnerables. El enfoque de derechos es útil para señalar las desigualdades en el rendimiento de los niños en las distintas modalidades, y para establecer parámetros que ayuden a mejorar las políticas que buscan reducir las desigualdades.

Sin duda, el CONAFE ha sido valioso para los jóvenes instructores comunitarios —muchos de los cuales son menores de 18 años y considerados por la UNICEF como niños— quienes, a cambio de una compensación y una beca, cumplen con cada ciclo educativo. A cambio, CONAFE continúa proporcionando dicha beca para que los jóvenes estudien el siguiente ciclo escolar que les corresponde. El apoyo a dichos jóvenes debe continuar, pero en un enfoque de derechos, donde el interés superior del niño es lo que debe considerarse primordial. Por otra parte, es necesario evaluar cómo esta estrategia favorece u obstaculiza la implementación del enfoque de derechos para los niños, los instructores comunitarios, familias y comunidades que atiende.

## Educación indígena

Dentro del enfoque basado en derechos, las adaptaciones del Programa de Estudios 2011 para educación indígena cobran singular importancia, ya que por las características de multiculturalidad que existe en nuestra nación deberíamos contar con información detallada sobre cada uno de los pueblos indígenas de México respecto a los principales indicadores de bienestar y desarrollo del país. Sabemos con seguridad de la conocida marginación en la que se encuentran los pueblos indígenas: 89.7% de ellos viven por debajo de la línea de pobreza; la gran mayoría habita en municipios de alta o muy alta marginación y con los índices más bajos de desarrollo humano. El índice de desarrollo humano de los pueblos indígenas de México (IDHPIM) se ubica en 0.7057, a diferencia del IDH de la población no indígena, el cual es de 0.8304, es decir, hay una brecha de 15% entre una y otra. Las zonas de alta marginalidad continúan siendo predominantemente indígenas. Sus condiciones de salud, educación, ingresos y empleo, entre otros aspectos, siguen siendo, a todas luces, insuficientes para una vida digna (Schmelkes, 2013).

Estos datos se complementan con los resultados que se obtienen dentro del sistema educativo en donde la educación indígena se enfrenta a grandes desigualdades y niveles bajos en la calidad educativa (INEE, 2014b). A pesar de ello, todavía es insuficiente la información sobre los pueblos indígenas en México, especialmente, en el sector educativo nacional, específicamente de la educación preescolar (Schmelkes, 2013). Por ello, dentro del marco de evaluación de la oferta educativa de este nivel es de gran importancia tener información acerca del funcionamiento del preescolar en educación indígena.

## Las vicisitudes de tener un sistema intercultural y bilingüe en el territorio mexicano

Desde el siglo XVI, la sociedad mexicana y sus gobiernos no han sabido responder con claridad al tema de la diversidad cultural. Desde el virreinato de la Nueva España hasta la sociedad contemporánea del siglo XXI ha existido un movimiento de péndulo entre implantar una educación homogénea o una educación intercultural. La historia de la educación en el territorio mexicano muestra sus contradicciones con la frecuente creación y cancelación de los proyectos interculturales y plurilingües (Bazant, 2006; Tanck de Estrada, 2010). Fue hasta 1963 cuando la SEP propuso una política de educación bilingüe y en 1978 se creó la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) orientada a elaborar planes, proyectos, programas, metodologías, técnicas y capacitación profesional para ofrecer a los niños y las niñas un programa específico que requiere atención especial. Desde 1997, la SEP oficializó la educación intercultural bilingüe (EIB). Sin embargo, los proyectos surgidos del siglo XX no lograron alcanzar los objetivos propuestos puesto que se insertaban en la lógica de la “integración nacional” (Hamel, 2001; Martínez, 2011) y no existían todavía diagnósticos integrales que analizaran su desarrollo (Bastiani, Ruiz, Estrada, Cruz y Aparicio, 2012; Schmelkes, 2013).

Nuevamente, como ha ocurrido en el pasado, en el siglo XXI se abre la posibilidad de cambiar las asimetrías entre la población mestiza y la población originaria de México, gracias a la lucha por los derechos lingüísticos y culturales que nuestros pueblos originarios han reclamado por largo tiempo (CDI, 2007; Hamel, 1995) y a que se reconocen en los cambios constitucionales que hemos presentado en el capítulo 1.

### **Las lenguas originarias y los saberes de pueblos y comunidades como eje distintivo del Programa de Estudios del preescolar para educación indígena**

El Plan de Estudios 2011 para la educación básica tiene un apartado específico para los programas educativos que se ofrecen dentro del sistema de educación indígena. La propuesta está dirigida hacia la educación básica, ello supone que también abarca a la educación preescolar que se ofrece dentro de este sistema. El modelo se basa en lo que se denomina Marcos curriculares para la educación indígena. Estos marcos pretenden incluir, desde un punto de vista amplio, los saberes y la cosmovisión de pueblos y comunidades. Para ello, se requiere de procesos de contextualización.

Desde el punto de vista del Plan de Estudios 2011 los Marcos curriculares:

- Concretan la flexibilidad del currículo nacional para incluir contenidos, competencias, visiones de mundo y metodologías de enseñanza.
- Amplían y especializan el currículo nacional al incluir diversas visiones de mundo.
- Guían la intervención de los docentes.
- Trabajan con base en la diversidad étnica, cultural, social y lingüística.

El Marco curricular traza una norma pedagógica, curricular y didáctica que se plantea en los fascículos y materiales de apoyo que ha elaborado la DGEI; entre los temas que se incluyen están: los derechos educativos de niños, niñas y adolescentes indígenas y migrantes; la historia de la atención a estas poblaciones; las características del servicio; la



atención pertinente al bilingüismo y a la alfabetización, el derecho a la diversidad y el respeto a las prácticas sociales y culturales. Sin embargo, la mayoría de estos materiales están dirigidos a la educación primaria y no a la educación preescolar.

El Plan de Estudios 2011 también plantea la importancia de que los estudiantes analicen y reflexionen en su lengua materna. Por ello, se plantea el derecho de los pueblos indígenas a hablar su lengua y a que las niñas y los niños reciban una educación bilingüe que contribuya al desarrollo de su lengua materna y favorezca la apropiación de una segunda lengua. Para ello, se desarrollan los Parámetros curriculares que establecen las directrices para la enseñanza de la lengua indígena como objeto de estudio. El enfoque de los parámetros se basa en las prácticas sociales del lenguaje en cuatro ámbitos: a) la familia y la comunidad; b) la tradición oral; c) la vida intercomunitaria y la relación con otros pueblos; y d) el estudio y la difusión del conocimiento. Sin embargo, nuevamente, los parámetros están dirigidos a la educación primaria y no a la educación preescolar.

### **La formación de los docentes para el sistema de educación indígena**

De la misma forma que el enfoque intercultural y plurilingüe, la formación de los docentes del sistema de educación indígena ha sufrido fuertes vaivenes, y las políticas de castellanización impulsadas en la década de 1940 y 1950 todavía generan conflictos dentro del sistema escolar. La formación de los docentes dentro de este sistema ha provenido fundamentalmente de dos procesos. El primero deriva de la formación realizada en las Escuelas Normales que durante las décadas citadas respondían a los objetivos de la castellanización y la asimilación de las comunidades indígenas en nombre de la modernización del país. Numerosos sistemas estatales de educación indígena tuvieron su origen dentro de estas políticas, razón por la cual, en general, la educación intercultural y plurilingüe quedaba solamente como discurso (De la Peña, 2002; Hamel, 2001). El segundo consiste en procesos de “habilitación de docentes” que aparecieron en los momentos de fuerte crecimiento de la matrícula escolar, principalmente en la educación primaria. A falta de docentes para laborar en lugares alejados y de difícil acceso o en comunidades en donde la lengua mayoritaria era de algún pueblo indígena se “habilitaba” a personas que trabajaran en dichas escuelas y, con base en cursos, talleres y diplomados culminaban su formación docente. La mayoría de docentes habilitados lograban obtener una plaza docente en el sistema de educación básica (Hernández, 2000; Meyer, 2010).

Actualmente, hay esfuerzos para tener docentes dentro de este sistema que puedan tener las capacidades y competencias profesionales para operar un programa complejo como lo es el de la educación preescolar y su plan de estudios, y, además, que tengan una formación especializada relacionada con el aprendizaje de las lenguas indígenas de México y los saberes y conocimientos de los pueblos y las comunidades originarios. Entre las que destacan las licenciaturas de Educación Primaria y Preescolar para el Medio Indígena que ofrece la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), los cursos y diplomados que ofrece la propia DGEI. Dentro del sistema de educación superior varias Escuelas Normales del país ofrecen la Licenciatura de Educación Primaria Intercultural Bilingüe y la Licenciatura de Educación Preescolar Intercultural Bilingüe, esta última, la más reciente, con un enfoque que plantea articular las competencias docentes a los aspectos específicos relacionados con el aprendizaje de las lenguas originarias, y la utilización de los saberes y los conoci-

mientos de los pueblos indígenas como ejes del trabajo docente. Sin embargo, los efectos de estas propuestas todavía no se perciben en las escuelas.

### **Diversidad y dispersión de los materiales en lenguas de pueblos originarios en México**

De forma similar al modelo que se plantea en el CONAFE, dentro del sistema de educación indígena se han producido materiales de apoyo que utilizan alguna de las lenguas indígenas y propuestas didácticas para trabajar en escuelas multigrado y con las comunidades de nuestros pueblos originarios. Sin embargo, a diferencia del CONAFE, estos esfuerzos están dispersos en las universidades y centros de investigación, en la DGEI y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y en las innumerables experiencias realizadas dentro de proyectos de investigación e innovación educativa del país. Sin embargo, no se ha logrado sistematizar tal cuerpo de conocimiento de manera adecuada por etnia o familia lingüística.

Existen también numerosos ejemplos de propuestas sobre los temas y contenidos de la vida comunitaria, los conocimientos tradicionales, las formas de gobierno y otros tantos que se relacionan con los campos formativos de la educación preescolar, como el de conocimiento del medio social o el de conocimiento personal y social. También se pueden encontrar una gran diversidad de propuestas relacionadas con la expresión o la valoración artística, o con el desarrollo y la salud en las comunidades indígenas; pero sin que se logren sistematizar y profundizar dentro del sistema escolar y menos aún en el nivel preescolar.

**Tabla 3.12 Ejemplos de materiales para educación indígena**

Proyecto de autonomía del fortalecimiento de la gestión de la educación indígena (2014)
Marcos curriculares para la cultura y lengua durante la primera infancia (2014)
Marco curricular de la Educación Inicial Indígena y de la población migrante (2015)
Programa Especial de Educación Intercultural 2014-2018
Educación pertinente e inclusiva. La discapacidad en educación indígena. Guía-Cuaderno 1: conceptos básicos en torno a la Educación para Todos
Educación pertinente e inclusiva. La discapacidad en educación indígena. Guía-Cuaderno 2: atención educativa de alumnos y alumnas con discapacidad auditiva
Educación pertinente e inclusiva. La discapacidad en educación indígena. Guía-Cuaderno 3: atención educativa de alumnos y alumnas con discapacidad intelectual
Educación pertinente e inclusiva. La discapacidad en educación indígena. Guía-Cuaderno 4: atención educativa de alumnos y alumnas con discapacidad motriz
Educación pertinente e inclusiva. La discapacidad en educación indígena. Guía-Cuaderno 5: atención educativa de alumnos y alumnas con discapacidad visual

### **Consideraciones para su evaluación desde el enfoque basado en derechos**

De manera similar al modelo del CONAFE, la evaluación de la adaptación del Programa de Estudios 2011 en educación indígena es muy relevante dentro de un enfoque basado en derechos, ya que se dirige de manera específica a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, pobreza y discriminación en el país. Desde el punto de vista de Tomasevski (2004), muchos de los indicadores que se requieren para evaluar a la educación desde un enfoque de derechos surgen de la necesidad de tener información que, hasta ahora, es inexistente.



Claramente la educación preescolar indígena es uno de esos casos. Es indiscutible que aún existe una gran desigualdad entre los grupos indígenas y el resto de la sociedad mexicana. No conocer el grado de esta desigualdad y sus detalles es, a fin de cuentas, una forma de ocultarla y continuarla.

Por ello, es importante considerar los aspectos de presupuesto asignado, la formación de los docentes y su especialización en metodologías de aprendizaje de las lenguas de nuestros pueblos originarios. Y cobra una singular importancia el comenzar a recolectar información concreta sobre la educación preescolar considerando los aspectos específicos de la etnia o de la familia lingüística.

### Centros de Desarrollo Infantil de Educación Inicial

Para atender a la población de niños de madres trabajadoras, los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) tienen tres modalidades de atención:

- a) La modalidad escolarizada, que integra la educación inicial y preescolar, por lo que atiende a niños de 45 días a 5 años 11 meses con personal calificado para ello. Se trata de centros de atención que combinan los servicios de cuidado diario con los educativos cuyo personal está adscrito a la SEP.
- b) Atención semiescolarizada, en la que hay participación comunitaria por ser un servicio específico para comunidades urbano marginales de la Ciudad de México, que atiende niños de 2 a 4 años, sin exceder en cada centro de 20 niños; su nombre actual es Centro de Educación Integral (CEI). Los espacios y el personal son proporcionados por las comunidades y la SEP ofrece supervisión. Con el inicio del Programa Nacional de Estancias Infantiles (SEDESOL/SNDIF) que proporciona ayuda económica para acondicionar espacios y subsidios para las familias que cumplan con sus requisitos, esta modalidad casi ha desaparecido.
- c) No escolarizada, que atiende grupos de madres y padres de familia interesados en la educación de sus hijos, que reciben capacitación de educadores habilitados para encarar la educación inicial de los alumnos; en esta modalidad pueden realizar tareas de manera grupal o familiar para cumplir con el programa. Es equivalente al Modelo de Educación Inicial no Formal del CONAFE, que opera en zonas rurales, zonas indígenas y zonas urbanas marginadas.

Por las modalidades de atención, la propuesta curricular no arranca con diseño para la atención educativa a partir de 3 años sino desde los 45 días de nacidos; para los niños que ingresan a la educación inicial, el currículo ofrece como propuesta educativa guiar los procesos de desarrollo para la obtención de una formación integral.

Por otra parte, aunque el origen de dicho servicio educativo fue acompañar a las madres trabajadoras en la crianza de sus hijos en sus diferentes modalidades, se ha convertido en un espacio que, por su propuesta curricular, está centrado en el desarrollo integral de los niños, en la estimulación del conjunto de capacidades y apoyo en su crianza y, con ello,

también se impacta los estilos de crianza de los padres de familia involucrados, en el sentido de consolidación o erradicación de prácticas de vida.

Los CENDI operan con el currículo de educación inicial para los menores de 3 años y el Programa de Estudios 2011 para los que tienen de 3 a 5 años. Por ello, cuando los niños inscritos a los CENDI transitan a la educación preescolar, llevan el Plan y Programa de Estudios 2011, además de que continúan con los servicios de cuidado diario.

Desde un enfoque de derechos la implementación del Programa de Estudios 2011 en el contexto de un centro que combina cuidado diario ofrece la posibilidad de explorar cómo la integralidad de los derechos a la supervivencia, al desarrollo y a la participación se ven fortalecidos al ofrecer, en el mismo lugar, servicios de cuidado diario que incluyen alimentación, salud y apoyo a familias para la crianza y la posibilidad de tener esta aproximación para las poblaciones más vulnerables.

**Tabla 3.13 Materiales de apoyo**

Programa de Educación Inicial	<a href="http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/290/2/images/11.pdf">http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/290/2/images/11.pdf</a>
Orientaciones técnico pedagógicas sobre las situaciones educativas en planteles escolares	<a href="http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/290/2/images/5.pdf">http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/290/2/images/5.pdf</a>
Orientaciones técnico-pedagógicas para el supervisor de la modalidad escolarizada	<a href="http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/290/2/images/8.pdf">http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/290/2/images/8.pdf</a>
Orientaciones técnico-pedagógicas para el supervisor de la modalidad semiescolarizada	<a href="http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/290/2/images/10.pdf">http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/290/2/images/10.pdf</a>
Orientaciones técnico-pedagógicas para el supervisor de la modalidad no escolarizada	<a href="http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/290/2/images/9.pdf">http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/290/2/images/9.pdf</a>
Manual de organización del Centro de Desarrollo Infantil	<a href="http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/290/2/images/1.pdf">http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/290/2/images/1.pdf</a>

Nota. Las páginas electrónicas se encontraban disponibles al cierre de esta edición.

### Adecuaciones de educación especial

Finalmente, el último ajuste al Programa de Estudios se refiere a la educación especial que propone atender a las niñas y los niños que enfrentan algún tipo de discapacidad o que tienen un desempeño sobresaliente. Este modelo es un ajuste al Plan de Estudios 2011 para desarrollar y ofrecer una atención individualizada que toma en cuenta las características distintivas de estas niñas y niños. El modelo depende del trabajo de las educadoras y de los especialistas de la Dirección de Educación Especial.

Para asegurar el trabajo académico en equipo de los docentes de preescolar y de educación especial se ha normado dicha colaboración y año con año se actualizan las condiciones de operación en sus reglas de educación especial, para asegurar el soporte financiero al respecto.

Sin embargo, las condiciones para tal articulación y el trabajo conjunto entre docentes de educación especial y preescolar varían de entidad a entidad en la República Mexicana. En algunos casos, los docentes de educación especial están adscritos al sistema federal y, en otros, al estatal. Ello redundo en que el trabajo conjunto a veces depende de las disposiciones locales más que del interés del niño.

Tabla 3.14 Documentos relacionados con la educación especial

Acuerdo 592 por el que se establece la articulación de la educación básica (incluye educación inclusiva)	<a href="http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/doctos/1Legislativos/11Acuerdo_592.pdf">http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/doctos/1Legislativos/11Acuerdo_592.pdf</a>
Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018.	<a href="http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343099&amp;fecha=30/04/2014">http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343099&amp;fecha=30/04/2014</a>
Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa para el ejercicio fiscal 2015	<a href="http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377499&amp;fecha=27/12/2014">http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377499&amp;fecha=27/12/2014</a>
Lineamientos para la acreditación, promoción y certificación anticipada de alumnos con aptitudes sobresalientes en educación básica	<a href="http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/tabinicio/2014/Lineamientos_acreditacion_promo.pdf">http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/tabinicio/2014/Lineamientos_acreditacion_promo.pdf</a>
Propuesta para la atención educativa de los alumnos con aptitudes sobresalientes y talentos que cursan la educación básica en el Estado de Guanajuato	<a href="http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/doctos/2Academicos/8ASyT_Gto.pdf">http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/doctos/2Academicos/8ASyT_Gto.pdf</a>

Nota. Las páginas electrónicas se encontraban disponibles al cierre de esta edición.

### Consideraciones para su evaluación desde el enfoque basado en derechos

Como en el caso de la educación indígena, existe muy poca información sobre las adaptaciones del Programa de Estudios de preescolar relacionadas con la educación especial. Dentro de un enfoque de derechos se tiene que poner atención a estas dos poblaciones de niñas y niños; los que presentan algún tipo de discapacidad, y los que tienen desempeños sobresalientes, para analizar el cumplimiento cabal de su derecho a la educación desde un punto de vista pertinente e inclusivo.

Un segundo aspecto a considerar es tomar en cuenta las capacidades de las educadoras para reconocer a ambos tipos de poblaciones, esto tiene como efecto la necesidad de formar a las educadoras para esta tarea, ya que el modelo descansa en las posibilidades que ellas tienen para identificar las características de estas niñas y niños. La ventaja que tiene el Programa de Estudios 2011, al ser un programa abierto y basado en el desarrollo y fortalecimiento de competencias, es que no requiere de hacer ajustes al programa mismo, sino de planear y diseñar situaciones didácticas que permitan a las niñas y los niños desarrollar sus competencias, tomando en cuenta sus obstáculos físicos o cognitivos, o sus capacidades sobresalientes.

### Conclusiones e implicaciones para la elaboración del marco de referencia

Finalmente, de la propuesta curricular del Programa de Estudios 2011 y de sus adaptaciones en el nivel preescolar, destacamos los siguientes elementos para la elaboración del marco de referencia:

- Es necesario evaluar la pertinencia de fragmentar los servicios de educación preescolar y de las características que cada modalidad o adaptaciones al Programa de

Estudios utiliza respecto al cumplimiento en el enfoque de derechos. Particularmente, se requiere saber si los servicios de educación preescolar que el CONAFE y educación indígena ofrecen han ayudado a mejorar los derechos de los niños, de las familias y los docentes que conforman los grupos más vulnerables de nuestra sociedad: los grupos indígenas, los habitantes de zonas rurales y aisladas, así como los niños de familias migrantes.

- La necesidad de revisar la formulación de los campos formativos, las competencias y el perfil de egreso de la educación básica para asegurarse que explícitamente mencionan el contexto de valores que deben considerar, así como el tipo de situaciones sociales que deberían tratar de construir. De lo contrario, algunas de dichas formulaciones podrían interpretarse de manera distinta, dependiendo de políticas de más corto plazo.
- Aunque los fines de la educación básica estuvieran bien alineados con un enfoque de derecho, es necesario desarrollar un marco conceptual y de intervención que nos permita apreciar la contribución que en su desarrollo pueden tener los distintos niveles de educación básica. Sería un error pensar que los efectos del preescolar deben evaluarse solamente al final de la educación básica, cuando los niños cumplan 15 o 16 años. Sin duda el preescolar tiene, además de su importancia en el perfil de la educación básica, un valor intrínseco en la experiencia de los participantes, así como el logro deseable de aprendizajes cruciales y valiosos para el periodo y para el resto de la vida.
- La evaluación del preescolar debe evitar crear condiciones que, al privilegiar la evaluación de aprendizajes, produzca una escolarización del preescolar, reduciendo los espacios para el aprendizaje por descubrimiento, la experimentación y el juego, que también es un derecho.
- La evaluación del preescolar debe considerar la construcción y funcionamiento de los ambientes de aprendizaje, es decir, de la práctica docente que construye las condiciones para el aprendizaje, de los materiales que utiliza, de las interacciones que favorece entre niños y de éstos con la educadora. También debe considerar la forma en que participan las familias y comunidades en la vida de los centros.
- Saber si las tareas de gestión de aprendizajes, tanto en el aula como en la escuela en general, han avanzado en su objetivo de ser resultado del trabajo colegiado de docentes y directivos o continúa su invisibilidad como tareas complementarias al trabajo educativo en el aula.
- Es urgente que exista una evaluación del preescolar en los ambientes indígenas, en los rurales, con niños discapacitados o sobresalientes, así como niños migrantes. La falta de indicadores explícitos hasta ahora ayuda a mantener ocultas las mayores desigualdades del sistema, así como su perpetuación.

## Capítulo 4.

### Marco para la evaluación de la oferta educativa de la educación preescolar

En este apartado sintetizaremos los principales aspectos de los capítulos anteriores que permitirán proponer un marco integral para evaluar la oferta educativa de la educación preescolar desde un enfoque de derechos.

A lo largo del documento hemos expuesto los siguiente:

- El Estado mexicano ha adoptado desde su nacimiento una perspectiva que considera a los derechos humanos como un elemento esencial para formular políticas nacionales, establecer normas, diseñar y operar programas en el ámbito social, de salud y el educativo. Sin embargo, es hasta fechas recientes que plantea un cambio en el diseño constitucional para pasar de ser un documento que declara aspiraciones políticas a ser una herramienta legislativa que fortalece y protege los derechos humanos en el país, haciendo posible el reclamo de su incumplimiento y sancionando a las autoridades que no cumplan con este mandato.
- A partir del 2011, hay cambios significativos en la Constitución Política que han dado paso a subsecuentes modificaciones e importantes innovaciones en leyes generales y federales. Todavía no se manifiestan con la misma fuerza en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes sectoriales, en forma particular en sus procesos de evaluación.
- De forma lenta y progresiva el enfoque de derechos comienza a constituirse como eje fundamental en los programas y actividades que se desarrollan en el sector educativo no sólo desde el sector mismo sino también desde los demás sectores que convergen en la atención a la integralidad de los derechos en las escuelas y en las condiciones que hacen posible el desarrollo de sus actividades. En este capítulo revisaremos cómo el derecho a la educación no se evalúa sólo desde el cumplimiento de los parámetros que el sistema educativo se propone hacia sí mismo sino desde la concepción de que la educación tiene el fin último de empoderar a las personas para que participen en la construcción de sociedades democráticas, respetuosas de la dignidad, libertad y derechos de todas las personas, incluyendo a los niños, sus familias, comunidades y maestros.
- Para el caso de México, resulta evidente que para cumplir con el derecho a la educación se requieren mecanismos que superan las nociones tradicionales en la evaluación que usualmente han considerado algunas condiciones necesarias, pero no suficientes, para lograr tales fines como: la asistencia obligatoria a la educación básica, la construcción de escuelas, el contar con el número suficiente de docentes y elaborar libros de texto gratuitos. Se necesitan incluir las nociones de los derechos a la participación, equitativa y sin discriminación, en un proceso educativo relevan-

te en el que se respeta la diversidad, así como el derecho a un desarrollo integral. Necesita poner atención en relacionar los logros educativos con la noción de la formación de ciudadanos que poseen derechos y que comienzan a ejercerlos desde el momento de su nacimiento. Debe considerar la formación profesional de personas que conocen y respetan los derechos humanos y que contribuyen a que todas las personas que se encuentran en la educación básica también los conozcan y puedan ejercerlos plenamente.

- Hay avances que pueden profundizar su alcance y aprovechar su potencial. Estos avances se encuentran contenidos en sus leyes y en los programas en los sectores educativo, social y de salud. Pero es necesario impulsar el trabajo interinstitucional e intersectorial.

A partir de estas ideas, el presente capítulo propone un marco conceptual que permitirá planear una estrategia de largo plazo para poder evaluar a la educación preescolar desde un marco de derechos. Para ello discutirá los avances que se han logrado en las evaluaciones realizadas por el INEE y algunos de los elementos de las perspectivas internacionales que pueden enriquecer los indicadores existentes para evaluar la educación desde el enfoque de derecho. Dicho marco está diseñado para considerar todos los avances alcanzados y señalar las necesidades de evaluación que ayudarán a contar con información relevante para seguir construyendo una sociedad que conoce sus derechos, incluyendo el de la educación, y que se empodera participando en la construcción de mejores sociedades.

### **Avances para la evaluación de la educación desde un enfoque de derechos por parte del INEE**

Como hemos afirmado en el capítulo 1, la construcción de una sociedad democrática basada en los derechos humanos inició con el surgimiento mismo de los Estados Unidos Mexicanos. En su desarrollo histórico se han impulsado de varias maneras iniciativas tendientes a hacer realidad los derechos humanos en general y, desde 1990, específicamente los derechos de las niñas y los niños. También se puede identificar un proceso de transición y de cambios progresivos para fortalecer una sociedad más libre, democrática, basada en derechos; aunque quizá estos cambios no han ocurrido con la velocidad requerida.

Estas iniciativas también crean instituciones y modifican su funcionamiento para hacerlas cada vez más pertinentes, tal es el caso del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). El origen del Instituto tiene una relación directa con los cambios ocurridos en las últimas dos décadas dentro del ámbito educativo. En particular, responde a la necesidad de fortalecer el diseño de las políticas educativas federales por medio de la información obtenida de los procesos de evaluación del sistema educativo mexicano. En este sentido, podemos identificar algunas iniciativas del INEE para construir un sistema de evaluación con el enfoque de derechos. Destacamos algunas de ellas que se vinculan de manera particular con la educación preescolar:

## El Informe anual 2009

En este informe el INEE incorpora la perspectiva del derecho a la educación en su modelo de evaluación del sistema educativo tomando como referencia el modelo 4A. También se describe un modelo de la calidad basado en los principios de relevancia, pertinencia, eficacia (interna y externa), impacto, suficiencia, eficiencia y equidad. La información se organiza en términos de: el derecho a asistir a la escuela (acceder, avanzar y egresar); el derecho a servicios educativos que contribuyen al aprendizaje (recursos humanos relacionados con la escolaridad y formación de docentes) y los recursos materiales (infraestructura, mobiliario, equipo, materiales didácticos y tecnologías); el derecho a aprender (resultados de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos —EXCALE— en Español y Matemáticas); y el derecho a lograr aprendizajes relevantes para la vida (resultados del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes —PISA— solamente para alumnos de media superior). En este primer intento, el informe reúne la información existente tratando de organizarla con referencia al modelo 4A, aunque dicha información no fue recogida con el mismo fundamento. El resultado es consecuentemente incompleto y no se señalan las necesidades de nueva información para poder cumplir con las definiciones del modelo.

## Educación preescolar en México, condiciones para la enseñanza y el aprendizaje (2010)

En este estudio se presentan los resultados de la evaluación realizada en 2008; para realizarlo se plantean las condiciones en términos de: la infraestructura, el equipamiento y los materiales; el número de niños por adulto y la organización en grados; la duración y distribución de la jornada escolar; las oportunidades para niños para trabajar de manera individual y en pequeños grupos; la capacitación, los años de experiencia y las oportunidades para el desarrollo profesional de los docentes, las condiciones contractuales de docentes; las creencias de docentes en relación al currículo; las interacciones “estables y seguras” entre docentes y niños; las características de los directores; y el trato de niños con necesidades educativas especiales. El estudio no se diseñó bajo el modelo de las 4A, pero se propuso evaluar la calidad de los entornos educativos al nivel preescolar. Es evidente que la variedad y pertinencia de los indicadores utilizados representan un importante avance para discutir las condiciones de las escuelas con una concepción integral de calidad que considera procesos en el aula, organización escolar e infraestructura. Sin embargo, al no partir de un marco de derechos aún puede considerarse como una evaluación de los parámetros que el sistema educativo se propone para sí mismo, no incluyendo aún la perspectiva de más largo plazo del enfoque.

## Prácticas pedagógicas y desarrollo profesional docente en preescolar (2013)

El estudio se realizó en el 2011, consecuentemente, poco antes de los cambios constitucionales. Se evalúa la calidad de las prácticas pedagógicas en la educación preescolar, una dimensión que no es frecuente observar en las evaluaciones tradicionales sobre la calidad educativa. El estudio analiza la congruencia de las actividades realizadas por los docentes con relación a los campos formativos y las competencias que planteaba el Programa de

Educación Preescolar (PEP) 2004; evalúa también el uso del tiempo y la selección de los seis campos formativos. Los resultados revelan que existe una tendencia en las educadoras en dedicar más tiempo a los campos formativos relacionados con el lenguaje y el pensamiento matemático. Sin duda es un estudio innovador que proporciona nuevas herramientas para evaluar la práctica docente y que puede resultar muy útil en la formulación de indicadores basados en el enfoque de derechos. Como se discutió en el capítulo anterior, las modificaciones al Programa de Estudios en 2011 pusieron mayor énfasis justo en los campos formativos que este estudio señala.

### Estudio sobre el derecho a la educación y los derechos en la educación en el contexto escolar a partir del análisis de la normatividad interna de las escuelas (noviembre de 2013)

El estudio analiza el cumplimiento de las condiciones para ofrecer una educación de calidad (según el Marco de Referencia de 2012), también hace un análisis de los reglamentos escolares y del aula con relación a las categorías de:

- El respeto a la dignidad humana y el interés superior del niño.
- El reconocimiento explícito de los derechos humanos.
- Las condiciones para la convivencia inclusiva, solidaria, democrática, no violenta y respetuosa de la diversidad.
- El ejercicio democrático y no unilateral de la autoridad escolar.
- La generación de condiciones mínimas de orden y disciplina para el logro de aprendizajes.

### El Informe anual 2014

En este informe se aprecia con mayor claridad el avance del INEE para incorporar de forma explícita las ideas del enfoque de derechos para organizar y presentar los resultados de su evaluación de la educación básica en México. Podemos leer en su introducción que destaca la importancia de la exigibilidad y la justiciabilidad del derecho a la educación.

Hoy en día, en México, se establece con toda claridad que la educación es un derecho humano. No se trata ya de una garantía o una concesión del Estado a los individuos, sino de un derecho que les corresponde a todos por el solo hecho de ser personas. Son los estados, y en nuestro caso el Estado mexicano, los responsables de garantizarlo. De esta manera, los derechos deberían ser exigibles y, cuando no se cumplen, justiciables. (INEE, 2014b, p. 10)

El informe organiza y reporta información sobre el sistema educativo utilizando las siguientes categorías de derechos:

1. *El derecho a asistir a la escuela y completar su escuela obligatoria.* La categoría está muy relacionada con la disponibilidad. Presenta datos sobre acceso, asistencia y los avances educativos. Su análisis utiliza varios niveles de desagregación. La información contribuye a detectar elementos relacionados con la discriminación y la exclu-



sión. Sin embargo, no presenta información sobre condiciones que pueden inhibir a las familias para inscribir a sus niños y niñas (accesibilidad) debido a las limitaciones de la información disponible.

2. *El derecho a las condiciones necesarias para impartir una educación de calidad.* Los datos se refieren al tamaño, tipo de organización y sostenimiento de la escuela; la infraestructura; condiciones organizativas y pedagógicas, así como el clima escolar. Presenta información detallada sobre la infraestructura, pero sobre otras condiciones se observan vacíos. También incluye resultados sobre el clima escolar.
3. *El derecho a aprender.* Esta sección se concentra en los resultados de EXCALE. Desde el enfoque de derechos se identifican algunas limitaciones, por ejemplo, sólo se evalúan algunas áreas y no las competencias de los seis campos formativos de manera integral. Por otra parte, se excluyó a las niñas y los niños del sistema de educación indígena por la falta de competencia técnica del INEE para elaborar herramientas de evaluación pertinentes para estas niñas y niños. Esto representa una limitación muy grave porque justamente impide identificar algunas de las condiciones que se anticipan como más agudas. La desagregación de la información existente no es detallada. Con todo, el estudio puede ser muy útil para considerar la estrategia de evaluación, pues la aplicación del instrumento es novedosa y merece considerarse si es una propuesta relevante en el nuevo enfoque.
4. *El derecho a una educación que contribuye a una vida más plena y satisfactoria.* Esta sección no permite identificar cómo el aprendizaje escolar puede contribuir a esta vida en el presente y el futuro. Presenta información sobre la relación entre el nivel de educación logrado y condiciones económicas, laborales y sociales para la población de mexicanos en edades avanzadas. Como se discutió en el capítulo 3, este punto requiere considerable desarrollo.

El informe no se fundamenta explícitamente a partir del modelo 4A, aunque puede apreciarse que algunas de sus nociones se retoman para esta propuesta. El resultado es que se plantea una alternativa que empieza a delinearse como una concepción que en este documento llamaremos ecológica<sup>1</sup> pues comienza a separar las condiciones que deben darse dentro de la escuela de aquellas que deben darse alrededor de ella: derecho a asistir, derecho a las condiciones necesarias, derecho a aprender y derecho a una educación que contribuya a la vida (no sólo a los programas educativos o a las necesidades del mercado). Ya en este año comienzan a incorporarse en la literatura internacional otros indicadores que avanzan en la complejidad e integralidad de la evaluación al derecho a la educación, tales como la necesidad de contemplar los derechos de los padres y de los maestros. También queda de manifiesto la exclusión de algunos de los grupos más vulnerables, notablemente los indígenas, lo cual es insuficiente para los principios del enfoque.

<sup>1</sup> La concepción ecológica se basa en la propuesta de Uri Bronfenbrenner (2002). El modelo ecológico encierra un conjunto de estructuras ambientales en diferentes niveles dentro de los cuales se desenvuelve el ser humano desde que nace. Cada uno de estos niveles contiene al otro. El autor denomina a esos niveles el microsistema, el mesosistema, el exosistema y el macrosistema.

## Evaluación de condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos: derecho a la educación y derechos en la educación (2014)

Este documento se inserta, de manera explícita, dentro de un enfoque basado en derechos y podemos identificar los siguientes aspectos: 1) ofrece una caracterización de las 4A; 2) menciona una versión condensada del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) que hace referencia a “los derechos en la educación”; 3) describe tres dimensiones: el derecho al acceso; el derecho a una educación de calidad y el derecho al respeto de la dignidad en el entorno de aprendizaje. Con base en los referentes enunciados, el documento elabora el Marco básico de operación de las escuelas por medio de siete ámbitos y veinte dimensiones que se aprecian en la tabla 4.1.

Sin embargo, al revisar los ámbitos, las dimensiones, condiciones e indicadores se observa que no están organizados en relación con el modelo 4A. Tampoco muestran una relación con los derechos “a”, “en” y “a través de” la educación. En su conjunto supone que éstos constituyen una definición operacional y técnica de “la calidad” de la educación. Siguiendo el modelo 4A, observamos que la calidad educativa se concentra en la aceptabilidad. Con referencia al esquema de UNICEF, el marco delinea el derecho “en” la educación y ofrece pocos referentes con respecto al derecho “a”, o el derecho “a través” de la educación.

El marco integrado por los ámbitos y dimensiones resulta muy focalizado dentro del sector educativo y no incorpora una visión integral que la educación asume, desde los derechos humanos, como herramienta para avanzar en otros derechos humanos. El reto en el proceso de actualización del marco consiste en que refleje de una manera organizada el enfoque integral de los derechos.

Tabla 4.1 El Marco básico de operación de las escuelas: ámbitos y dimensiones\*

Ámbitos	Dimensiones
<b>Infraestructura para el bienestar y el aprendizaje de los estudiantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Servicios básicos en el plantel.</li> <li>▪ Espacios escolares suficientes y accesibles.</li> <li>▪ Condiciones básicas de seguridad e higiene.</li> </ul>
<b>Mobiliario y equipo básico para la enseñanza y el aprendizaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mobiliario suficiente y adecuado.</li> <li>▪ Equipamiento de apoyo para la enseñanza y el aprendizaje.</li> </ul>
<b>Materiales de apoyo educativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Materiales curriculares existentes (plan y programas de estudio, libros de texto, libros para el maestro).</li> <li>▪ Materiales didácticos existentes (materiales de apoyo para la implementación del currículo, acervos bibliográficos escolares y de aula).</li> </ul>
<b>Recursos humanos en la escuela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perfil profesional de directivos y docentes de acuerdo con su función.</li> <li>▪ Personal suficiente y que permanece durante el ciclo escolar.</li> <li>▪ Oportunidades de actualización profesional en la escuela.</li> </ul>
<b>Gestión del aprendizaje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uso efectivo del tiempo para la implementación del currículo.</li> <li>▪ Práctica docente orientada al aprendizaje.</li> <li>▪ Estrategias de seguimiento y apoyo a la práctica docente y a los estudiantes.</li> </ul>

Ámbitos	Dimensiones
<b>Organización escolar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existencia de trabajo colegiado.</li> <li>▪ Visión común de los docentes sobre la escuela.</li> <li>▪ Participación de los padres de familia.</li> </ul>
<b>Convivencia escolar para el desarrollo personal y social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relaciones interpersonales positivas.</li> <li>▪ Prácticas de disciplina que respetan los derechos de los estudiantes y el manejo pacífico de conflictos.</li> <li>▪ Participación activa de los estudiantes.</li> <li>▪ Prácticas de inclusión hacia los estudiantes de la escuela.</li> </ul>

\*Fuente: INEE, 2014c, p. 9.

En su documento interno titulado *Evaluación de condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos: derecho a la educación y derechos en la educación*, el INEE elabora, para cada una de las 20 dimensiones, una o más condiciones que caracterizan la concepción y se plantean 67 condiciones. Cada condición se asocia a uno o más indicadores.

El análisis de los indicadores muestra que en total son 135, de ellos, 66 se asocian a las dimensiones de infraestructura, mobiliario, equipo y materiales; 27 son indicadores sobre recursos humanos. Observamos que esta definición operacional basa su evaluación en dos tercios de los indicadores referidos a aspectos de presencia y condición de recursos materiales o humanos, y sólo un tercio corresponde a las dimensiones de organización escolar, procesos educativos (incluye aspectos administrativos), el contenido curricular y la convivencia escolar. Desde el modelo de las 4A sería necesario incluir en el marco dimensiones, condiciones e indicadores que permitan identificar aspectos relacionados con la aceptabilidad y la adaptabilidad del sistema de educación preescolar.

El estudio es claramente una continuación del modelo que hemos denominado ecológico enfocando el derecho a la educación y en la educación. Continúa el esfuerzo por reagrupar la información tradicional en un modelo innovador. Su discusión, sin embargo, no considera la necesidad de construir nuevos indicadores, de incluir información más allá del sector educativo (lo que no logra aún reflejar la integralidad de los derechos), de considerar a todos los participantes (por ejemplo, los derechos de las familias y de los docentes, no sólo de sus características y condiciones).

En este sentido, nos parece de suma importancia construir una propuesta que permita organizar y diseñar las evaluaciones que se realicen dentro de la educación preescolar cuyo referente esencial sea el derecho a una educación de calidad con equidad e inclusión. Para ello, en la siguiente sección se describirán las principales diferencias entre la evaluación del derecho a la educación y la evaluación tradicional de un sistema educativo. Esta discusión permitirá avanzar en un marco conceptual que permita consolidar los avances del INEE y, al mismo tiempo, identificar e integrar nuevos indicadores conforme se elaboren tanto en nuestro país como en la literatura internacional pues, como veremos, hay muchos avances recientes y es de esperarse que su desarrollo se mantenga de manera sostenida durante los próximos años.

## ¿Qué necesitamos conocer para ofrecer una educación de calidad con equidad e inclusiva?

Para Tomasevski, la evaluación del derecho a la educación es cualitativamente distinta a la evaluación de un sistema educativo. Evaluar un sistema educativo tiene la finalidad de ajustar la operación de manera eficaz y eficiente de un sistema para cumplir con los parámetros que éste se ha propuesto. En contraste, la evaluación del derecho a la educación tiene el objetivo de orientar la modificación de las políticas para que formen a personas libres y dignas capaces de construir sociedades que hagan realidad las aspiraciones de los fundamentos del marco de los derechos humanos. El derecho a la educación es entonces uno de varios derechos que son fundamentales e indivisibles y su evaluación debe captar el grado de compromiso y capacidad de los gobiernos para poder cumplirlos, considerando que la educación debería ayudar a las personas a poder comprender, demandar y construir circunstancias para hacer realidad el Estado de derecho “La creación de indicadores es también una ampliación del Estado de derecho (...) Los componentes específicos del compromiso —o la falta de él— deberán entonces identificarse y definirse, de manera tal que puedan ser captados mediante indicadores apropiados” (Tomasevski, 2004, pp. 347-348).

Esta diferencia fundamental tiene varias implicaciones:

Es necesario salir de la información tradicionalmente enmarcada en el sector educativo: las condiciones que enmarcan a la educación hacen importante considerar igualmente los *derechos en la educación*. Algunos de ellos tienen que ver con la salud, con la seguridad social, respecto a la protección ante la violencia y el conflicto social, también con respecto a los derechos lingüísticos, con los apoyos brindados a las familias para hacer posible el acceso a las escuelas, con la transparencia, así como todas aquellas condiciones que garanticen la dignidad de los involucrados. El desarrollo integral y los aprendizajes de los niños son primordiales, pero la evaluación del derecho a la educación también considera integralmente los derechos de las familias y de los maestros que son empleados para poder hacer funcionar el sistema. La calidad de la educación, así vista, supera la necesidad de medir los aprendizajes y el desarrollo de las habilidades en abstracto o en relación sólo a las necesidades del mercado, se trata de educar para desarrollar personas y sociedades. Aún más, no puede darse por sentado que el currículo satisface por sí mismo los requerimientos de calidad; éste requiere de ser evaluado tanto en sus concepciones como en su diseño e implementación como parte de la evaluación de la calidad.

Los procesos sociales, como aquellos relacionados con la exclusión de la educación, son complejos y multifactoriales. Esa es la razón por la cual el derecho a la educación debe verse de forma integral con el cumplimiento de otros derechos. Por ejemplo, Tomasevski (2004) argumenta que en muchos estudios se considera a la pobreza como la causa de la exclusión de la educación. Sin embargo, otros estudios han demostrado que la pobreza tiende a recalcar la exclusión, pero las razones pueden ser atribuidas a otros factores como el género, la lengua materna, el racismo, etc. Mejorar los índices de cobertura en estas poblaciones tiene sentido sólo si la sociedad civil y el gobierno comprenden las causas y establecen procedimientos y legislación que eviten que esa exclusión vuelva a suceder, no sólo atendiendo directamente a estos grupos sino haciendo comprender a toda la sociedad las razones que han llevado a dicha exclusión. Así, participación y legis-

lación en relación a discriminación, presupuesto y medición de nuevos indicadores son parte del proceso del derecho a la educación. La intersección entre la escuela y la sociedad demanda análisis cada vez más complejos. Es aún un área inexplorada cómo la educación contribuye al cumplimiento de los otros derechos humanos.

Por ello, la evaluación del derecho a la educación no debe conformarse con ser la fotografía de un momento sino contribuir a la visualización de un proceso que forme parte de la construcción colectiva de Estados y gobiernos respetuosos de los derechos. En este sentido, la información se convierte en una herramienta para que la sociedad civil pueda entrar en diálogo con el gobierno y participe en su mejora. Por ello, es importante igualmente evaluar las condiciones y los procesos de la participación en el proceso de la educación. Ello va desde la planeación hasta la rendición de cuentas (siempre desde el gobierno hacia la sociedad civil), así como la comercialización de la educación y sus implicaciones en la segmentación de la sociedad.

De manera similar, Latapí (2009) afirma que para poder garantizar los derechos humanos es fundamental contar con sistemas de evaluación y seguimiento que permitan tener evidencias claras de su cumplimiento o, en su caso, de su incumplimiento, y las iniciativas para evaluar los derechos:

Pueden perseguir tres objetivos: colaborar con el Estado para que avance la implantación efectiva de este derecho, presionarlo con denuncias ante la opinión pública, y evaluar la política educativa por cuanto ésta expresa el cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto a él. Vistos como instrumentos técnicos, los sistemas de medición y monitoreo pueden servir a los tres objetivos (Latapí, 2009, p. 275).

Para De Beco (2009) la diferencia entre la especificidad de los indicadores educativos y aquélla de los indicadores del derecho a la educación es doble. Primero, es política. Los indicadores educativos son regularmente vistos como tecnicismos que pueden ayudar a mejorar los servicios. Han tenido amplia aceptación entre los gobiernos y se aplican ya desde hace varias décadas porque su función parece circunscribirse al “cómo” de las políticas que ellos mismos han desarrollado. Los indicadores del derecho a la educación son un ejercicio de la exigencia de la sociedad a sus gobiernos sobre rendición de cuentas. Cuestionan no sólo su pericia técnica sino sus resultados en el Estado de derecho y sus compromisos ejecutables en tiempos determinados. Aún más allá de lo planteado por Latapí, no se conforma con “denunciar” ante la opinión pública, sino con empoderar al público para que participe en su mejora.

La segunda diferencia es técnica. Los indicadores educativos posibilitan la comparación porque suelen componerse de índices provenientes de varias fuentes y variables. Se han jerarquizado estadísticamente para identificar cuáles tienen mayor peso en la variación de los resultados. Sin embargo, los indicadores del derecho a la educación deberían darle el mismo peso a todos los derechos; conceptualmente ninguno tiene más valor que otro. Así, los indicadores compuestos pueden estar enmascarando precisamente las condiciones de los excluidos, justamente lo que los indicadores del derecho a la educación quieren destacar. Los indicadores educativos existentes no hacen suficiente énfasis en la exclusión; aunque, por ejemplo, el referente al género ya ha sido ampliamente extendido

y ha generado legislación importante con el fin de disminuirla. Finalmente, argumenta De Beco (2009), se requieren indicadores cualitativos para comprender los procesos y hasta ahora los indicadores internacionales más importantes se han enfocado a la parte cuantitativa. Por supuesto, el autor adelanta la posibilidad de utilizar los indicadores educativos como una de las fuentes de información para construir los indicadores del *derecho a, en y a través de la educación*.

### La evaluación desde el enfoque de derechos

A lo largo del documento hemos planteado la necesidad de profundizar y avanzar en la construcción de procesos de evaluación basados en el enfoque de derechos. En esta sección examinaremos una de las propuestas más recientes y completas que presenta más de 200 indicadores para evaluar el derecho a la educación.

La información que presentamos se basa en el instrumento desarrollado por la organización The Right to Education Project, que es un esfuerzo conjunto de organizaciones internacionales como ActionAid, Amnistía Internacional; Campaña Global por la Educación, Save the Children y Human Rights Watch, cuyo objetivo es el de empoderar a la sociedad civil para hacer realidad el derecho a, en y a través de la Educación. Dicho instrumento reúne el trabajo de un buen número de especialistas durante ocho años y sus fundamentos se encuentran en el documento elaborado por De Beco (2009), quien sigue el modelo 4A de Tomasevski agregándole tres dimensiones transversales: discriminación, participación y rendición de cuentas.

Como se ha discutido, la evaluación del derecho a la educación no puede ser sencilla. La propuesta referida puede ser vista como el fundamento para planear una estrategia evaluativa por medio de varios estudios en un proceso de largo alcance. Debe considerarse, igualmente, que dicho instrumento ha sido diseñado para evaluar todo el sistema educativo.

En el presente documento se hace énfasis en la educación preescolar con el fin de adaptarse a los objetivos de la consultoría, pero es necesario considerar que el instrumento y la estrategia que lo fundamenta señalan la conveniencia de integrar la información considerando el sistema de educación básica de forma integral.

El modelo se integra considerando las 4A, por ello, se distribuyen los elementos de evaluación en: 1) disponibilidad; 2) accesibilidad; 3) aceptabilidad; 4) adaptabilidad. Podemos identificar indicadores sobre cada una de las dimensiones. Para *disponibilidad* encontramos, entre otros:

- La existencia suficiente de planteles para dar cobertura a la población infantil.
- La cobertura neta y bruta.
- Las condiciones de trabajo de los docentes (derechos laborales, sindicales y de seguridad, salario, entre otros).
- Porcentaje de escuelas con edificios en buen estado, incluyendo: un adecuado número de salones bien equipados (suficientes pizarrones, mesas, sillas y espacio para el grupo), un suficiente número de baños, acceso a agua limpia para beber, electricidad,

ventilación, iluminación, botiquín de primeros auxilios, extinguidores de incendios, asistencia médica, comedores, instalaciones y suficiente área de recreación.

Bajo el rubro de *accesibilidad*:

- Obstáculos físicos para que los niños asistan a la escuela, tales como la distancia del hogar a la escuela y el acceso seguro en el trayecto a la escuela.
- Obstáculos económicos para que los niños permanezcan en la escuela, como los costos de inscripción, de los materiales escolares, etc.
- Costos indirectos: libros de texto, uniformes, contribuciones obligatorias para los padres (en dinero o especie), materiales de enseñanza.
- Subsidios escolares (alimentación gratis, servicios de salud gratuitos, becas, préstamos con bajos intereses, vales, entre otros) para las familias de bajos ingresos.
- Porcentaje del gasto de los hogares que destinan a la educación.

Desde la óptica de la *aceptabilidad*:

- Cuáles son los requisitos para ser maestro.
- Las habilidades que se proponen mejorar con la formación a maestros (además del conocimiento de la materia de enseñanza).
- El acceso de los docentes a un desarrollo profesional continuo a lo largo de su carrera.
- ¿Existen incentivos para alentar a maestros bien capacitados para enseñar en las escuelas o áreas donde los resultados educativos son tradicionalmente más bajos?
- Porcentaje de escuelas donde a los niños se les enseña tanto la lengua oficial como otra de una minoría. Porcentaje de escuelas donde a los niños se les enseña sólo en la lengua de una minoría.

Entre los relacionados con la *adaptabilidad* encontramos:

- Porcentaje de maestros que pertenecen a grupos minoritarios.
- Porcentaje de maestros que han sido formados (lengua, cultura) para trabajar con minorías.
- Porcentaje del gasto educativo destinado a escuelas para minorías.
- Niños con discapacidad inscritos en escuelas ordinarias.
- Porcentaje de escuelas adaptadas para albergar niños con dificultades (de aprendizaje, comportamiento o social).
- Porcentaje de maestros de escuelas regulares entrenados para lenguaje *braille*, con señas u otras formas de comunicación.

De primera mano los indicadores podrían parecernos muy semejantes a los que se proponen para evaluar y dar seguimiento a los sistemas escolares dentro del enfoque tradicional. Sin embargo, el modelo desarrollado por el *Right to Education Project* (2010) tiene algunas características que vale la pena describir:

1. Su enfoque trata de identificar las características de la legislación en torno al derecho a la educación, pero no es suficiente que las leyes vigentes coincidan con algunas ideas del enfoque basado en derechos: es necesario que claramente contengan



dichos principios y su estrategia esté dirigida racionalmente hacia su consecución especificando objetivos intermedios con fechas de consecución.

2. Dentro del modelo existen dimensiones transversales, es decir, elementos que deben examinarse, hasta donde sea posible, para cada uno de los indicadores. Las dimensiones transversales corresponden al énfasis que se hace para: a) conocer la exclusión, sus razones y las posibilidades de intervención; b) las posibilidades actuales de la participación tanto de los alumnos como de sus familias y otros agentes de la sociedad civil; y c) los mecanismos de rendición de cuentas (o la quinta A de acuerdo con la clasificación del Robert F. Kennedy Memorial Center of Human Rights, en De Beco, 2009). Esta característica le otorga al modelo de 4A una complejidad que puede generar confusiones al tratar de organizar el conjunto de indicadores, ya que hay aspectos transversales que los cruzan. Dimensiones que se traslapan según se redacten los indicadores.
3. El objetivo principal es detectar las brechas existentes en el ejercicio del derecho a la educación para todas y todos, y tratar de ofrecer información pertinente para elaborar políticas y acciones específicas para cerrar las brechas.

Para ejemplificar el énfasis que tiene el modelo para conocer la exclusión, sus razones y las oportunidades para disminuirla, presentamos un conjunto de preguntas que muestran el nivel de complejidad en el proceso de evaluación del derecho a la educación. Estas preguntas son muy importantes para determinar los indicadores para evaluar un sistema educativo desde el enfoque basado en derechos; ya que no se trata de escoger indicadores más atractivos, o de hacer los indicadores o las estadísticas tradicionales “más completas”. En realidad, demanda un proceso de análisis y de toma de decisiones más profundo para elegir o construir los indicadores con base en el enfoque de derechos.

A continuación, presentamos una síntesis de las preguntas.

Por ejemplo, para evaluar la *política educativa* se plantea:

¿Existe una política nacional? ¿Existen estrategias para hacer estas políticas y sus acciones complementarias y coherentes? ¿Se trata de una política intersectorial que tenga el objetivo de garantizar el interés superior del niño? ¿Se plantea la necesidad de buscar activamente quiénes son y dónde están los niños que no acceden, permanecen y egresan del nivel? ¿Existe una estrategia (conjunto de planes) o un plan para reducir la exclusión? ¿Se plantea un tiempo específico para su cumplimiento? ¿Se proponen metas intermedias?

Para la *disponibilidad*:

¿Existe información que desagregue la matrícula por género, lugar, grupos vulnerables o ingreso?, si no, ¿hay planes para obtenerla? ¿Existe información y normas para regular el número de escuelas que cierran o que reducen el número de turnos? ¿Se reporta periódicamente el estado de las escuelas que se encuentran en buenas condiciones? ¿Se incluye el estado del mobiliario para niños, para maestros, de los baños, acceso a agua potable, electricidad, ventilación, agua, seguridad, asistencia médica, comedores, áreas e instala-



ciones recreativas, espacio al aire libre, etcétera? ¿Se cuentan, se atienden y reportan el número de escuelas que apoyen individualmente a niños con problemas de aprendizaje o dificultades sociales de cualquier tipo? ¿Se norma que los maestros o figuras equivalentes gocen de derechos laborales, sindicatos y seguridad social? Por área geográfica, por grupo minoritario, por nivel de ingreso, por modalidad ¿se norma y existe información sobre el porcentaje de maestros con buena salud, con acceso a servicios médicos incluyendo un esquema básico de medicamentos, y tratamientos especializados como el que requieren los pacientes con VIH, etcétera?

El conjunto de preguntas examina el compromiso gubernamental y su capacidad para garantizar la provisión de servicios para toda la población. El grado de cumplimiento no puede ser solamente juzgado por la cobertura, es necesario conocer quiénes son y dónde están los niños que no ingresan, permanecen o no concluyen el preescolar y las razones, particularmente las disparidades y desigualdades entre los grupos.

Para la *accesibilidad*:

Obstáculos físicos. ¿Se registra y se norma la distancia que los niños deben viajar para llegar a la escuela?, ¿se sabe si ese acceso es seguro?, ¿se tiene información sobre si se provee transporte y su costo?, ¿se tiene el porcentaje de alumnos que reciben educación por medios alternativos?

Obstáculos administrativos. ¿Se registran y se norman los costos que pagan las familias por la educación? ¿Se sabe si existen subsidios para grupos vulnerables? ¿Se registra y se norma la atención a niños migrantes, refugiados o desplazados? ¿Se garantiza la no exclusión de niños por la falta de certificados de nacimiento, por el ingreso fuera de los tiempos administrativos o por cambio de domicilio durante el año escolar?

Obstáculos por género. ¿Se conoce y se norma el grado en que las familias dependen de las labores domésticas que realizan las niñas en casa? ¿Hay apoyos económicos para las niñas de familias de ingresos más bajos?

Obstáculos socioculturales. ¿Se registra el porcentaje de niños que reciben educación preescolar en su idioma materno y se norma que sea el caso? ¿Existe algún plan con metas claras para lograrlo? ¿Se norman las actividades institucionales para disminuir la discriminación y la exclusión social a causa de su lengua materna y otras condiciones que agraven su situación?

La interpretación de lo anterior tiene relación con el compromiso y la capacidad del gobierno para comprender los obstáculos diferenciados que tienen las familias y los niños para acceder a la educación e implementar soluciones.

Para *aceptabilidad*:

¿Existen estándares mínimos de logros para todas las escuelas? ¿Pueden los niños, padres y comunidades participar en la definición de algunas áreas del currículo? ¿Los niños tienen alguna elección en la implementación del programa? ¿Existe un cuerpo institucional

que se cerciore de que las escuelas cumplan con estos objetivos?, ¿qué pasa si los objetivos no se consiguen?

Calificación de maestros. ¿Se norma la calificación requerida para ser maestro?, ¿es distinta por modalidad? ¿Los grupos vulnerables cuentan con los maestros mejor formados? ¿Se mide y se registra el grado de dominio del idioma en que enseñan los maestros cuando se trata de minorías lingüísticas? ¿Además del dominio en contenidos, la formación de maestros incluye habilidades pedagógicas, habilidades para resolver conflictos, respeto por los derechos de los niños, participación de familias y comunidades, educación de derechos humanos, igualdad de género, etcétera?

Equidad de género. ¿Hay normas para guiar a los maestros para que traten equitativamente a niños y niñas? ¿Se les da la misma oportunidad de expresarse dentro y fuera de clase a los niños y las niñas? ¿Qué proporción de imágenes muestran a hombres y mujeres en los libros de texto?

El rubro analiza la pertinencia del currículo y su implementación en el aprendizaje, así como el desarrollo de habilidades para la autonomía, la participación en el contexto de la formación de personas libres y dignas que se involucren en la creación de sociedades respetuosas de los derechos humanos. Así, los contenidos y las habilidades atendidas no deben limitarse a la formación de mano de obra o las necesidades de los mercados sino a los valores universales. Se requiere saber si las minorías lingüísticas y culturales tienen la educación aceptable que requieren en su idioma materno y si la población en general está siendo educada para comprender, convivir e integrar a éstas y otras minorías en sociedades que respeten los derechos humanos de todas las personas.

*Para adaptabilidad:*

Niños con discapacidades. ¿Se cuentan los niños y niñas con discapacidades?, ¿hay normas para trabajar con ellos dentro y fuera de las escuelas?, ¿hay adaptaciones físicas para su inclusión en las escuelas regulares?, ¿los maestros que los atienden han recibido capacitación pertinente y suficiente para hacerlo?

Niños encarcelados. ¿Los niños pequeños de personas encarceladas viven en las cárceles?, ¿se les brinda educación y se protegen sus derechos?

Los niños que viven en zonas de conflicto o violencia. ¿Se sabe quiénes son y dónde están? ¿Qué medidas se toman para garantizar su integridad y poder brindarles educación en este contexto?

La interpretación de este rubro se centra en la flexibilidad de los servicios para adaptarse a los niños y las familias y no al revés. Se requiere saber si se cuenta con la *expertise* para hacerlo en número suficiente en todos los grupos poblacionales.

Los ejemplos muestran la utilidad del modelo 4A para entender la profundidad del enfoque de derechos. Por otra parte, el modelo es sumamente complejo al tener elementos transversales que cruzan distintos niveles y ámbitos que hacen difícil la organización y

sistematización de la información que se obtiene por medio del modelo. En el capítulo 2 ilustramos cómo los derechos pueden relacionarse con los conceptos de disponibilidad (*availability*), accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que propone el modelo de forma simultánea. Esto mismo ocurre al tratar de organizar las dimensiones e indicadores de evaluación siguiendo únicamente los principios del modelo 4A. Para De Beco (2009) el modelo todavía es insuficiente y por ello propone tres dimensiones transversales para todos los indicadores. El INEE también ha requerido realizar una interpretación del modelo 4A para organizar la información de sus evaluaciones.

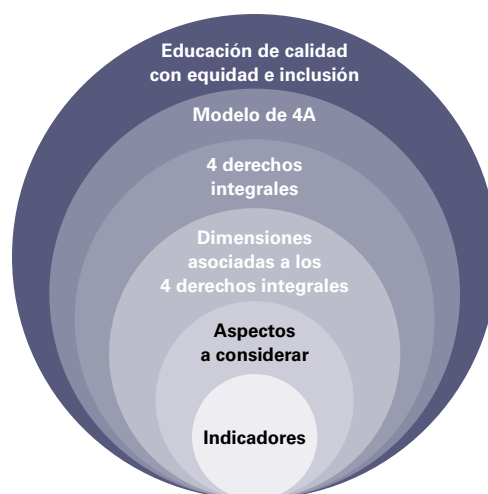
## Integración del marco de evaluación

El marco que presentamos integra los diferentes elementos que se han revisado, analizado y discutido. En este sentido, el marco tiene sus raíces en el modelo de las 4A elaborado por Tomasevski y en las aportaciones que ofrecen De Beco (2009) y el Right to Education Project, aunque no se ajusta totalmente a ellos, y se plantea para enriquecer los desarrollos ya existentes en México.

El marco tiene como punto de referencia y fin último la directiva constitucional de ofrecer a todos los ciudadanos del país una *educación de calidad con equidad e inclusión*. Se construye extendiendo la propuesta del INEE utilizando una organización con base en los términos de: derecho *a*; derechos *en*; y derechos *a través* de la educación. Incluye también el derecho *a exigir mis derechos*. El marco pretende lograr una organización comprensiva que permita articular sus rubros, dimensiones y criterios.

La propuesta se arma bajo una concepción ecológica que permite la articulación de diferentes componentes que se encuentran en distintos niveles de operación que se van incluyendo, pero que funcionan integrados por principios basados en el enfoque de derechos que les da orden y coherencia.

Figura 3 Concepción ecológica del Marco de evaluación de la oferta educativa de la educación preescolar



Por otra parte, el marco que se desarrolla a continuación plantea algunas diferencias con respecto al formulado en el documento *Evaluación de condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos: derecho a la educación y derechos en la educación* (INEE, 2014c) para la evaluación de la educación primaria.

Las principales distinciones se revelan en los siguientes puntos:

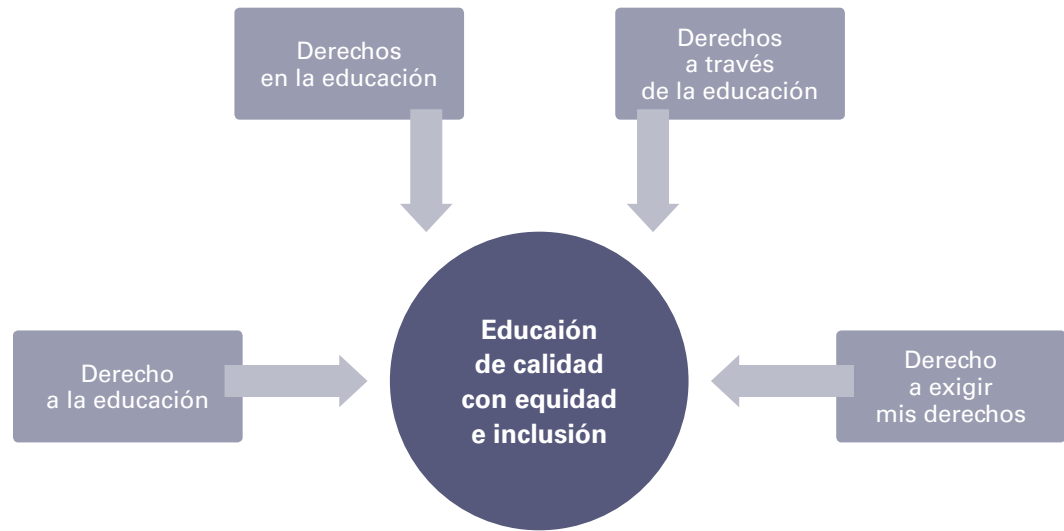
1. El marco formulado en el 2014 para la evaluación del sistema de educación primaria se concentra en el derecho *en* la educación. Para el marco de evaluación de la educación preescolar se presenta una visión más ecológica que busca la interrelación de elementos que el enfoque de derechos propone. Por ello, el marco para la evaluación de la educación preescolar plantea 4 tipos de derechos integrales: a) el derecho *a* la educación; b) los derechos *en* la educación; c) los derechos *a través de* la educación; y d) el derecho *a exigir mis derechos* como un componente relacionado con la transparencia, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos.
2. En el marco de evaluación busca un balance entre la evaluación de infraestructura y de recursos (materiales, humanos) y la evaluación de procesos educativos, un aspecto relevante para evaluar la calidad del sistema escolar. Podemos observar que en el informe realizado por Innovación y Desarrollo de la Educación (IDE, 2012) sobre las condiciones que afectan el aprendizaje, los factores relacionados con la infraestructura muestran una influencia bastante indirecta. Por otra parte, el PEP 2011 es un programa educativo de carácter abierto y basado en competencias, esto plantea la necesidad de conocer con mayor detalle y profundidad “su puesta en práctica”. Conforme a lo expuesto en el capítulo 3, tenemos que la educadora es un actor fundamental ya que es considerada codiseñadora del mismo pues su interpretación del programa juega un papel muy importante en el resultado final de los procesos que se construyen diariamente en los centros de educación preescolar.
3. El marco para el nivel preescolar tiene el énfasis en los conceptos de desarrollo y aprendizaje integrales entendidos como derechos fundamentales, mientras que el marco para el nivel primaria se concentra en el aprendizaje y un conjunto de competencias que son relevantes para el éxito académico de educación básica.
4. Un cuarto aspecto consiste en la necesidad de desglosar con gran detalle y precisión la información obtenida en la evaluación. Una de las características del enfoque basado en derechos consiste en identificar de manera prioritaria a todos y todas aquellas que no pueden ejercer sus derechos. Estas inequidades y ausencias, en general, se ocultan en informes que se basan en las estadísticas de tendencia central que usualmente se utilizan para analizar la información de los sistemas nacionales de educación (Tomasevski, 2004). Por ello, se acentúa la necesidad de desagregar la información obtenida por tipo de programa (general urbano y rural; indígena; comunitario; migrante, etcétera), por tipo de financiamiento (público y privado), por modalidad, por zonas económicas, grupos vulnerables, etc.

## Derechos integrales del marco de evaluación

A continuación, presentamos el marco de evaluación de la educación preescolar que se encuentra articulado en 4 tipos de derechos integrales:

1. *Derecho a la educación.* El derecho de las niñas y los niños para acceder a la educación preescolar, sin tener que afrontar condiciones que ponen barreras para el cumplimiento de este derecho. Esta categoría se encuentra muy relacionada con los conceptos de disponibilidad y accesibilidad del modelo 4A. También debe considerar el concepto de adaptabilidad, ya que el ingreso a la educación preescolar depende de la capacidad del sistema educativo para adaptarse a las condiciones que rodean a las niñas, los niños y sus familias.
2. *Derechos en la educación.* Los derechos de las niñas y los niños para experimentar una educación de calidad que sea digna, pertinente, relevante, inclusiva, sin discriminación y eficaz. Esta categoría se relaciona principalmente con los conceptos de aceptabilidad y adaptabilidad. Este último concepto debe ser la base para entender el proceso educativo del nivel preescolar. De hecho, la educación en el nivel preescolar no puede considerarse eficaz si no es capaz de adaptarse a las capacidades, las competencias e intereses de los niños en edad preescolar.
3. *Derechos a través de la educación.* Los derechos de las niñas, los niños y sus familias de conocer, entender y ejercer sus derechos humanos como parte de la educación para la ciudadanía, y para que los aprendizajes desarrollados en el nivel preescolar sean relevantes y útiles para actuar en otros ambientes sociales con los principios de autonomía y dignidad, participando en la construcción de ambientes sociales y sociedades respetuosas de los derechos humanos. Estos derechos no se pueden ejercer si no se pueden identificar en las experiencias ofrecidas dentro de las escuelas y las aulas y en el comportamiento de los distintos agentes educativos que existen dentro del sistema escolar.
4. *Derecho a exigir mis derechos.* El derecho a que las niñas, los niños y sus familias desarrollen habilidades para exigir el cumplimiento de sus derechos y existan instancias efectivas para poder remediarlo. Es decir, en los casos que el sistema educativo, o una escuela en particular, no cumpla con los derechos *a, en* y *a través* de la educación, debe ser posible acudir a instancias para demandar el cumplimiento de tales derechos. Esta categoría se relaciona con el concepto de transparencia que plantea De Beco (2009), y, al mismo tiempo, con el concepto de justiciabilidad de los derechos humanos.

Figura 4 Derechos integrales para el Marco para la evaluación de la oferta educativa del nivel preescolar



#### Desglose del marco en los 4 tipos de derechos integrales, sus ámbitos y sus dimensiones

A continuación, desglosamos el marco con los 4 tipos de derechos, sus ámbitos y sus dimensiones asociadas y los aspectos que se tienen que considerar para la construcción de los indicadores y herramientas de evaluación. Para cada ámbito y dimensiones asociadas es importante incluir desagregaciones de la información para mostrar el grado del cumplimiento para cada conjunto de derechos en distintas categorías, por ejemplo: por programa, por modalidad, por grupos vulnerables, etc.

1. Derecho a la educación  
(Derecho que tienen los niños y las niñas para acceder a la educación)

Ámbitos:	Dimensiones:	Se refiere a:	Aspectos que tiene que considerar:
<p><b>1.1 Educación obligatoria.</b> Se refiere al derecho que tienen los niños y las niñas para acceder a la educación preescolar.</p>	<p>1.1.1 Leyes que protegen el derecho a la educación gratuita y obligatoria en educación preescolar.</p>	<p>La existencia de legislaciones a nivel nacional que protegen el derecho a la educación preescolar como gratuita y obligatoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica la existencia de leyes constitucionales, federales y generales que protegen el derecho a la educación en el nivel preescolar.</li> </ul>
	<p>1.1.2 Políticas nacionales dirigidas a fortalecer el derecho a la educación en el nivel preescolar.</p>	<p>La existencia de políticas educativas a nivel nacional que se dirigen a la educación preescolar con el objetivo de fortalecer el derecho a la educación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica la existencia de políticas que se dirigen a fortalecer el derecho a la educación en el nivel preescolar.</li> </ul>
	<p>1.1.3 Financiamiento a la educación preescolar.</p>	<p>Identifica el financiamiento para garantizar el derecho para todas y todos en la educación preescolar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el gasto asignado a la educación preescolar con relación al gasto total en educación.</li> <li>▪ Identifica costos por niña y niño por programa.</li> <li>▪ Desagrega por programa, modalidad (general, indígena, CENDI) y por grupos vulnerables (niñas, de comunidades indígenas, migrantes nacionales e internacionales, desplazados, que habitan en zonas de violencia o conflicto, etc.).</li> </ul>
	<p>1.1.4 Caracteriza a niñas y niños que ejercen su derecho a la educación en el nivel preescolar, así como aquellos que han sido excluidos.</p>	<p>Las características de los niños que son incluidos y excluidos de la educación preescolar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica la población total de niños y niñas.</li> <li>▪ Identifica aquellos que asisten a los centros de educación preescolar y el número de años que lo hace.</li> <li>▪ Identifica niños que asisten a educación pública y privada.</li> <li>▪ Desagrega por edad, programa, modalidad (general, indígena, comunitario, centros de atención tipo CENDI) y por grupos vulnerables (niñas, de comunidades indígenas, migrantes nacionales e internacionales, desplazados, que habitan en zonas de violencia o conflicto, etc.</li> <li>▪ Identifica a niños y niñas que pertenecen a grupos vulnerables.</li> <li>▪ Identifica el nivel de cumplimiento por autoridades o instancias federales, estatales y municipales o sus respectivas delegaciones geográficas.</li> </ul>

1. Derecho a la educación  
(Derecho que tienen los niños y las niñas para acceder a la educación)

Ámbitos:	Dimensiones:	Se refiere a:	Aspectos que tiene que considerar:
<p><b>1.2 Sin condiciones que impiden su acceso.</b></p> <p>Se refiere a: identificar las condiciones que limitan el acceso de los niños y las niñas a la educación preescolar en cualquiera de sus modalidades tomando en cuenta las limitaciones, físicas y socioculturales.</p>	<p>1.2.1 Administrativas.</p>	<p>Identificar las condiciones que limitan el acceso de los niños y las niñas a la educación preescolar en cualquiera de sus modalidades tomando en cuenta las limitaciones administrativas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica a los niños que no acceden, desertan o no egresan de la educación preescolar.</li> <li>▪ Identifica problemas administrativos para admitir niños: acta de nacimiento, formatos, requisitos.</li> <li>▪ Identifica problemas administrativos para admitir niños, particularmente migrantes, refugiados o desplazados por conflictos.</li> <li>▪ Identifica niños que provienen de familias que pertenecen a grupos vulnerables.</li> <li>▪ Identifica a los niños que cambian de domicilio durante el año escolar e intentan inscribirse a un nuevo preescolar.</li> <li>▪ Identifica número de centros por modalidad y programa y su cobertura.</li> <li>▪ Desagrega por edad, programa, modalidad, población, niveles de pobreza.</li> <li>▪ Desagrega en educación pública y privada.</li> </ul>
	<p>1.2.2 Económicas.</p>	<p>Identificar las condiciones que limitan el acceso de los niños y las niñas a la educación preescolar en cualquiera de sus modalidades tomando en cuenta las limitaciones económicas de sus familias y comunidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica a los niños que no acceden, desertan o no egresan de la educación preescolar por cuestiones de costos y gastos económicos para sus familias o comunidades, ya sea directos o indirectos.</li> <li>▪ Identifica niños que provienen de familias que pertenecen a grupos vulnerables.</li> <li>▪ Identifica número de centros por modalidad y programa y su cobertura.</li> <li>▪ Desagrega por edad, programa, modalidad, población, niveles de pobreza.</li> <li>▪ Desagrega en educación pública y privada.</li> </ul>
	<p>1.2.3 Socioculturales o lingüísticas.</p>	<p>Identificar las condiciones que limitan el acceso de los niños y las niñas a la educación preescolar en cualquiera de sus modalidades tomando en cuenta las limitaciones socioculturales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica a los niños que no acceden, desertan o no egresan de la educación preescolar por cuestiones socioculturales: creencias religiosas, origen étnico, origen social, discapacidad, diferencias culturales, lingüísticas, etc.</li> <li>▪ Identifica niños que provienen de familias que pertenecen a grupos vulnerables.</li> <li>▪ Identifica niños con algún tipo de discapacidad,</li> <li>▪ Identifica número de centros por modalidad y programa y su cobertura.</li> <li>▪ Desagrega por edad, programa, modalidad, población, niveles de pobreza.</li> <li>▪ Desagrega en educación pública y privada.</li> <li>▪ Desarrolla nuevas categorías para identificar grupos vulnerables cuando es necesario.</li> <li>▪ Al referirse a los grupos indígenas, desagrega su información por grupos y variantes lingüísticas.</li> </ul>



1. Derecho a la educación  
(Derecho que tienen los niños y las niñas para acceder a la educación)

Ámbitos:	Dimensiones:	Se refiere a:	Aspectos que tiene que considerar:
<p><b>1.2 Sin condiciones que impiden su acceso.</b></p> <p>Se refiere a: identificar las condiciones que limitan el acceso de los niños y las niñas a la educación preescolar en cualquiera de sus modalidades tomando en cuenta las limitaciones, económicas, físicas y socioculturales.</p>	<p>1.2.4 Discapacidades físicas u otras necesidades especiales.</p> <p>1.2.5 Geográficas</p>	<p>Identificar las condiciones que limitan el acceso de los niños y las niñas a la educación preescolar en cualquiera de sus modalidades tomando en cuenta sus discapacidades físicas u otras necesidades especiales.</p> <p>Identificar las condiciones que limitan el acceso de los niños y las niñas a la educación preescolar en cualquiera de sus modalidades tomando en cuenta las limitaciones geográficas de la ubicación de escuelas y comunidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica a los niños que no acceden, desertan o no egresan de la educación preescolar por discapacidades físicas u otras necesidades especiales.</li> <li>▪ Identifica niños que provienen de familias que pertenecen a grupos vulnerables.</li> <li>▪ Identifica niños con algún tipo de discapacidad.</li> <li>▪ Identifica número de centros por modalidad y programa y su cobertura.</li> <li>▪ Desagrega por edad, programa, modalidad, población, niveles de pobreza.</li> </ul>
<p><b>1.3 Centros abiertos y funcionando de manera regular.</b></p> <p>Se refiere a que los centros deben permanecer abiertos durante todo el ciclo escolar y operar de forma regular.</p>	<p>1.3.1 Centros abiertos durante el ciclo escolar.</p> <p>1.3.2 Centros con funcionamiento regular durante el ciclo escolar.</p>	<p>Los centros deben permanecer abiertos durante todo el ciclo escolar.</p> <p>Los centros deben operar de forma regular durante el ciclo escolar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica a los niños que no acceden, desertan o no egresan de la educación preescolar.</li> <li>▪ Identifica niños que provienen de familias que pertenecen a grupos vulnerables que viven en zonas de difícil acceso.</li> <li>▪ Identifica la distancia que necesita recorrer un niño para llegar al centro.</li> <li>▪ Identifica si las rutas son seguras para el tránsito de los niños a los centros.</li> <li>▪ Identifica si se proporciona transporte escolar, su costo y su fuente de financiamiento.</li> <li>▪ Identifica número de centros por modalidad y programa y su cobertura.</li> <li>▪ Desagrega por edad, programa, modalidad, población, niveles de pobreza.</li> <li>▪ Desagrega en educación pública y privada.</li> <li>▪ Al referirse a los grupos indígenas, desagrega su información por grupos y variantes lingüísticas.</li> </ul>
<p><b>1.3 Centros abiertos y funcionando de manera regular.</b></p> <p>Se refiere a que los centros deben permanecer abiertos durante todo el ciclo escolar y operar de forma regular.</p>	<p>1.3.1 Centros abiertos durante el ciclo escolar.</p> <p>1.3.2 Centros con funcionamiento regular durante el ciclo escolar.</p>	<p>Los centros deben permanecer abiertos durante todo el ciclo escolar.</p> <p>Los centros deben operar de forma regular durante el ciclo escolar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el número de días que la escuela se encuentra abierta o los días que permanece cerrada.</li> <li>▪ Identifica causas que provocan que se cierre el centro.</li> <li>▪ Desagrega información por modalidad, por zona geográfica, por tipo de localidad (urbana-rural).</li> <li>▪ Desagrega información por zonas de conflicto.</li> <li>▪ Desagrega por instancias de responsabilidad federal, estatal o municipal o sus delegaciones o secciones geográficas.</li> </ul>
<p><b>1.3 Centros abiertos y funcionando de manera regular.</b></p> <p>Se refiere a que los centros deben permanecer abiertos durante todo el ciclo escolar y operar de forma regular.</p>	<p>1.3.1 Centros abiertos durante el ciclo escolar.</p> <p>1.3.2 Centros con funcionamiento regular durante el ciclo escolar.</p>	<p>Los centros deben permanecer abiertos durante todo el ciclo escolar.</p> <p>Los centros deben operar de forma regular durante el ciclo escolar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica que el centro opera con el horario regular.</li> <li>▪ Identifica las causas de operar en horarios irregulares.</li> <li>▪ Identifica que la escuela opera con todos los docentes frente a grupo.</li> <li>▪ Identifica las causas de ausencia de los docentes frente a grupo.</li> <li>▪ Desagrega información por modalidad, por zona geográfica, por tipo de localidad (urbana-rural).</li> <li>▪ Desagrega información por zonas de conflicto.</li> <li>▪ Desagrega por instancias de responsabilidad federal, estatal o municipal o sus delegaciones o secciones geográficas.</li> </ul>

Ámbitos	Dimensiones	Se refiere a	Aspectos que tiene que considerar
<p><b>2.1 Recursos económicos disponibles para la educación preescolar y acuerdos con las necesidades detectadas.</b></p>	<p>2.1.1 Recursos disponibles en las escuelas.</p>	<p>Los recursos financieros que recibe el centro educativo para cubrir sus costos de operación y de apoyo al aprendizaje de las niñas y los niños.</p>	<p>Aspectos que debe considerar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificar gastos que realiza la escuela para su funcionamiento y quién los cubre.</li> <li>▪ Identifica los gastos que realiza para apoyar el aprendizaje de los niños y quién los cubre.</li> <li>▪ Identifica los programas de apoyo financiero que recibe la escuela y en qué se utilizan.</li> <li>▪ Identifica si estos recursos están disponibles durante el ciclo escolar, entregados a tiempo y en forma.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa.</li> <li>▪ Desagrega por nivel socioeconómico.</li> <li>▪ Desagrega por género, edad, grupo vulnerable.</li> <li>▪ Desagrega por educación pública y privada.</li> </ul>
	<p>2.1.2 Recursos disponibles para las familias y los niños.</p>	<p>Contar con recursos económicos que permitan a los niños y las niñas asistir a la educación preescolar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificar costos reales que derogan las familias.</li> <li>▪ Identifica el porcentaje de ingreso familiar erogado por niño preescolar.</li> <li>▪ Identifica el acceso a becas para los grupos vulnerables.</li> <li>▪ Identifica subsidios (alimentos en las escuelas, despensas en casa u otros).</li> <li>▪ Identifica niños que reciben dichas becas.</li> <li>▪ Compara entre costo real y beca recibida.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa.</li> <li>▪ Desagrega por nivel socioeconómico.</li> <li>▪ Desagrega por género, edad, grupo vulnerable.</li> <li>▪ Desagrega por educación pública y privada.</li> </ul>
<p><b>2.2. Infraestructura y mobiliario digno, seguro, que promueve el aprendizaje.</b></p>	<p>2.2.1 Condiciones permanentes de suficiencia y mantenimiento digno de infraestructura y mobiliario.</p>	<p>Las condiciones permanentes de infraestructura física y mobiliario para realizar las actividades de la educación preescolar, así como la identificación de los responsables para dar el mantenimiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica permanentemente las condiciones de mantenimiento general de las instalaciones.</li> <li>▪ Identifica si las tareas son cubiertas por personal asalariado o familias.</li> <li>▪ Identifica su acceso a agua potable, agua, electricidad.</li> <li>▪ Identifica si se cuenta con servicios sanitarios funcionales e higiénicos para los niños y para los docentes.</li> <li>▪ Identifica las adecuaciones para niños y adultos con alguna discapacidad física.</li> <li>▪ Identifica la limpieza de los espacios, si es realizada por personal o por las familias, así como quién cubre los costos.</li> <li>▪ Identifica los espacios y sus condiciones para los procesos administrativos y de gestión del centro.</li> <li>▪ Identifica la suficiencia del mobiliario que utilizan los docentes, directivos y otro tipo de personal.</li> <li>▪ Identifica las condiciones de mantenimiento general del mobiliario que utilizan los docentes, directivos y otro tipo de personal.</li> <li>▪ Identifica la suficiencia del equipamiento que se usa en el centro y quién lo provee.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa.</li> <li>▪ Desagrega por educación privada y pública.</li> </ul>

Ámbitos	Dimensiones	Se refiere a	Aspectos que tiene que considerar
2.2. Infraestructura y mobiliario digno, seguro, que promueve el aprendizaje.	2.2.2 Condiciones de seguridad.  2.2.3 Promueve el aprendizaje.	Las condiciones de infraestructura física y mobiliario para realizar las actividades de la educación preescolar.  Las condiciones de infraestructura física y mobiliario para realizar las actividades de la educación preescolar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el cumplimiento de los estándares de protección civil.</li> <li>▪ Identifica el cumplimiento de los estándares del Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INFED).</li> <li>▪ Identifica contexto de riesgo en la cercanía de la escuela con respecto a: violencia, inseguridad, vandalismo, delincuencia, etc.</li> <li>▪ Identifica el número suficiente de espacios y sus condiciones para el aprendizaje de los niños.</li> <li>▪ Identifica su adecuación a las características físicas y de desarrollo de los niños en edad preescolar.</li> <li>▪ Identifica adecuaciones para niños y niñas con algún tipo de discapacidad física.</li> <li>▪ Identifica las condiciones generales de mantenimiento y quién lo provee.</li> <li>▪ Identifica la suficiencia del mobiliario que utilizan los niños para realizar sus actividades y quién lo provee.</li> <li>▪ Identifica las condiciones de mantenimiento general del mobiliario que utilizan los niños.</li> <li>▪ Identifica la suficiencia del equipamiento que usan los niños y quién lo provee.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa.</li> <li>▪ Desagrega por educación privada y pública.</li> </ul>
2.3 Personal que favorece el aprendizaje de los estudiantes dentro del sistema escolar (docentes, directivos, supervisores, personal especializado).	2.3.1 Calificados para el ejercicio de la profesión de la educación preescolar.  2.3.2 Seleccionados con base en su mérito y perfil profesional.	<p>2.3.1 Demostrar las competencias profesionales necesarias para trabajar según sus funciones en el sistema de educación preescolar.</p> <p>2.3.2 Establecer su mecanismo de selección para su contratación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el nivel de las competencias profesionales para impartir la educación preescolar.</li> <li>▪ Desagrega por género y edad.</li> <li>▪ Desagrega por supervisor, apoyo técnico-pedagógico, director de escuela, docente, docente con especialidad, por ejemplo, educación especial. También por <b>instructores comunitarios, capacitadores tutores, asistentes educativos, coordinador académico y coordinador regional o territorial.</b></li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> <li>▪ Desagrega por educación privada y pública.</li> <li>▪ Identifica el mecanismo de selección de los supervisores, directores, docentes con especialidad. También de los <b>instructores comunitarios, capacitadores tutores, asistentes educativos, coordinador académico y coordinador regional o territorial.</b></li> <li>▪ Identifica los niveles mínimos para la selección.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> <li>▪ Desagrega por educación privada y pública.</li> </ul>

2. Derecho en la educación.  
Digna, pertinente, relevante, inclusiva, sin discriminación y eficaz

Ámbitos	Dimensiones	Se refiere a	Aspectos que tiene que considerar
<p><b>2.3 Personal que favorece el aprendizaje de los estudiantes dentro del sistema escolar (docentes, directivos, supervisores, personal especializado).</b></p>	<p>2.3.3 Docentes suficientes y presentes durante el ciclo escolar.</p>	<p>Contar con el número suficiente de docentes y directores para cada centro educativo, y que laboran durante todo el ciclo escolar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el número de docentes en cada centro.</li> <li>▪ Identifica el número de niños por docente.</li> <li>▪ Identifica a los docentes que asisten al centro educativo.</li> <li>▪ Identifica el número de días que asisten al centro escolar.</li> <li>▪ Identifica las causas de las ausencias de los docentes.</li> <li>▪ Identifica la tasa de rotación de docentes.</li> <li>▪ Identifica las causas de la rotación.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> <li>▪ Desagrega por educación privada y pública.</li> </ul>
	<p>2.3.4 Pertinente al contexto cultural y la lengua materna de los niños.</p>	<p>Tener docentes que se puedan comunicar en la lengua materna de los niños y las niñas, en particular, aquellos que pertenecen a algún pueblo originario o indígena.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ NO ES EXCLUSIVO PARA EDUCACIÓN INDÍGENA, se considera que existe una gran migración en todas las zonas del país.</li> <li>▪ Identifica la lengua materna de los niños y las niñas.</li> <li>▪ Identifica la lengua materna de los docentes y las lenguas de pueblos originarios en las que se puede comunicar.</li> <li>▪ Identifica el nivel de comunicación, oral y escrita, de las lenguas que se utilizan en el centro en donde labora y el porcentaje de tiempo de su uso.</li> <li>▪ Identifica el conocimiento del docente sobre el contexto cultural en donde labora.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa.</li> </ul>
	<p>2.3.5 Perfeccionamiento profesional continuo y con tutoría.</p>	<p>Contar con un mecanismo para profundizar y desarrollar las competencias profesionales, y la puesta en marcha de un proceso de tutoría</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica los procesos de mejoramiento de la práctica profesional.</li> <li>▪ Identifica las experiencias más recientes de mejoramiento de las competencias profesionales.</li> <li>▪ Identifica la pertinencia de estas experiencias con los objetivos del PEP y el enfoque de derechos.</li> <li>▪ Identifica la pertinencia de estas experiencias para laborar en centros ubicados en condiciones desfavorables y de exclusión.</li> <li>▪ Identifica la pertinencia de estas experiencias para laborar en centros con niños de minorías lingüísticas y culturales, su manejo de estrategias para el uso de estrategias bilingües e interculturales.</li> <li>▪ Identifica el nivel de mejoramiento de las competencias profesionales derivadas de estas experiencias.</li> <li>▪ Identifica el número de tutores para acompañar a los docentes.</li> <li>▪ Identifica el número de docentes que tienen tutor.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> <li>▪ Desagrega por educación privada y pública.</li> </ul>

2. Derecho en la educación.  
Digna, pertinente, relevante, inclusiva, sin discriminación y eficaz

Ámbitos	Dimensiones	Se refiere a	Aspectos que tiene que considerar
<p><b>2.3 Personal que favorece el aprendizaje de los estudiantes dentro del sistema escolar (docentes, directivos, supervisores, personal especializado).</b></p>	<p>2.3.6 Condiciones laborales y salario digno.</p>	<p>Tener a la planta de equipo docente y directivo en condiciones laborales que respeten sus derechos y que propicien el desarrollo de una educación digna, pertinente, relevante, inclusiva, no discriminatoria, y eficaz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el marco normativo de la relación laboral de supervisores, directores y docentes con base en el enfoque de derechos. También por <b>instructores comunitarios, capacitadores tutores, asistentes educativos, coordinador académico y coordinador regional o territorial.</b></li> <li>▪ Identifica los niveles de salario de los docentes, directores y supervisores. También por <b>instructores comunitarios, capacitadores tutores, asistentes educativos, coordinador académico y coordinador regional o territorial.</b></li> <li>▪ Identifica las prestaciones y el tipo de seguridad social de supervisores, directores y docentes. También por <b>instructores comunitarios, capacitadores tutores, asistentes educativos, coordinador académico y coordinador regional o territorial.</b></li> <li>▪ Identifica los incentivos económicos que reciben supervisores, directores y docentes en diferentes programas. También por <b>instructores comunitarios, capacitadores tutores, asistentes educativos, coordinador académico y coordinador regional o territorial.</b></li> <li>▪ Compara los salarios con los salarios profesionales del país.</li> <li>▪ Desagrega por supervisor, director, docente. También por <b>instructores comunitarios, capacitadores tutores, asistentes educativos, coordinador académico y coordinador regional o territorial.</b></li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> <li>▪ Desagrega por educación privada y pública.</li> </ul>
	<p>2.3.7 Mecanismos de promoción y reconocimiento con base en el mérito profesional.</p>	<p>Contar con un mecanismo de promoción y reconocimiento para los docentes, este mecanismo debe estar basado en el mérito profesional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el mecanismo de promoción y reconocimiento de supervisores, directores, docentes, docentes con especialidad. También por <b>instructores comunitarios, capacitadores tutores, asistentes educativos, coordinador académico y coordinador regional o territorial.</b></li> <li>▪ Identifica si el mecanismo ofrece criterios con base en el mérito profesional.</li> <li>▪ Identifica los docentes que reciben la promoción.</li> <li>▪ Identifica los niveles mínimos de la promoción.</li> <li>▪ Desagrega por género, edad,</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa.</li> </ul>

Ámbitos	Dimensiones	Se refiere a	Aspectos que tiene que considerar
<p><b>2.4 Método, prácticas y procesos de aprendizaje.</b></p> <p>Se refiere a desarrollar el enfoque abierto del PEP 2011 y aprovechar sus planteamientos para el fortalecimiento de las competencias de los niños y las niñas con métodos y prácticas pertinentes, relevantes, inclusivas, sin discriminación y eficaces.</p>	<p>2.4.1 Flexibilidad de organización de las actividades en el centro educativo.</p>	<p>Desarrollar actividades flexibles, aprovechando diferentes espacios de aprendizaje y las diferentes competencias que poseen los niños y las niñas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el tipo de actividades que se desarrollan en el centro educativo y la proporción de su uso.</li> <li>▪ Identifica la variedad de actividades y las vincula con las competencias en los seis campos formativos del Programa de Educación Preescolar.</li> <li>▪ Identifica los lugares donde se generan las experiencias de aprendizaje.</li> <li>▪ Identifica el grado de flexibilidad de las actividades para ajustarse a los niños y las niñas (no que los niños se ajusten a las actividades).</li> <li>▪ Se identifica la flexibilidad de las actividades tomando en cuenta las características de los niños que presentan algún tipo de discapacidad, o si su lengua materna no es el español.</li> <li>▪ Desagrega por edad de los niños.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>
	<p>2.4.2 Participación de los niños en la selección de las actividades y experiencias de aprendizaje, el tiempo dedicado a ellas, así como su participación en el proceso de evaluación.</p>	<p>Identifica las prácticas y su frecuencia respecto a las formas en que en las escuelas se promueve y ejerce el derecho de los niños y las niñas de participar en su propio proceso de aprendizaje. Esta dimensión se relaciona con el punto (2.4.1) flexibilidad de la organización de las actividades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica los mecanismos que hay en el centro para asegurar una participación auténtica de los niños.</li> <li>▪ Identifica las herramientas que usan los directores, docentes, instructores comunitarios y capacitadores tutores para asegurar la participación auténtica de los niños.</li> <li>▪ Identifica el grado de participación de los niños en el centro educativo.</li> <li>▪ Identifica el grado de participación del niño en su grupo.</li> <li>▪ Desagrega por género, edad, lengua materna.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>
	<p>2.4.3 Participación de las familias en la selección de las actividades y experiencias de aprendizaje en el centro escolar.</p>	<p>Identifica las prácticas (su frecuencia y resultado) que se utilizan en las escuelas para ejercer el derecho de las familias para favorecer el derecho a la educación de sus hijos. Esta dimensión se relaciona con el punto 2.4.1 flexibilidad de la organización de las actividades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica los mecanismos que hay en el centro para asegurar una participación auténtica de las familias y la frecuencia con la que se usan.</li> <li>▪ Identifica el grado de participación de las familias en el centro educativo.</li> <li>▪ Desagrega por género.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>



Ámbitos	Dimensiones	Se refiere a	Aspectos que tiene que considerar
<p><b>2.4 Método, prácticas y procesos de aprendizaje.</b></p> <p>Se refiere a desarrollar el enfoque abierto del PEP 2011 y aprovechar sus planteamientos para el fortalecimiento de las competencias de los niños y las niñas con métodos y prácticas pertinentes, relevantes, inclusivas, sin discriminación y eficaces.</p>	<p>2.4.4 Experiencias de aprendizaje que favorecen el fortalecimiento de las competencias de los niños y las niñas de manera integral.</p>	<p>Que los niños y las niñas tengan experiencias que favorezcan el fortalecimiento de sus competencias en los seis campos formativos de manera integral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el tipo de experiencias de aprendizaje que los niños tienen en el centro educativo.</li> <li>▪ Identifica el tipo de experiencias de aprendizaje que la educadora diseña para los niños en el aula y otros espacios.</li> <li>▪ Identifica el grado de reto que las experiencias de aprendizaje ofrecen a los niños.</li> <li>▪ Identifica el grado de ajuste de las experiencias de aprendizaje para niños con algún tipo de discapacidad.</li> <li>▪ Desagregar por campo formativo, competencias, aprendizajes esperados.</li> <li>▪ Identifica la pertinencia de estos aprendizajes y su continuidad y coherencia conforme los niños avanzan en la educación básica.</li> <li>▪ Desagregar por género y edad.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>
	<p>2.4.5 Las experiencias de aprendizaje son pertinentes al contexto cultural y son relevantes para los niños y las niñas.</p>	<p>Las experiencias de aprendizaje que se tienen en el centro educativo son pertinentes a su contexto cultural y resultan comprensibles, relevantes para los niños y las niñas, pero también les ofrecen oportunidades para conocer y valorar la diversidad cultural. Se relaciona con el punto 2.4.2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica la pertinencia intercultural de las experiencias de aprendizaje con el contexto cultural que rodea al centro educativo.</li> <li>▪ Identifica si las experiencias de aprendizaje respetan la lengua materna de los niños.</li> <li>▪ Identifica experiencias de aprendizaje que favorecen el bilingüismo en niños cuya lengua materna proviene de nuestros pueblos originarios (NO es exclusivo de educación indígena).</li> <li>▪ Identifica que las experiencias de aprendizaje no fomentan los estereotipos asociados con el género, el origen étnico, las condiciones socioeconómicas.</li> <li>▪ Identifica que las experiencias de aprendizaje favorecen una identidad positiva de los niños, las niñas, su familia y su comunidad.</li> <li>▪ Identifica que las experiencias de aprendizaje favorecen la atención de la diversidad.</li> <li>▪ Identifica si las experiencias de aprendizaje favorecen el ejercicio pleno de los derechos de los niños.</li> <li>▪ Desagregar por campo formativo.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>

Ámbitos	Dimensiones	Se refiere a	Aspectos que tiene que considerar
<p><b>2.4 Método, prácticas y procesos de aprendizaje.</b></p> <p>Se refiere a desarrollar el enfoque abierto del PEP 2011 y aprovechar sus planteamientos para el fortalecimiento de las competencias de los niños y las niñas con métodos y prácticas pertinentes, relevantes, inclusivas, sin discriminación y eficaces.</p>	<p>2.4.6 Las experiencias de aprendizaje se apoyan con materiales educativos pertinentes y relevantes para favorecer las competencias de los niños y las niñas.</p>	<p>Tener materiales educativos pertinentes al contexto cultural que rodea al centro escolar, que no favorecen los estereotipos asociados al género, origen étnico, origen socioeconómico y que son suficientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el tipo de materiales que se utilizan en las experiencias de aprendizaje.</li> <li>▪ Identifica que sean suficientes.</li> <li>▪ Identifica que favorecen el desarrollo de las competencias establecidos en los seis campos formativos del PEP.</li> <li>▪ Desagrega por campo formativo</li> <li>▪ Identifica que los materiales no favorecen los estereotipos asociados al género, origen étnico, origen socioeconómico, discapacidad.</li> </ul>
	<p>2.4.7 Los niños reciben un trato amable y sin discriminación por parte de supervisores, directores, educadoras, instructores comunitarios y capacitadores tutores.</p>	<p>El derecho de los niños de ejercer sus derechos en el centro educativo y de ser tratado de forma amable y digna por parte de las autoridades educativas y el equipo directivo y docente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el tipo de trato que recibe el niño en el centro educativo por parte de las autoridades educativas y el equipo directivo y docente.</li> <li>▪ Identifica si las autoridades educativas y el equipo directivo y docente conocen y promueven los derechos de los niños.</li> <li>▪ Identifica si existe maltrato, abuso físico o psicológico hacia los niños.</li> <li>▪ Identifica si hay conductas que favorecen la discriminación y exclusión por parte de autoridades, directores y docentes hacia los niños.</li> <li>▪ Desagrega por género, edad, origen étnico, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa.</li> </ul>
	<p>2.4.8 Uso del tiempo en actividades de aprendizaje.</p>	<p>Aprovechar el tiempo de la jornada escolar para que los niños y las niñas tengan experiencias de aprendizaje.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el tiempo dedicado a que los niños tengan experiencias de aprendizaje que favorecen el fortalecimiento de sus competencias.</li> <li>▪ Desagregar por campo formativo.</li> <li>▪ Identifica el tiempo que se dedica a la gestión del aula (no experiencias de aprendizaje) o control de la conducta de los niños y niñas.</li> <li>▪ Identifica el tiempo dedicado a actividades que no se vinculan directamente con el fortalecimiento de las competencias de los niños y las niñas.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>
	<p>2.4.9 Las experiencias de aprendizaje favorecen el trabajo individual, en equipo y en colectivo.</p>	<p>Los niños y las niñas tienen oportunidades para tener experiencias de aprendizaje de forma individual, en equipo y de forma colectiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el tipo de experiencia de aprendizaje de los niños.</li> <li>▪ Desagrega por actividades individuales, en equipo y en forma colectiva y su proporción.</li> <li>▪ Desagrega por campo formativo.</li> <li>▪ Desagrega por edad y género, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>



Ámbitos	Dimensiones	Se refiere a	Aspectos que tiene que considerar
<p><b>2.5 Gestión escolar enfocada al aprendizaje.</b></p> <p>Se refiere a desarrollar una gestión escolar enfocada al aprendizaje de los niños y las niñas.</p>	<p>2.5.1 Planeación flexible cuyo centro es el aprendizaje de los niños y las niñas respetando sus derechos.</p>	<p>Elaborar una planeación de la gestión escolar de manera flexible para ajustarse al aprendizaje de los niños tomando en cuenta sus derechos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica un plan de gestión escolar cuyo eje es el aprendizaje y las necesidades de los niños.</li> <li>▪ Identifica si el plan se ajusta a fortalecer las competencias de los niños.</li> <li>▪ Identifica acciones de mejora integral del centro educativo.</li> <li>▪ Identifica si se realizó de forma colegiada con el equipo docente.</li> <li>▪ Identifica la participación de los niños y sus familias en su diseño.</li> <li>▪ Identifica si se mencionan los derechos de los niños.</li> <li>▪ Identifica acciones para fortalecer los derechos de los niños.</li> <li>▪ Identifica si hay atención para niños con discapacidades o niños sobresalientes.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa.</li> </ul>
	<p>2.5.2 Proceso de evaluación para la mejora de la calidad.</p>	<p>Si existen mecanismos en el centro educativo para evaluar sus acciones de mejora de la calidad y sus mecanismos para revisar los resultados, hacerlos transparentes hacia la comunidad y las niñas y los niños, así como de señalar responsables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica los mecanismos que tiene el centro para evaluar sus acciones de mejora de la calidad.</li> <li>▪ Identifica si existen herramientas de evaluación para dichas acciones.</li> <li>▪ Identifica si existen metas claras.</li> <li>▪ Identifica si se realiza una evaluación periódica.</li> <li>▪ Identifica si los resultados de dichas evaluaciones se comparten con el equipo docente.</li> <li>▪ Identifica si los resultados de dichas evaluaciones se comparten con las familias y niños.</li> <li>▪ Identifica si hay un proceso de discusión colegiada de dichos resultados.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa.</li> </ul>
	<p>2.5.3 Procesos de atención, seguimiento y monitoreo de niños y niñas que requieren atención más personalizada.</p>	<p>Contar con un proceso que permita al centro educativo identificar a aquellos niños y niñas que requieren una atención más personalizada y proporcionarles atención.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica si los centros destacan a niños y niñas que requieren atención más personalizada.</li> <li>▪ Identifica si se canalizan a los niños con otros especialistas.</li> <li>▪ Identifica si se implementan buenas prácticas para su atención en el aula y en la escuela.</li> <li>▪ Identifica si se promueve entre todos los alumnos la comprensión de la diversidad y la dignidad de todos los niños.</li> <li>▪ Desagrega por género, edad, discapacidad, capacidades sobresalientes, situación migrante, etc.</li> <li>▪ Desagrega por modalidad, programa.</li> </ul>

Ámbitos	Dimensiones	Se refiere a	Aspectos que tiene que considerar
<p><b>2.5 Gestión escolar enfocada al aprendizaje.</b></p> <p>Se refiere a desarrollar una gestión escolar enfocada al aprendizaje de los niños y las niñas.</p>	<p>2.5.4 Directores que ofrecen acompañamiento a sus docentes. También capacitadores tutores a sus instructores comunitarios.</p>	<p>Los directores que ofrecen guía, ayuda y acompañamiento a su equipo docente para mejorar sus competencias profesionales, y favorecer el aprendizaje de los niños.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica a los directores que ofrecen ayuda y acompañamiento a sus docentes.</li> <li>▪ Identifica si los directores observan a sus docentes en su labor cotidiana.</li> <li>▪ Identifica si el director usa herramientas para su observación.</li> <li>▪ Identifica si el director promueve el uso de herramientas de autoevaluación de los docentes.</li> <li>▪ Identifica si el director tiene conversaciones individuales y en equipo con los docentes para analizar la práctica docente.</li> <li>▪ Identifica si la práctica docente es analizada en el trabajo de los grupos colegiados.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>
<p>2.5.5 Supervisores que ofrecen acompañamiento a los directores y equipos docentes. También asistentes educativos a sus capacitadores tutores e instructores comunitarios.</p>	<p>Los supervisores escolares que ofrecen ayuda y acompañamiento al director y su equipo docente para mejorar sus competencias profesionales, y favorecer el aprendizaje de los niños. También asistentes educativos a sus capacitadores tutores e instructores comunitarios.</p>	<p>Los supervisores escolares que ofrecen ayuda y acompañamiento a sus docentes. También asistentes educativos a sus capacitadores tutores e instructores comunitarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica a los supervisores escolares que ofrecen ayuda y acompañamiento a sus docentes. También asistentes educativos a sus capacitadores tutores e instructores comunitarios.</li> <li>▪ Identifica frecuencia de visitas a la escuela.</li> <li>▪ Identifica el tiempo dedicado al acompañamiento al director.</li> <li>▪ Identifica el tiempo dedicado al acompañamiento a docentes en cada escuela.</li> <li>▪ Identifica si hace observaciones en el aula.</li> <li>▪ Identifica si tiene conversaciones con el equipo docente en cada escuela.</li> <li>▪ Desagregar por género, edad.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>
<p><b>2.6 Convivencia para el fortalecimiento de la ciudadanía basada en derechos.</b></p> <p>Se refiere a desarrollar un ambiente de convivencia escolar que favorezca el fortalecimiento de una ciudadanía basada en derechos, sin exclusión, libre de violencia y de acoso.</p>	<p>2.6.1 Clima escolar que favorece la participación de la comunidad, libre de violencia y de acoso.</p>	<p>Construir un clima escolar que favorece la participación de la comunidad, que se establece bajo un enfoque basado en derechos con el objetivo de eliminar la violencia y el acoso escolar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica los mecanismos de participación auténtica de la comunidad dentro del centro escolar.</li> <li>▪ Identifica el conocimiento y la difusión de los derechos de los niños.</li> <li>▪ Identifica los mecanismos para detectar los problemas de violencia y acoso en el centro educativo y en su comunidad.</li> <li>▪ Identifica los procesos para ofrecer ayuda a los acosadores o los que sufren de acoso en el centro educativo.</li> <li>▪ Identifica los mecanismos para determinar si la violencia o acoso proviene de los docentes, los niños o las familias.</li> <li>▪ Identifica los procedimientos para resolver los problemas interpersonales de una forma no violenta y respetuosa de los derechos humanos.</li> <li>▪ Identifica los procedimientos que tiene el centro educativo para realizar denuncias de casos graves de violencia y acoso escolar.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>

Ámbitos	Dimensiones	Se refiere a	Aspectos que tiene que considerar
<p><b>2.6 Convivencia para el fortalecimiento de la ciudadanía basada en derechos.</b></p> <p>Se refiere a desarrollar un ambiente de convivencia escolar que favorezca el fortalecimiento de una ciudadanía basada en derechos, sin exclusión, libre de violencia y de acoso.</p>	<p>2.6.2 Relaciones respetuosas entre los docentes y los niños.</p> <p>2.6.3 Relaciones respetuosas entre los niños.</p> <p>2.6.4 Relaciones respetuosas entre el equipo directivo y docente.</p>	<p>Construir un ambiente de confianza entre los docentes y los niños.</p> <p>Construir un ambiente de confianza entre los niños.</p> <p>Construir un ambiente de confianza entre el equipo directivo y docente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica si los docentes conocen los derechos de los niños.</li> <li>▪ Identifica si los docentes difunden los derechos de los niños.</li> <li>▪ Identifica si los niños conocen sus derechos.</li> <li>▪ Identifica si los niños saben con quién acudir en caso de que no se respeten sus derechos.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa.</li> <li>▪ Identifica si los niños conocen sus derechos.</li> <li>▪ Identifica si los niños saben con quién acudir en caso de que no se respeten sus derechos.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa.</li> <li>▪ Identifica si existen, y si funcionan, mecanismos para trabajar en equipo tales como el Comité Técnico.</li> <li>▪ Identifica si el equipo directivo conoce los derechos de los niños.</li> <li>▪ Identifica si el equipo docente conoce los derechos de los niños.</li> <li>▪ Identifica si hay mecanismos para participar y discutir los temas relacionados con la violencia y el acoso escolar.</li> <li>▪ Identifica el conocimiento de los derechos humanos.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa.</li> </ul>
	<p>2.6.5 Relaciones respetuosas entre el equipo directivo y docente y las familias.</p>	<p>Construir un ambiente de confianza entre el equipo directivo y docente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica si las familias conocen los derechos de los niños.</li> <li>▪ Identifica si hay mecanismos para participar y discutir los temas relacionados con la violencia y el acoso escolar.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa.</li> </ul>
<p><b>2.7 Condiciones de bienestar y de salud de las niñas, los niños y los docentes.</b></p> <p>Se refiere a la construcción de condiciones que permitan asegurarse de que se crean y consolidan entornos favorables para el bienestar de los niños en el preescolar, los docentes que los atienden y las familias de las que forman parte.</p>	<p>2.7.1 Condiciones de bienestar de los niños y sus familias.</p>	<p>Obtener evidencias de que el preescolar se convierte en un espacio que favorece el bienestar de los niños y las niñas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el nivel de bienestar de niñas y niños.</li> <li>▪ Identifica la colaboración del sector salud para tener información sobre salud general, visual y bucal de los niños.</li> <li>▪ Identifica si se orienta a las familias para ubicar las instancias del sector salud que pueden atender a niñas y niños con problemas de salud general, visual y bucal.</li> <li>▪ Identifica las causas de inasistencia de las niñas y los niños al centro educativo por motivos de salud.</li> <li>▪ Identifica la suficiente alimentación de niñas y niños cuando llegan al centro educativo.</li> <li>▪ Identifica, en donde es necesario, que los niños desayunen en la escuela.</li> <li>▪ Identifica si se promueve una buena y sana alimentación dentro de la escuela.</li> <li>▪ Identifica y planea en conjunto con niños y familias condiciones y acciones que crean bienestar y gusto por el ambiente escolar.</li> <li>▪ Desagregar por género, edad.</li> <li>▪ Desagregar por campo formativo, competencias y aprendizajes esperados.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>

2. Derecho en la educación.  
Digna, pertinente, relevante, inclusiva, sin discriminación y eficaz

Ámbitos	Dimensiones	Se refiere a	Aspectos que tiene que considerar
<p><b>2.7 Condiciones de bienestar y de salud de las niñas, los niños y los docentes.</b></p> <p>Se refiere a la construcción de condiciones que permiten asegurarse de que se crean y consolidan entornos favorables para el bienestar de los niños en el preescolar, los docentes que los atienden y las familias de las que forman parte.</p>	<p>2.7.2 Condiciones de bienestar de los docentes.</p>	<p>Obtener evidencias de que el preescolar se convierte en un espacio que favorece el bienestar de los docentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el nivel de bienestar de los docentes.</li> <li>▪ Identifica la colaboración del sector salud para tener información sobre salud general, visual y bucal de los docentes.</li> <li>▪ Identifica si hay mecanismos de atención del estrés de los docentes.</li> <li>▪ Identifica las inasistencias y permisos de ausencia de los docentes por motivos de salud.</li> <li>▪ Identifica y planea en colegiado condiciones y acciones que crean bienestar y gusto por el ambiente escolar.</li> <li>▪ Desagregar por género, edad.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa.</li> </ul>
<p><b>2.8 Resultados que nos permiten obtener evidencias de que la educación preescolares pertinente y relevante.</b></p>	<p>2.8.1 Evaluación integral de las competencias de los niños y las niñas.</p>	<p>Obtener evidencias de que la educación preescolar ofrece una educación pertinente y relevante para el desarrollo integral de las competencias de los niños y las niñas y que contribuye a la formación de una ciudadanía basada en derechos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica el nivel de las competencias de los niños y las niñas en los seis campos formativos del PEP.</li> <li>▪ Utiliza herramientas de evaluación pertinentes a la lengua materna de los niños.</li> <li>▪ Utiliza herramientas pertinentes para la evaluación de niños que tienen alguna discapacidad.</li> <li>▪ Identifica la existencia de sesgos culturales, de género y socioeconómicos.</li> <li>▪ Desagregar por género, edad.</li> <li>▪ Desagregar por campo formativo, competencias y aprendizajes esperados.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>

3. Derecho a través de la educación para conocer, entender y ejercer los derechos humanos en la escuela y en su vida

Ámbitos	Dimensiones	Se refiere a	Aspectos que tiene que considerar
<p><b>3.1 Aprendizaje de los derechos humanos por medio de la experiencia en la escuela.</b></p> <p>Se refiere al derecho de aprender, entender y ejercer los derechos humanos dentro del sistema escolar.</p>	<p>3.1.1 Materiales curriculares sobre los derechos humanos en los centros escolares.</p> <p>3.1.2 Planeación de situaciones didácticas con referencia a conocer y ejercer los derechos humanos.</p> <p>3.1.3 Experiencias formativas que permiten ilustrar, ejercer y reflexionar sobre los derechos humanos.</p>	<p>Identificar los materiales curriculares sobre derechos humanos en los centros escolares.</p> <p>Encontrar en los planes de trabajo de los docentes el diseño de situaciones didácticas referentes a conocer y ejercer los derechos humanos.</p> <p>Analizar la existencia de experiencias formativas que contribuyen al ejercicio pleno de los derechos humanos en los centros escolares y el aula.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifica los materiales existentes en los centros preescolares que se refieren a conocer y entender los derechos humanos de forma integral.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> <li>▪ Identifica situaciones didácticas en los planes de trabajo de los docentes.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> <li>▪ Identifica las características de las experiencias relacionadas con:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• qué es y cómo se desarrolla la capacidad de expresar las ideas propias, de escuchar las de los demás, de lograr acuerdos con quienes piensan distinto;</li> <li>• trabajar en conjunto para el bien común, rendir cuentas, evaluar en conjunto, aceptar responsabilidades;</li> <li>• la diversidad personal, cultural y social, así como el comprender, valorar y enriquecerse de ésta;</li> <li>• identificar comportamientos de los docentes que violan los derechos humanos (por ejemplo, no dejar participar a las niñas y los niños o la falta de respeto a las diferencias).</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>3.2 Transferencia del aprendizaje de los derechos humanos a otros escenarios.</b></p> <p>Se refiere al derecho de que los aprendizajes desarrollados en el preescolar sean útiles para actuar en otros ambientes sociales con los principios de autonomía y dignidad, participando en la construcción de ambientes sociales y sociedades respetuosas de los derechos humanos.</p>	<p>3.2.1 Identificación de la transferencia del aprendizaje sobre los derechos a otros escenarios.</p>	<p>Este rubro es una apreciación a largo plazo de la pertinencia y de la utilidad de los aprendizajes sobre los principios de los derechos humanos en acciones en la educación primaria y en la vida fuera de la escuela.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> <li>▪ Identifica las situaciones exteriores a la escuela donde los niños y sus familias reportan la transferencia de estos principios.</li> <li>▪ Identifica los cambios iniciados por los niños para que sus relaciones con otros niños, con sus maestros y con sus familias que se basen en estos principios.</li> <li>▪ Desagregar por modalidad, programa, grupo indígena, variante lingüística, nivel de ingreso, población migrante, regiones geográficas, tipo de comunidad (urbano-rural).</li> </ul>

## 4. Derecho a exigir mis derechos

**4.1 Transparencia.**

Se refiere al derecho de conocer la inversión y los resultados de la educación preescolar.

4.1.1 Consejos de Participación Social (CPS) en operación y con actividades de auditoría escolar.

Contar con los CPS o sus equivalentes en otras modalidades operando en cada escuela y observar que realiza actividades de auditoría escolar.

- Identifica CPS operando activamente en cada centro escolar.
- Identifica problemas para integrar y operar los CPS.
- Identifica el mecanismo para integrar los CPS.
- Identifica las actividades del CPS con respecto a auditorías escolares.
- Identifica si los CPS intervienen en la determinación de aspectos importantes en el diagnóstico, planeación y evaluación de las acciones.
- Identifica si los resultados de las auditorías son públicos.
- Identifica mecanismos para analizar y revisar los resultados de las auditorías.
- Identifica si hay rendición de cuentas de las autoridades ante los CPS.
- Desagregar por modalidad, programa.

4.1.2 Bases de datos estadísticos públicas sobre la educación preescolar.

Tener bases de datos estadísticos públicas con información general y desagregada con fines de investigación, evaluación, auditoría y transparencia.

- Identificar bases de datos sobre la educación preescolar públicas.
- Identifica su nivel de desagregación.
- Identifica facilidad de acceso.
- Identifica variables como género, edad, modalidad, programa, lengua materna de los niños, número de centros, número de docentes, directores, supervisores, etc.

4.1.3 Difusión de los resultados de las evaluaciones realizadas a nivel nacional.

Difundir de manera amplia y pública los resultados obtenidos por las evaluaciones nacionales e internacionales.

- Herramientas de evaluación e indicadores construidos bajo el enfoque de derechos.
- Identifica el nivel de difusión de los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales.
- Identifica el uso de esta información en las escuelas.
- Ofrece explicaciones comprensibles a la sociedad en general sobre dichos resultados.
- Identifica niveles de desagregación de resultados.
- Identifica análisis específicos a niños y niñas que provienen de grupos vulnerables.

**4.2 Justiciabilidad.**

Se refiere al derecho de acudir a instancias específicas para poder exigir mis derechos o denunciar su incumplimiento o vulneración de los mismos.

4.2.1 Instancias para la protección de mis derechos.

Contar con instancias específicas para exigir mis derechos y resarcir el daño en caso de que sean vulnerados.

- Identifica instancias especializadas en la protección de los derechos, en la escuela, en la zona geográfica, en los estados y en la federación.
- Identifica si los centros educativos tienen una relación directa con alguna de ellas.
- Identifica si el centro educativo ofrece información a las familias sobre estas instancias.
- Identifica el número de denuncias y demandas sobre incumplimiento de derechos.
- Identifica los casos resueltos.
- Desglosa por género, programa, modalidad, grupos vulnerables.

## Siglas y acrónimos

CADI	Centro de Asistencia de Desarrollo Infantil
CAIC	Centro Asistencial Infantil Comunitario
CAM	Centros de Atención Múltiple
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEI	Centro de Educación Inicial
CENDI	Centro de Desarrollo Infantil
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONADE	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPS	Consejo de Participación Social
CRC	Committee on the Rights of the Child
DGEI	Dirección General de Educación Indígena
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
EIB	Educación intercultural bilingüe
ENLACE	Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares
EXCALE	Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
IDE	Innovación y Desarrollo de la Educación
IDH	Índice de desarrollo humano
IDHPIM	Índice de desarrollo humano de los pueblos indígenas de México
IEPDS	Informes de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
IES	Instituciones de Educación Superior
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INIFED	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LCNDH	Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
LFLL	Ley de Fomento para la Lectura y el Libro
LFPEd	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
LGCFD	Ley General de Cultura Física y Deporte
LGDLPi	Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas



LGDNNA	Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LGE	Ley General de Educación
LGIFE	Ley General de la Infraestructura Física Educativa
LGIMH	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
LGIPD	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad
LGPC	Ley General de Protección Civil
LGPSACDII	Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil
LGS	Ley General de Salud
LGSPD	Ley General del Servicio Profesional Docente
LINEE	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEC	Programa Escuelas de Calidad
PEP	Programa de Educación Preescolar
PETC	Programa Escuelas de Tiempo Completo
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (por sus siglas en inglés)
PJF	Poder Judicial de la Federación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PSE	Programa Sectorial de Educación
RAE	Real Academia Española
RIEB	Reforma Integral de la Educación Básica
RTE	Right to Education Project (por sus siglas en inglés)
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEN	Sistema Educativo Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SNE	Sistema Nacional de Evaluación
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés)
UPN	Universidad Pedagógica Nacional

## Abreviaturas

Abs.	Cifras absolutas
Art.	Artículo
Núm.	Número
Vol.	Volumen



## Referencias

- ActionAid (2010). *Promoting Rights in Schools: providing quality public education*. Sudáfrica: autor.
- Argyris, C. (1999). *Conocimiento para la acción. Una guía para superar los obstáculos del cambio en la organización*. Barcelona: Granica.
- Barnett, R. (2001). *Los límites de la competencia. El conocimiento la educación superior y la sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Bastiani, J., Ruiz-Montoya, L., Estrada, E., Cruz, T., Aparicio, J. (2012). Política educativa indígena. Práctica docente, castellanización, burocracia y centralización de la educación como limitaciones del éxito pedagógico en la región Ch'ol, Chiapas. En: *Perfiles Educativos*. Vol. XXXIV, Núm. 135.
- Bazant, M. (2006). *Historia de la educación durante el porfiriato*. México: El Colegio de México.
- Bronfenbrenner, U. (2002). *La ecología del desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Brooker, L. (2008). *Supporting transitions in the early years*. Reino Unido: McGraw-Hill Education. Recuperado de: [https://books.google.com.mx/books/about/Supporting\\_Transitions\\_In\\_The\\_Early\\_Year.html?id=AKscJ\\_UN0JoC&redir\\_esc=y](https://books.google.com.mx/books/about/Supporting_Transitions_In_The_Early_Year.html?id=AKscJ_UN0JoC&redir_esc=y)
- Carbonell y Sánchez (1994). Presidencialismo y Creación Legislativa. En: Córdova, L., Carbonell y Sánchez, M., Silva, A., Gutiérrez, R., Bolaños, B. y Peláez, M. (1994). *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*. México: Editorial Aldus.
- Caride, J. A. (2007). Derechos humanos y políticas educativas. En: *Bordón. Revista de pedagogía*. 59 (2-3), pp. 313-334.
- Carpizo, J. (1981). Notas sobre el presidencialismo mexicano. En: Kaplan, M. (Comp.). *Estado, derecho y sociedad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2007). *La vigencia de los derechos indígenas en México. Análisis de las repercusiones jurídicas de la reforma constitucional federal sobre derechos y cultura indígena, en la estructura del Estado*. México: autor.
- CONAFE. Consejo Nacional de Fomento Educativo (2010a). *Programa de inclusión educativa comunitaria. Documento Base*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/106803/base-inclusion-b.pdf>
- CONAFE (2010b). Bibliografía digital para acompañar al Programa de Inclusión Educativa Comunitaria. Recuperado de: <https://www.gob.mx/conafe/acciones-y-programas/materiales-del-programa-de-inclusion-educativa-comunitaria-81476>
- CONAFE (2011a). *Educación Preescolar Comunitaria. La intervención educativa en el medio rural, indígena y en contextos migrantes*. México: autor.
- CONAFE (2011b). *Aprendo a enseñar en preescolar. Orientaciones para el líder para la educación comunitaria*. México: autor.

- CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2008). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*. México: autor.
- CONEVAL (2011). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Seguro Médico para una Nueva Generación*. México: autor.
- CONEVAL (2013). *Presentación y Análisis del Inventario 2013-2014*. México: autor.
- CONEVAL (2015). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. México: autor.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)
- Cruz, J. (2013). La educación como derecho humano: aportes de la reforma constitucional. En: Ramírez, R. (Coord.). *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México: Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez
- Dahlberg, G., Moss, P., Pence, A. (2005). *Más allá de la calidad en educación infantil: perspectivas posmodernas*. Barcelona: Graó.
- De Beco, G. (2009). *Right to Education Indicator based on the 4 A framework. Concept Paper*. Right to Education Project. Recuperado de <http://www.right-to-education.org/>
- De la Peña, G. (2002). La educación indígena. Consideraciones críticas. En: *Sinéctica*, Núm. 20, enero-junio, pp. 46-53.
- Denyer, M., Furnémont, J., Poulain, R. y Vanloubbeeck, G. (2007). *Las competencias en la educación. Un balance*. México: FCE.
- Díaz Barriga, F. (2006). *Enseñanza situada. Vínculo entre la escuela y la vida*. México: McGrawHill. Recuperado de: [http://benu.edu.mx/wp-content/uploads/2015/05/ensenanza\\_situada\\_vinculo\\_entre\\_la\\_escuela\\_y\\_la\\_vida.pdf](http://benu.edu.mx/wp-content/uploads/2015/05/ensenanza_situada_vinculo_entre_la_escuela_y_la_vida.pdf)
- Díaz Barriga, F. (2012, 31 de mayo). Reformas curriculares y cambio sistémico: una articulación ausente pero necesaria para la innovación. En: *RIES. Revista Iberoamericana de Educación Superior*. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Universia, 7(3).
- DOF. Diario Oficial de la Federación (1993). *Ley General de Educación*. Última reforma aplicada 19-12-2014. H. Congreso de la Unión.
- DOF (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)
- Edwards, C., Gandini, L. y Forman, G. (1998). *The Hundred Languages of Children. The Reggio Emilia Approach. Advanced Reflections*. 2ª edición. E.U.: Ablex Publishing Corporation.
- Fullan, M. y Stiegelbauer, S. (2000). *El cambio educativo: guía de planeación para maestros*. México: Trillas.
- Gimeno Sacristán, J. [comp.] (2010). *Saberes e incertidumbres sobre el currículum*. Madrid: Editorial Morata.
- González, M. y Castañeda, M. (2011). *La evolución histórica de los derechos humanos en México*. México: CNDH.
- Hamel, R. (1995). Derechos lingüísticos como derechos humanos: debates y perspectivas. En: Hamel E. (ed.). *Alteridades 5 (10). Derechos humanos lingüísticos en sociedades multiculturales*, pp. 11-23.

- Hamel, R. (2001). Políticas del lenguaje y educación indígena en México. Orientaciones culturales y estrategias pedagógicas en una época de globalización. En: Bein, R. y Born, J. (eds). *Políticas lingüísticas. Norma e identidad*, (pp. 143-170). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Hernández, R. (2000). *La educación para los pueblos indígenas*. México: SEP.
- Hohmann, M., Weikart, D. (1999). *La educación de los niños pequeños en acción. Manual para los profesionales de la educación infantil*. México: Trillas.
- IDE. Innovación y Desarrollo de la Educación (2012). *Marco de referencia para la evaluación de condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje*. Documento elaborado para el INEE.
- INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2009). *El derecho a la educación en México. Informe 2009*. México: autor.
- INEE (2010). *La educación preescolar en México. Condiciones para la enseñanza y el aprendizaje*. México: autor.
- INEE (2013). *Prácticas pedagógicas y desarrollo profesional docente en preescolar*. México: autor.
- INEE (2014a). *Catálogo de estándares para la evaluación de las condiciones básicas de la enseñanza y el aprendizaje en los planteles de educación media superior del país*. Documento interno.
- INEE (2014b). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014*. México: autor.
- INEE (2014c). *Evaluación de condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos: derecho a la educación y derechos en la educación*. Documento interno.
- INEE (2014d). *Revisión de la literatura e integración del marco metodológico sobre recursos físicos en educación básica (infraestructura y mobiliario)*. Documento interno.
- INEE (2015). *Panorama Educativo de México 2014. Indicadores del Sistema Educativo Nacional. Educación básica y media superior*. México: autor.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Recuperado de: <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/71>
- Latapí, P. (2004). La política educativa del Estado mexicano desde 1992. En: *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 6 (2). Recuperado de: <http://redie.uabc.mx/index.php/redie/article/view/108>
- Latapí, P. (2009, enero-marzo). El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa. En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, Vol. 14, Núm. 40, pp. 255-287. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmie/v14n40/v14n40a12.pdf>
- Malaguzzi, L. (1998). History, Ideas, and Basic Philosophy. En: Edwards, C., Gandini, L. y Forman, G. *The Hundred Languages of Children. The Reggio Emilia Approach. Advanced Reflections*. 2ª edición. E.U.: Ablex Publishing Corporation.
- Martínez Buenabad, E. (2011). *La educación indígena e intercultural en México y sus implicaciones en la construcción de ciudadanías*. XI Congreso Nacional de Investigación Educativa / 12. Multiculturalismo y Educación / Ponencia. Recuperado de: [http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area\\_12/1004.pdf](http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area_12/1004.pdf)
- Meyer, L. (2010). Hacia una alternativa de formación indígena bilingüe e intercultural: una pedagogía liberadora desde la "comunalidad". *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*. Vol. 4, No. 1. pp. 83-103.

- Moreno, E. (2006). El nuevo currículum de preescolar: una construcción colectiva. En: Azpeitia, M. *Currículum y competencias. Memoria del Primer Encuentro Internacional de Educación Preescolar*. México: Santillana.
- Myers, R. (1993). *Los doce que sobreviven*. Washington, D. C.: Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Myers, R., Martínez, A., Delgado, M. A. y Fernández, J. L. (2013). *Desarrollo infantil temprano en México: diagnóstico y recomendaciones*. Notas Técnicas IDB-TN-447. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Protección Social y Salud.
- Noguera, J. (2006). La formación de competencias: rasgos diferenciales. Apuntes sobre el nuevo Programa de Educación Preescolar de México. En: Azpeitia, M. *Currículum y competencias. Memoria del Primer Encuentro Internacional de Educación Preescolar*. México: Santillana.
- OEA. Organización de Estados Americanos (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José. Recuperado el 29 de mayo de 2018, de: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)
- ONU. Organización de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Resolución de la Asamblea General de la ONU 217 A (iii) del 10 de diciembre. Recuperado de: <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- ONU (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/events/culturaldiversityday/covenant.shtml>
- ONU (1996-2018). Organización de las Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. Recuperado el 28 de mayo de 2018, de: <http://www.ohchr.org/SP/Pages/Home.aspx>
- ONU (2005). *El Desarrollo Basado en un Enfoque de los Derechos Humanos: Hacia una comprensión colectiva entre las Agencias de las Naciones Humanas*.
- ONU (2015). Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), p. 3. Recuperado el 29 de mayo de 2018, de: [http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)
- Ornelas, C. (2008). *Política, poder y pupitres. Crítica al nuevo federalismo educativo*. México: Siglo XXI.
- Perrenoud, P. (2010). *Construir Competencias desde la Escuela*. México: J. C. Sáez Editor.
- Popper, K. (1994). *En busca de un mundo mejor*. Barcelona: Paidós.
- Posner, G. (2005). *Análisis del Currículo*. México: McGraw Hill.
- Ramírez, R. (Coord.) (2013). *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México: Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez.
- Reimers, F. (2006). *Aprender Más y Mejor. Políticas, Programas y Oportunidades de Aprendizaje en Educación Básica en México*. México: SEP/FCE/ILCE.
- RTE. Right to Education Project (2010). *Beyond Statistics. Measuring Education as a Human Right. Reflections*. Londres: autor.
- Ruíz, M. (2012). Derecho a la educación. Política y configuración discursiva. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 17, Núm. 52, enero-marzo.
- SAHRC. South African Human Rights Commission (2012). *Charter of Children's Basic Education Rights. The right of children to basic education*. Sudáfrica: autor.
- Salazar, P. (2013). Reflexiones sobre las consecuencias jurídicas de la reforma al artículo 3° constitucional. En: Ramírez, R. (Coord.). *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México: Senado de la República / Instituto Belisario Domínguez.

- Schmelkes, S. (2013). Educación y pueblos indígenas: problemas de medición. En: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*. Vol. 4. Núm. 1, enero-abril.
- Schön, D. (1992). *La Formación de Profesionales Reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*. Barcelona: Paidós.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 31.
- SEB-SEP Subsecretaría de Educación Básica-Secretaría de Educación Pública (2011). *Programa de estudio 2011. Guía para la Educadora. Educación Básica. Preescolar*. México: SEP.
- SEGOB. Secretaría de Gobernación (2014, 10 de junio). *Diagnóstico sobre la Implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011. Evaluación del proceso a tres años de su entrada en vigor: una perspectiva integral del Estado Mexicano*. México: autor.
- SEP. Secretaría de Educación Pública (2003). *Fundamentos y características de una nueva propuesta curricular para educación preescolar. Documento para la discusión nacional*. México: Subsecretaría de Educación Básica y Normal.
- SEP (2013a). *Modelo de Atención con Enfoque Integral para la Educación Inicial*. México: autor.
- SEP (2013b). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. México: autor. Recuperado de: [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA\\_SECTORIAL\\_DE\\_EDUCACION\\_2013\\_2018\\_WEB.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf)
- Soto, A. (2013). El artículo 3º constitucional: un debate por el control de las conciencias. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Cuestiones Constitucionales*. Núm. 28, enero-junio, pp. 211-240. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx>
- Tanck de Estrada, D. (Coord.) (2010). *Historia Mínima de la Educación en México*. México: El Colegio de México.
- Tomasevski, K. (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Gothenburg: International Development Cooperation Agency.
- Tomasevski, K. (2004). *Manual on rights-based education: global human rights requirements made simple*. Bangkok: UNESCO.
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1960). *Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*. Recuperado de: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=12949&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- UNESCO (1990a). Declaración mundial sobre educación para todos. Jomtien, Tailandia 5-9 de marzo.
- UNESCO (1990b). Declaración mundial sobre educación para todos y marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Nueva York: autor.
- UNESCO (2002). *Elementos de una estrategia global de la UNESCO en materia de derechos humanos*. Recuperado de: [http://unesdoc.unesco.org/Ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=127405&set=50DBCA59\\_2\\_19&gp=0&lin=1&ll=1](http://unesdoc.unesco.org/Ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=127405&set=50DBCA59_2_19&gp=0&lin=1&ll=1)
- UNESCO (2004). *Educación para todos. El imperativo de la calidad. Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2005*. París: autor. Recuperado de: [http://www.unesco.org/education/gmr\\_download/es\\_summary.pdf](http://www.unesco.org/education/gmr_download/es_summary.pdf)
- UNESCO (2007). *A Human Rights-Based Approach to Education for All*. Nueva York: autor.

- 
- UNESCO (2014). *The Right to Education. Law and Policy Review Guidelines*. París: autor.
- UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (1989, 20 de noviembre). Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de: [https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/CDN\\_06.pdf](https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/CDN_06.pdf)
- UNICEF (en línea). La niñez indígena en México. Recuperado el 30 de mayo de 2018, de: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos\\_6904.html](https://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6904.html)
- United Nations Committee on the Rights of the Child, United Nations Children's Fund and the Bernard van Leer Foundation (2006). *A Guide to General Comment 7: "Implementing Child Rights in Early Childhood"*. The Hague: Bernard van Leer Foundation.
- Van der Gaag, J. (2002). From early child development to human development. En: Young, M. (ed.), *From early child development to human development: investing in our children's future*. Washington: The World Bank.

## DIRECTORIO

### JUNTA DE GOBIERNO

Teresa Bracho González  
CONSEJERA PRESIDENTA

Gilberto Guevara Niebla  
CONSEJERO

Bernardo Naranjo Piñera  
CONSEJERO

Sylvia Schmelkes del Valle  
CONSEJERA

Patricia Vázquez del Mercado  
CONSEJERA

### UNIDADES ADMINISTRATIVAS

Francisco Miranda López  
UNIDAD DE NORMATIVIDAD Y POLÍTICA EDUCATIVA

Jorge Antonio Hernández Uralde  
UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

María del Carmen Reyes Guerrero  
UNIDAD DE INFORMACIÓN Y FOMENTO  
DE LA CULTURA DE LA EVALUACIÓN

Miguel Ángel de Jesús López Reyes  
UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN

Luis Felipe Michel Díaz  
CONTRALOR INTERNO

José Roberto Cubas Carlín  
COORDINADOR DE DIRECCIONES DEL INEE  
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Dirección General de Difusión  
y Fomento de la Cultura de la Evaluación  
José Luis Gutiérrez Espíndola

Dirección de Difusión y Publicaciones  
Blanca Estela Gayosso Sánchez

