

PROPUESTA DE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE ADICIONAN DOS PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 42 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

**DIP. ISABELA ROSALES HERRERA.
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DEL
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
P R E S E N T E**

La que suscribe, Diputada Marisela Zúñiga Cerón, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Regeneración Nacional, en la I Legislatura del honorable Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en los artículos 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, apartado D, inciso c) y 30, numeral 1, inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12, fracción II, 13, fracción LXVII de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5 fracción II, 95 fracción II, 325 y 326 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de esta soberanía, la propuesta de iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan dos párrafos al artículo 42 de la Ley General de Educación.

Por lo anterior y con fundamento en lo establecido por el artículo 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, la propuesta de iniciativa se presenta cumpliendo con los contenidos siguientes:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Planteamiento del problema

La educación preescolar se consideró obligatoria en nuestro país a partir de la adición al artículo 3º, en su párrafo primero y las fracciones III, V y VI, así como el artículo 31, en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación, el doce de noviembre de dos mil dos. Dicha modificación se llevó a cabo atendiendo a que el desarrollo del niño es determinado principalmente en sus primeros años de vida y la educación preescolar se constituye como un factor decisivo en el acceso, permanencia y calidad de aprendizaje en los alumnos que ingresan a la escuela primaria y secundaria.¹

En el régimen transitorio -de la citada reforma- el artículo quinto estableció que la educación preescolar sería obligatoria para todos en los periodos siguientes: en el

¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Educación Pública y Servicios Educativos, con proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 3º en su párrafo primero y fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación preescolar. Visible en la Gaceta Parlamentaria, año V, número 910, del sábado 29 de diciembre de 2001.



tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006; el primer año de preescolar, a partir del ciclo 2008-2009. En los plazos señalados, el Estado mexicano tendría que universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

Como consecuencia de lo anterior, el diez de diciembre de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a la Ley General de Educación, para regular la Educación Preescolar. En la reforma, el régimen transitorio estableció, en su artículo tercero, que la consideración del nivel de preescolar, como prerequisite para el ingreso al nivel de educación primaria, se haría de conformidad con la calendarización establecida por el artículo quinto transitorio del decreto por el que se modificaban los artículos 3º. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del doce de noviembre de dos mil dos.

En este contexto, se estableció la obligación para que en toda República Mexicana las niñas y los niños de 3 a 5 años, recibieran una educación que favoreciera un mejor desarrollo de su personalidad, generando condiciones que redundaran en la solidificación de herramientas para alcanzar mayores y mejores oportunidades. No obstante la implementación de esta obligatoriedad, las cifras oficiales evidencian que aún existe un rezago considerable respecto de los infantes que no cubren con la educación preescolar, a pesar de las reformas constitucionales y legales expuestas, de lo que se concluye que la constancia o documentación oficial que se expide en este nivel escolar sigue sin constituir un documento de estricta exigencia para la inscripción de los alumnos en el primer año de primaria, por lo que se considera necesario realizar una intervención legislativa a la Ley General de Educación, con el propósito de que en el tránsito por el sistema educativo nacional por parte de las niñas y niños, la acreditación del nivel preescolar se constituya un pre requisito para la inscripción primaria.

Argumentos que sustentan la iniciativa.

Son numerosos y diversos los estudios que han demostrado que los primeros años de vida de una persona representan la etapa de desarrollo más vigoroso de sus habilidades cognoscitivas, en dónde se conforman los rasgos característicos de la personalidad y se adquieren varios hábitos, principalmente aquellos relacionados con las prácticas comunes al aprendizaje. En esta etapa la enseñanza que se trasmite adquiere un carácter significativo, debido a que representa las primeras experiencias de convivencia en sociedad, así como la asimilación de un aprendizaje con orientación metodológica, sistematizada, ordenada y con un propósito específico, y ya no solo en el campo empírico.

Así, la función propiamente preescolar, es decir, la de preparación para la escolaridad, se ha demostrado, en las comparaciones longitudinales realizadas entre niños de similares condiciones que han participado o no en diversos programas previos a la escuela primaria, una mejor preparación de los primeros,



que redundan en mayores niveles de matrícula, más progreso y mejor rendimiento escolar. Esta función se sintetiza en afirmaciones como la siguiente:

«Se observa que los alumnos que disfrutaron de una educación preescolar superan en promedio mejor su escolaridad que los demás, siguen estudios más largos, y parecen insertarse más favorablemente» (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995).

La utilidad de la atención educativa temprana para el desarrollo de la comunidad, se deriva del hecho de que los programas destinados a los niños pequeños no tienen únicamente efectos beneficiosos en términos individuales y a corto plazo, sino también en términos sociales y económicos a lo largo de la vida. Los exámenes de investigaciones sobre las relaciones entre educación inicial, empleo y productividad económica, así como los estudios costo-beneficio en este ámbito, aunque no son muy habituales, tienden a mostrar una rentabilidad potencialmente elevada de la inversión en los primeros años de la infancia. Así, algunos datos sugieren que el ahorro de gastos derivados de una menor incidencia de la criminalidad, de los problemas de salud, la también menor necesidad de programas de recuperación escolar y el descenso en la demanda de otros programas sociales, puede hacer que la tasa de retorno de la inversión preescolar se multiplique por siete. En la misma línea, otros estudios muestran cómo los costos preescolares se recuperan con creces al reducirse la repetición escolar en los dos primeros años de la educación primaria.²

No obstante, la obligatoriedad y los beneficios que diversos autores refieren respecto este nivel de educación, de conformidad con la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el INEGI, el porcentaje de la población de edad de 3 a 5 años que asiste a la escuela es del 63.0%, situación que ha ido en aumento debido a que en el año 2010 el porcentaje representaba el 52.3%, no obstante el aumento de esta proporción, aún resulta baja en comparación con el porcentaje de niñas y niños de 6 a 11 años que asisten a la escuela primaria, el cual es del 97.7%, es decir que 9 de cada 10 de ellos están cursando este nivel educativo.³

Adicionalmente, si bien a este nivel educativo, a los niños no se les enseña a leer y a escribir, lo cierto es que se busca ponerlos en contacto con el mundo de las letras y del lenguaje escrito.

Por su parte el CONEVAL señala que, en la educación preescolar, por cada mil niños de tres a cinco años, existen 14 instituciones, por lo que se tiene la capacidad de cubrir hasta 84 por ciento de la población en edad de asistir a ese nivel (CEMABE, 2013). Cabe resaltar que la capacidad potencial indica que existe una proporción de niños en este grupo de edad que no asiste a la escuela aun teniendo una institución disponible; entonces, 16 por ciento de la población potencial no podría ser cubierta aun cuando se emplearán al máximo las

² Cfr. La educación inicial en el ámbito internacional: Situación y perspectivas en Iberoamérica y en Europa, Revista Iberoamericana de Educación editada por la Organización de Estados Iberoamericanos visible en <https://rieoei.org/historico/documentos/rie22a06.htm>

³ Cfr. Visible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

instituciones disponibles. Al respecto, en el ciclo escolar 2016-2017 solo se cubrió a 74.5 por ciento de la población y se tuvo una tasa neta de escolarización de 74.3 por ciento (CEMABE, 2013).

Así mismo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, señala que los niños en edad preescolar no asisten a la escuela por falta de esta o por cupo (seis por ciento). Además, 35.5 por ciento afirma que no asisten a la escuela debido a que los niños no tienen la edad para hacerlo, aunque normativamente sí la tienen (EIC, 2015). El hecho de que casi una tercera parte mencione la edad como impedimento para asistir a la escuela, cuando la edad normativa del preescolar corresponde con el grupo de edad, permite suponer varias cosas: que no hay preescolar en la localidad, y/o que los encuestados se refieren a la primaria, y/o bien los padres consideran que no tienen edad suficiente para asistir a la escuela, y/o que desconocen la obligatoriedad y la edad normativa para asistir al preescolar.⁴

En otro contexto, la *Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) en la educación preescolar*, presentada el mes de marzo del presente año, señala que este nivel educativo, en la República Mexicana, se constituye por cerca de 90 mil escuelas, 240 mil docentes y 4.9 millones de alumnos, de este porcentaje alrededor de 85% de las niñas y niños asiste a escuelas de sostenimiento público.

Dicha evaluación destacó que 86% de los jardines de niños operan en inmuebles construidos específicamente para este nivel educativo, pero esta situación no es igual de favorable en aquellas escuelas comunitarias y en las privadas, pues una de cada cinco en las primeras y dos de cada cinco de las segundas, funcionan en espacios adaptados.

Las condiciones básicas de operación y funcionamiento que se definen en la ECEA se consideran como las mínimas necesarias, las irreductibles definidas en la normatividad nacional vigente o bien en los parámetros internacionales de acuerdos suscritos por México. Ninguna de las condiciones evaluadas se cumple en los preescolares, sin importar modalidad educativa, lo que señala la evaluación como altamente preocupante.

En dicha evaluación se destaca que hay importantes carencias de infraestructura en las escuelas de todo tipo, desde falta de servicios básicos (como agua y sanitarios), hasta espacios como aulas o área de juegos, así como problemas de mantenimiento a los inmuebles. Estas carencias son más agudas en las escuelas

⁴ Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018, Primera edición noviembre de 2018, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, Visible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf

públicas que en las privadas, y dentro de las públicas, las que acumulan mayores rezagos son las indígenas y las comunitarias.⁵

De lo anterior se sigue que, a diecisiete años de elevar la educación preescolar a condición obligatoria en los Estados Unidos Mexicanos, aun no se consolida ésta en los niveles en que se encuentra la educación primaria, sí bien es cierto existe un porcentaje por arriba del 60% que cumple con el requisito de cubrir esta educación, existe aún un importante rezago de población la cual no tiene la posibilidad de hacerlo, resulta incuestionable que la presencia de carencias significativas en las condiciones de infraestructura y la falta de docentes suficientes abonan a que aún no cumplan con las expectativas generadas al momento de su incorporación en la Constitución General de la República, para lo cual el constituyente permanente del Congreso de la Unión señalaba:

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

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

El hecho de que existan en el país un veinticuatro por ciento de la población de 3, 4 y 5 años de edad, sin la oportunidad de acceder a la educación preescolar, evidencian la necesidad de políticas públicas que eliminen el rezago existente en este rubro.⁶

En este sentido el propósito de la presente iniciativa es fortalecer las herramientas educativas en el tránsito de los educandos en la educación básica, estableciendo mecanismos que permitan consolidar la educación preescolar, así como la debida transición a la educación primaria, observando que con dichas medidas se respete el interés superior de la niñez.

Razonamientos sobre su constitucionalidad y convencionalidad.

El artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a la educación. Para ello el Estado impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

⁵ Cfr. Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) en educación preescolar, visible en <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/P2A348.pdf>

⁶ Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de educación pública y servicios educativos, con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 3° en su párrafo primero y fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación preescolar. Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados, año V, número 910, sábado 29 de diciembre de 2001, visible en el sitio http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2001/12/asun_1487_20011229_862733.pdf



Por su parte, el artículo 4°, párrafo noveno de la citada constitución establece que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. En este contexto el dispositivo menciona que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

De igual forma, el artículo 31 de la carta magna dispone que son obligaciones de los mexicanos ser responsables de que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años concurren a las escuelas, para recibir la educación obligatoria, así como participar en su proceso educativo, al revisar su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo.

Por su parte, la Ley General de Educación en su artículo 6° señala que todas las personas habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior, siendo obligación de las mexicanas y los mexicanos hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años asistan a las escuelas, para recibir educación obligatoria, en los términos que establezca la ley, así como participar en su proceso educativo, al revisar su progreso y desempeño, velando siempre por su bienestar y desarrollo.

Asimismo, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 57, estipula el derecho de estos a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios derechos y, basada en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana; el desarrollo armónico de sus potencialidades y personalidad, y fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, para lo cual las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma; de forma particular la fracción II del artículo mencionado señala que dichas autoridades deberán adoptar medidas orientadas hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación.

De igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, menciona en su artículo 13 que los Estados partes del Pacto, reconocen el derecho de toda persona a la educación, por lo que convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. En este sentido, la enseñanza primaria será obligatoria y asequible a todos gratuitamente.

Finalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 28, señala que los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de



oportunidades ese derecho, deberán, en particular, implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, adoptando medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar, de igual manera fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Propuesta de Cámara ante la cual se deberá presentar la iniciativa.

De conformidad con el artículo 326 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México la suscrita propone que la iniciativa sea presentada, en caso de ser aprobada, por este Congreso ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, atendiendo a que, de conformidad con el artículo 71, fracción III de la Constitución General de la República las legislaturas de las Entidades Federativas podrán presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, y en razón de que atento a los artículos 74 y 76 de la citada Constitución, la materia sobre la cual versa la iniciativa no es exclusiva de alguna de las Cámaras del Congreso, es por tal razón que se propone que se presente ante dicha Cámara.

Derivado de lo anteriormente fundado y motivado, se plantea al Pleno del Congreso de la Ciudad de México, en su I Legislatura, la presente propuesta de iniciativa con el siguiente proyecto de decreto:

PROYECTO DE DECRETO

Único: Se adiciona dos párrafos al artículo 42 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 42. La edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel preescolar es de tres años, y para nivel primaria seis años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar.

La comprobación de la educación preescolar será pre requisito para la inscripción primaria.

La autoridad educativa emitirá reglas generales que permitan que alumnos que se encuentren en condiciones de desventaja, vulnerabilidad o imposibilitados puedan acudir de manera regular a los centros educativos dónde se imparta la educación preescolar, así como los casos de excepción.



TRANSITORIOS

PRIMERO. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Palacio Legislativo de Donceles, a los 28 días del mes de octubre de 2019.

ATENTAMENTE



Dip. MARISELA ZÚÑIGA CERÓN