

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

FACULTAD DE DERECHO MEXICALI

ESPECIALIDAD EN DERECHO



***EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN RELACIÓN
CON EL AUSENTISMO EN EL NIVEL PREESCOLAR***

TRABAJO TERMINAL

QUE PARA OBTENER EL DIPLOMA DE ESPECIALIDAD EN DERECHO

PRESENTA

ALEJANDRA ITZEL MACHADO GONZÁLEZ

DIRECTOR

KAREN YARELY GARCÍA ARIZAGA



Este trabajo terminal se realizó en el marco del
Programa Nacional de Posgrados de CONACYT, inscrito en el
Programa de Especialidad en Derecho
con número de registro 001862, 2018-2019

Mexicali, Baja California, a 16 de mayo de 2019.

DR. JESÚS RODRÍGUEZ CEBREROS

Director de la Facultad de Derecho Mexicali
Universidad Autónoma de Baja California

Por este medio informo que, habiendo sido designada directora de trabajo terminal de la alumna **ALEJANDRA ITZEL MACHADO GONZÁLEZ**, la cual opta por la obtención del diploma de Especialidad en Derecho, que otorga la institución educativa que dirige, se ha concluido con la encomienda.

Después de sesiones de trabajo desarrolladas según las diversas actividades de la suscrita, y habiendo realizado observaciones, la ahora aspirante al diploma de Especialista en Derecho, propuso como tema: "**EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN RELACIÓN CON EL AUSENTISMO EN EL NIVEL PREESCOLAR**", el cual fue admitido para su desarrollo; trabajo de investigación que se aprueba, básicamente por lo siguiente:

Cumple con los requisitos metodológicos y reglamentarios que establece la legislación universitaria para la elaboración de este tipo de investigaciones, ya que es un trabajo abordado en forma seria y sobre un tema de permanente actualidad, pues como lo señala la alumna "*...a pesar de que existen diversos mecanismos que auxilian en el tema de la permanencia a la escuela, todavía no se ha elaborado un mecanismo lo suficientemente eficaz para que se aplique de forma genérica en todas las escuelas y que confronte directamente el problema del ausentismo...*" coincidimos con la alumna en que "*... un protocolo podría ser el instrumento más adecuado para guiar la actuación de las autoridades escolares y del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia*".

Por lo que procedo a otorgar mi **VOTO APROBATORIO**.

Sin otro particular por el momento me despido de usted, reiterándole mi consideración distinguida.

Mexicali, Baja California, a 16 de mayo de 2019.


DRA. KAREN YARELY GARCÍA ARIZAGA

Mexicali, Baja California, a 12 de Junio de 2019.

DR. JESÚS RODRIGUEZ CEBREROS
DIRECTOR DE LA FACULTAD DE DERECHO MEXICALI
P R E S E N T E

El suscrito en mi carácter Sinodal del trabajo presentado por la C. ALEJANDRA ITZEL MACHADO GONZÁLEZ, estudiante de la Especialidad en Derecho, me permito manifestar:

Que habiendo revisado el trabajo terminal denominado "EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN EN RELACIÓN CON EL AUSENTISMO EN EL NIVEL PREESCOLAR", que fue desarrollado por la citada estudiante, considero que cumple cabalmente con los criterios metodológicos y de contenido de su tema de estudio, además de actual y relevante.

Por lo que me permito emitir **Voto aprobatorio**.

Sin otro particular, le reitero la seguridad de mi consideración y respeto.

A T E N T A M E N T E



DR. JUAN PABLO VENEGAS CONTRERAS
ASESOR DE TRABAJO TERMINAL


DRA. KAREN YARELY GARCÍA ARIZAGA
Coordinadora de Posgrado e Investigación
de la Facultad de Derecho Mexicali
Presente:

Por este conducto y en mi carácter de **Sinodal** del Trabajo Terminal, elaborado por la **C. Alejandra Itzel Machado González** en el programa de Especialidad en Derecho, denominado "**El derecho humano a la educación en relación con el ausentismo en el nivel preescolar**", hago de su conocimiento que una vez analizado y revisado el trabajo de referencia, a mi consideración, satisface los requisitos tanto teóricos como metodológicos exigidos para este tipo de trabajos; además de ser un tema relevante y de actualidad.

Por lo anterior me es grato otorgarle el correspondiente **VOTO APROBATORIO.**

ATENTAMENTE

Mexicali Baja California, a 13 de junio de 2019



DRA. EVANGELINA FLORES PRECIADO

A Dios, que es mi luz

A María, mi refugio

A José y Elisa, mi fuerza

A Carolina, mi alegría, y

A Eliseo, Isaura, José y Catalina, mis raíces

Agradecimientos

Cada proyecto de mi vida se lo debo a Dios y a mi familia. Gracias a mis padres José y Elisa, por su total amor, apoyo y ejemplo; por despertar en mí, con su entrega a la docencia, tanta fascinación por la educación. Gracias a mi hermana, Carolina, por su amor, comprensión y siempre muy acertados consejos.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), a mi casa de estudios, la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), y a la Facultad de Derecho Mexicali, por brindarme su patrocinio y diversos apoyos para llevar a cabo la especialidad en derecho y desarrollar este trabajo.

Gracias a mi asesora, la doctora Karen, que me apoyó durante todo el transcurso de este proyecto. Gracias por motivarme, por sus instrucciones y consejos, y por siempre atenderme amablemente.

Gracias a los responsables del área de posgrado, y en particular, de la especialidad en derecho; también gracias a aquellos profesores quienes me impartieron clases y que aportaron significativamente a este trabajo con cada una de sus enseñanzas y recomendaciones.

Gracias a los doctores Andrés y Marilú, quienes con sus enseñanzas también aportaron a este trabajo durante la estancia de investigación en la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH). Gracias por impulsar el derecho educativo en el mundo; pero sobretodo, gracias por su calidez como seres humanos.

Gracias al apoyo brindado en las entrevistas por las directoras de preescolar. Gracias por su tiempo, confianza y sinceridad. Deseo que todo su esfuerzo y entrega a la educación preescolar se vean recompensados.

Por último, gracias a todas esas personas, con las que tuve el placer de coincidir durante este periodo lleno de esfuerzo, descubrimiento y aprendizaje. Gracias amigos, compañeros y familiares, no puedo mencionarlos a todos, pero los tengo siempre presentes, y este trabajo tampoco hubiera sido posible sin ustedes.

Índice

Introducción	1
Siglas y acrónimos.....	4
Capítulo 1.- Bases conceptuales y jurídicas del derecho humano a la educación...5	
1.1.- Concepto de educación y concepto de derechos humanos.....	5
1.2.- Breves antecedentes de los derechos humanos	6
1.3.- Marco jurídico internacional del derecho humano a la educación	9
1.4.- Marco jurídico nacional del derecho humano a la educación	12
1.5.- La educación formal: la escuela	18
Capítulo 2.- La educación preescolar y algunas de sus problemáticas	21
2.1.- La educación preescolar en México.....	21
2.2.- La historia de los derechos de la niñez en México a la actualidad	23
2.3.- El derecho humano a la educación en relación con la asistencia al preescolar a nivel federal.....	27
2.4.- La acreditación del preescolar como requisito de inscripción a la primaria	31
Capítulo 3.- El ausentismo escolar como violación al derecho humano a la educación y condiciones de permanencia	34
3.1.- El ausentismo escolar como violación al derecho humano a la educación en preescolar	34
3.2.- Obligaciones exigibles atendiendo al cumplimiento de las 4 A: asequibilidad, acceso, aceptabilidad, y adaptabilidad	37
3.3.- Condiciones exigibles de acuerdo al ICRE-Estatal 2018.....	40
Capítulo 4.- Procedimiento para la atención del ausentismo en Baja California... 44	
4.1.- Autoridades que integran el procedimiento.....	44
4.2.- Procedimiento a seguir en los lineamientos normativos	45

4.3.- El procedimiento a seguir en las leyes de protección	48
Capítulo 5.- Estudio de campo	51
5.1.- Características generales, metodología y técnicas en el estudio	51
5.2.- Resultados y observaciones sobre el procedimiento	53
5.3.- Resultados y observaciones sobre el mecanismo	56
5.4.- Resultados y observaciones sobre la descripción del procedimiento	57
Conclusiones y propuestas	60
Fuentes consultadas.....	63
Anexo	69

Introducción

Son diversas las cuestiones que no se han resuelto respecto a la garantía del derecho humano a la educación en México; precisamente, un grupo gravemente afectado lo constituyen los niños de edad preescolar. Un reciente informe del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, reveló que, en México, 1 de cada 5 niños de entre 3 a 5 años de edad, no asiste a la escuela¹. Este y otros datos advierten un problema de cobertura denominado ausentismo escolar. La educación en los primeros años se considera decisiva en el proceso de aprendizaje debido a que esta trasciende significativamente en el desarrollo cognitivo de los seres humanos a lo largo de su vida.

A pesar de que existe normatividad nacional y local que se pronuncia respecto a la permanencia en la educación obligatoria, existen deficiencias y omisiones en cuanto a una regulación que se refiera específicamente al tema del ausentismo. Determinar obligaciones y responsabilidades específicas, así como establecer mecanismos para guiar la actuación de las autoridades al momento de tener conocimiento de la asistencia irregular de un alumno, es una tarea que a México le corresponde atender con urgencia.

Es por lo anterior, que las preguntas de investigación que se plantearon en este trabajo son las siguientes, ¿de qué forma se puede subsanar en el preescolar la falta de garantía al derecho humano a la educación de los niños y niñas en cuanto a su asistencia al preescolar? ¿Es posible que el establecimiento de bases mínimas de un protocolo de actuación para las autoridades escolares y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, contribuya a la solución del ausentismo escolar en el preescolar?

Atendiendo a estas interrogantes, se consideró importante realizar una investigación respecto al ausentismo en preescolar. El objetivo general planteado en este trabajo es establecer las bases jurídicas mínimas que puedan sustentar un protocolo que guie la actuación de las autoridades escolares y del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, ante el ausentismo en preescolar. Como

¹ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, La Educación Obligatoria en México, Informe 2018, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, p. 111

hipótesis se planteó que estas bases mínimas contribuirán a garantizar el derecho a recibir educación de niños y niñas de edad preescolar. Para lograr el objetivo y comprobar la hipótesis, se llevó a cabo una investigación de tipo jurídico-descriptiva, pues se pretendió “especificar las propiedades, características y perfiles”² de un sistema o proceso; en este caso, el sistema a examinar es el procedimiento a seguir en casos de ausentismo en el nivel preescolar, así como las bases teórico-jurídicas que lo sustentan.

En el primer capítulo se propuso analizar el derecho humano a la educación en el ordenamiento jurídico mexicano. Primero, se establecieron algunas bases conceptuales y jurídicas vinculadas a este derecho, después se describieron breves antecedentes de los derechos humanos en relación con aquellos eventos que contribuyeron a la adopción de su reconocimiento en el mundo y en particular en México. De igual forma, se examinó propiamente el derecho a la educación en el marco jurídico nacional e internacional, y al final de este capítulo, se desarrolló el tema del derecho humano a recibir educación en relación con la asistencia a la escuela.

En el segundo capítulo el objetivo fue describir la regulación de la educación preescolar en México; por consiguiente, se desarrollaron diversos elementos básicos sobre la educación preescolar. Más adelante, se llevó a cabo un breve acercamiento de carácter histórico-jurídico de los derechos de la niñez en México. Se abordaron los marcos teórico y jurídico de la educación preescolar, y se analizó su relación con la asistencia al preescolar a nivel federal, todo esto para conocer el derecho de asistir al preescolar en el ordenamiento jurídico mexicano. Por último, se analizaron otras cuestiones como el alcance de la obligatoriedad del preescolar en México.

En el tercer capítulo, el objetivo general fue examinar el ausentismo escolar como violación al derecho humano a la educación de los niños de edad preescolar; además fue preciso determinar algunas condiciones consideradas como necesarias para garantizar su permanencia en el sistema educativo. Por tal motivo, se establecieron bases conceptuales del ausentismo escolar, y se explicó la relación de esta problemática con el preescolar y la afectación que reciben niños y niñas, al privarles de su derecho a

² Carrillo Mayorga, José, *Metodología de la investigación jurídica*, Editorial Flores, México, 2016, p. 36

asistir al preescolar. Finalmente, se dieron a conocer las condiciones que necesariamente debían atenderse respecto al derecho humano a la educación; estas condiciones corresponden a dos indicadores, el primero es el cumplimiento de las 4 A (asequibilidad, acceso, aceptabilidad, y adaptabilidad), y el segundo consiste en aquellas condiciones exigibles que se indican en el Índice de Cumplimiento de Responsabilidad Educativa (ICRE) 2018.

En el cuarto capítulo, el propósito esencial fue describir el procedimiento a seguir en casos de ausentismo en Baja California, así como identificar a las autoridades obligadas a intervenir. Para dicha tarea, se especificaron diversas autoridades quienes forman parte del procedimiento. En lo sucesivo, se explicó la actuación de estas autoridades en algunos ordenamientos de carácter obligario; principalmente, se analizaron los lineamientos normativos y las leyes de protección vigentes en el estado.

En el quinto y último capítulo, se analizaron las actuaciones de autoridades escolares respecto al ausentismo en Baja California, a partir de un estudio de campo. Se llevó a cabo una recolección de datos a través de entrevista a informantes clave –que en este caso resultaron ser todas directoras-, en centros escolares de nivel preescolar y en nueve zonas distintas, elegidas de forma aleatoria. La información recolectada es aprovechada para conocer la forma de operar de las autoridades en la práctica, y así saber si el procedimiento a seguir en casos de ausentismo que se deriva de la ley, es efectivo o no.

El principal propósito de este trabajo es beneficiar a niños y niñas de edad preescolar a quienes se les vulnera y restringe su derecho de asistir a la escuela. Los resultados obtenidos de la presente investigación, constituyen un primer avance de carácter jurídico respecto a un campo poco explorado y que requiere la mayor atención posible. Estos aportes no se limitan tan solo a la educación preescolar, ya que los mismos pueden adaptarse y ser de utilidad para los demás niveles educativos que constituyen la educación básica en México. Se espera que con este trabajo se logre reducir el ausentismo escolar en Baja California, y por ende, en México, y así brindarle una mejor calidad de vida a todos los niños y niñas afectados.

Siglas y acrónimos

Consejo Técnico Escolar	CTE
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Convención sobre los Derechos del Niño	CDN
Declaración Universal de los Derechos Humanos	DUDH
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	UNICEF
Índice de Cumplimiento de Responsabilidad Educativa	ICRE
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	INEE
Ley General de Educación	LGE
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	LGDNNA
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	UNESCO
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Sistema Automatizado de Registro Escolar en Línea	REL_WEB
Sistema de Alerta Temprana	SisAT
Sistema de Información y Gestión Educativa	SIGED
Sistema Educativo Nacional	SEN
Sistema Nacional de Evaluación Educativa	SNEE

Capítulo 1.- Bases conceptuales y jurídicas del derecho humano a la educación

1.1.- Concepto de educación y concepto de derechos humanos

Conceptualizar la palabra educación es una tarea que irremediamente despertará un especial vigor para quien la asume; no obstante, el resultado siempre dejará una sensación de inconclusión. Todos sabemos que es educación pero no todos sabemos describirla debido a que no es un objeto fácilmente visible a los ojos; tampoco tiene la misma forma o significado para todos. El siguiente concepto de educación solo constituye una propuesta quizá un tanto alentadora, pero que reúne algunas características generales y a su vez muy significativas; se sugiere entonces que la educación es un proceso constante³, liberador y fructífero; es un bien personal, un bien público pero también un bien de toda la humanidad.

La educación puede transformar a las personas y en ella se explica nuestro desarrollo personal y el de la sociedad; por medio de ella podemos entender el valor de los otros; a mayor educación, mayor libertad, mayor entendimiento de nuestras capacidades y limitaciones, y mayor calidad de vida. En la educación están las respuestas que alimentan al intelecto, pero también están las preguntas que estimulan al espíritu. Finalmente, como un derecho humano, la educación tiene su fundamento en la dignidad y la libertad, y comprende además un medio por el cual las personas podrán ejercer otros derechos esenciales.⁴ Cabe mencionar, que esta última concepción –es decir, la educación vista como un derecho humano- será la que impere en el siguiente trabajo de investigación. En consecuencia, es necesario hacer un breve acercamiento a los denominados derechos humanos.

³ Freire, Paulo, *Pedagogía del oprimido*, 2a Ed., trad. de Jorge Mellado, México, Siglo XXI editores s.a. de c.v, 2005, p. 97.

⁴ Latapí Sarre, Pablo, “El Derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa.” *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México, Vol. 14, núm. 40., enero-marzo 2009, p. 258.

Los derechos humanos pueden revelar diversos rasgos tales como filosóficos, culturales, jurídicos, axiológicos, históricos, utópicos, entre otros⁵. Estos derechos adquieren múltiples significados que también pudiesen contradecirse, y esto, dependiendo de la corriente doctrinal que les interprete. Existe de hecho una corriente, la llamada iusnaturalista, que los justifica al postular la existencia de derechos derivados de la propia naturaleza del ser humano, los cuales van más allá del tiempo y de las realidades de cada persona; la conciencia moral no depende de un acto, o de un hecho, ni de la sociedad, somos dueños de estos derechos debido a nuestra dignidad.

Por otro lado, la corriente iuspositivista, propone que estos derechos se originan y evolucionan en la sociedad, que son variables y relativos a cada contexto, y que su reconocimiento y efectividad depende necesariamente de instituciones jurídicas; por lo tanto, esta corriente ha contribuido a su defensa en los ordenamientos jurídicos del mundo al revestirlos de derechos subjetivos públicos, principios del derecho, o garantías individuales, todo esto para garantizarlos porque de otra manera esto no sería posible.⁶ Desde este razonamiento, cada Estado será responsable de establecer en sus constituciones o leyes internas, el reconocimiento de los derechos humanos y de disponer los medios necesarios para su coercibilidad.

1.2.- Breves antecedentes de los derechos humanos

Desde un plano histórico, dos eventos nos permiten comprender las afirmaciones de la corriente iuspositivista y responder, ¿en qué momento se comienzan a reconocer los derechos humanos en el mundo? El primer evento es uno de influencia universal y el cual cambia el significado y trascendencia de los derechos y de las constituciones, tanto en Europa como en los países de América Latina, y el cual es la Revolución Francesa.⁷

⁵ Barba Casillas, Jose Bonifacio, *Educación para los derechos humanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 15-21

⁶ Álvarez Ledesma, Mario, *Introducción al derecho*, 3ª Ed., McGraw-Hill/Interamericana Editores s.a. de c.v., México, 2015, pp. 384-385

⁷ Castro Leiva, Luis, "Las paradojas de las revoluciones hispanoamericanas", *Revista Internacional de Derechos Sociales*, Marzo 1989, p. 54, recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000824/082447so.pdf>

Es el contenido de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789⁸, cuya influencia logra cambiar las instituciones políticas de diversos países al disponer que la separación de poderes y la intervención del Estado para garantizar derechos son ahora los dos elementos mínimos –en palabras de la misma Declaración– necesarios de toda constitución. Este documento es resultado de diversas líneas de pensamiento, de entre las cuales se destaca la idea de la soberanía popular del pensador Jean-Jacques Rousseau cuyos aportes sobre el contrato social pueden verse reflejados en la declaración⁹ y que significa en consecuencia el establecimiento de un régimen democrático.

La declaración constituye un primer avance por el reconocimiento de los derechos humanos, ya que establece que: “Todos los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos...”¹⁰ y que los derechos son “naturales e imprescriptibles del hombre”¹¹, los cuales son “...la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.”¹² Una fórmula que resalta que existen derechos inherentes al fin es reconocida en el mundo por medio de un documento legítimo, pero que requiere superarse, toda vez que sólo reconoce los derechos del hombre, excluyendo a otros grupos de personas tales como son los niños y las mujeres.

El segundo evento es la Segunda Guerra Mundial; este conflicto mundial cobró más de 50 millones de vidas entre 1939 y 1945¹³, y se traduce también en un atentado sistemático a la vida de las personas; el mismo se convertiría en una preocupación de

⁸ Asamblea Nacional Constituyente francesa, Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, Francia, 1789

⁹ Conde García, Francisco Javier, “La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y los derechos de la persona humana en el Mensaje de Navidad de 1942, de S. S. Pío XII”, Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época, vol. 2, España, p.154

¹⁰ Asamblea Nacional Constituyente francesa, *op. cit.*

¹¹ *Idem*

¹² *Idem*

¹³ Federico Arriola, Juan, *Breves consideraciones sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948*, José Luis Caballero, La Declaración Universal de los Derechos Humanos: Reflexiones en torno a su 60 aniversario, Porrúa, México, 2009, p. 70

los países que unirían sus esfuerzos en traer a consenso un documento que fuera de observancia e interés internacional, cuyo contenido se pronunciase en favor de la dignidad de las personas y de los derechos humanos, y esta fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)¹⁴ adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París y aprobada por 58 Estados miembros, de entre los cuales se encontraba México.

Esta proclamación contempla por primera vez un catálogo de derechos humanos denominados como tal y con la intención de promoverlos y protegerlos para que prevalezca la paz y el respeto a las libertades y derechos de todas las personas en el mundo, siendo estos, además, los principios que se establecieron en la Carta de las Naciones Unidas¹⁵, firmada el 26 de junio de 1945. Todo ser humano nace con dignidad sin importar su condición, y por lo tanto, tiene derechos que deben respetarse y protegerse.

En la actualidad, podemos ser testigos de la internacionalización de derechos humanos; esto significa que cada vez más países adaptan su regulación interna en favor de la protección y garantía de estos derechos¹⁶, admitiéndose al sometimiento de normas de carácter internacional en materia de derechos humanos. Es así como comienzan a surgir instituciones cuyo propósito es la tutela, tanto a nivel nacional como internacional, de los derechos humanos. Esta internacionalización implica incluso que estos derechos prevalecen por sobre otras normas al momento de interpretarse o de resolverse algún asunto.

Prueba de ello en nuestro país, es la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)¹⁷ del 10 de junio de 2011. A partir

¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A (III), París, Francia, 1948

¹⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, Estados Unidos, 1945

¹⁶ Haro, Ricardo, *Constitución, poder y control*, México, UNAM, 2002, p. 154, recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/391/10.pdf>

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1917

de esta reforma se establece que toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el país sea parte, y exige que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con la CPEUM y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. Se determina que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de acuerdo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

1.3.- Marco jurídico internacional del derecho humano a la educación

Ahora que tenemos una concepción más amplia sobre los derechos humanos y sobre su regulación tanto en el plano internacional como en el nacional, podemos adentrarnos propiamente al tema del derecho humano a la educación. De momento, son tres los documentos internacionales que se expondrán, no sin antes aclarar que no son los únicos que se relacionan con la educación. Además, estos se han adoptado en diversos países, entre los cuales se encuentra México. Estos documentos son: la DUDH¹⁸ –ya introducida–; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁹ y; la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)²⁰.

Uno de los derechos proclamados en la DUDH es precisamente el derecho a la educación, y así lo contempla en su artículo 26²¹, mismo que implica la gratuidad de la educación elemental y fundamental, la obligatoriedad de la instrucción obligatoria, la generalización de la instrucción técnica y profesional, la igualdad al acceso a la educación superior –en función de los méritos respectivos–, dando preferencia a los padres para escoger la educación de sus hijos, teniendo por objeto, entre otras cosas,

¹⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos... *cit.*

¹⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, resolución 2200 A (XXI), Nueva York, Estados Unidos, 1966

²⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, resolución 44/25, 1989

²¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos... *cit.*

que se desarrolle plenamente la personalidad humana y se respeten los derechos humanos.

El segundo documento es el PIDESC²², adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 3 de enero de 1976. Su artículo 2⁰²³ enuncia que los estados partes deben garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el pacto, comprometiéndose además a adoptar medidas – incluso legislativas- para que sean verdaderamente efectivos.

En el artículo 13 del pacto²⁴ se reconoce el derecho a la educación, como un derecho de todas las personas, y se reitera, como se hizo en la Declaración, el objeto de la educación, que es el desarrollo pleno de la personalidad humana y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. Se habla nuevamente de la gratuidad, pero específicamente de la educación primaria, secundaria, y superior -estas últimas dos de forma progresiva-, debiendo ser estos tres niveles accesibles para todos. La educación secundaria debe ser técnica, profesional y generalizada, y la primaria, debe fomentarse para quienes no la hayan recibido o terminado. También se hace mención de implementarse un sistema de becas en todos los ciclos de enseñanza, y mejorarse las condiciones materiales del cuerpo docente.

Como en la DUDH²⁵, el pacto reitera el respeto por la libertad de los padres a elegir la educación de sus hijos, no obstante en el pacto se menciona que esta educación debe cumplir las normas mínimas de enseñanza; la educación religiosa o moral también es elección de los padres de acuerdo al pacto²⁶. Finalmente se dispone²⁷ que no debe interpretarse el Pacto en sentido de restringir la libertad de los particulares y entidades a establecer y dirigir sus instituciones de enseñanza.

²² Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos... *cit.*

²³ *Idem*

²⁴ *Idem*

²⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos... *cit.*

²⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos... *cit.*

²⁷ *Idem*

Por último, la CDN²⁸ fue adoptada el 20 de noviembre en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y México está obligado a cumplirla debido a que la ratificó en 1990. De acuerdo al artículo 2º de la convención²⁹, todos los estados partes deben respetar los derechos que ahí se enuncien, y conforme al 4º de la misma³⁰ los estados deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para que los derechos de la CDN sean efectivos.

El derecho a la educación se reconoce en el artículo 28³¹ de la CDN, a manera de incisos se describen las obligaciones de los estados parte, las cuales son: la obligatoriedad y gratuidad de la primaria; fomentar el desarrollo de la secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, su acceso, y la adopción de medidas como la gratuidad y apoyos económicos en casos de necesidad; hacer que la enseñanza superior sea accesible a todos –sobre la base de su capacidad-; hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en las cuestiones educacionales y profesionales, y que tengan acceso a estas; y adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. El fin de estas obligaciones es que el niño pueda ejercer este derecho de forma progresiva y en condiciones de igualdad de oportunidades. El mismo artículo señala que los estados deben adoptar las medidas para que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad del niño, así como fomentar y alentar la cooperación internacional en cuanto a la educación.

El artículo 29 de la convención³² enlista la forma en que se debe encaminar la educación. La educación debe, de acuerdo a este artículo³³, desarrollar la personalidad, aptitudes y capacidad mental y física del niño, en el máximo de sus posibilidades; inculcar el respeto de los derechos humanos, libertades fundamentales y principios de la Carta de las Naciones Unidas³⁴; inculcar al niño respeto a sus padres, identidad, idioma,

²⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño... *cit.*

²⁹ *Idem*

³⁰ *Idem*

³¹ *Idem*

³² *Idem*

³³ *Idem*

³⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas... *cit.*

valores, respeto al medio ambiente natural, su nacionalidad y de otras distintas; preparar al niño para ser responsable en la sociedad, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de sexos, amistad con los diversos grupos. Se hace una aclaración de que los particulares tienen libertad para establecer y dirigir sus instituciones de enseñanza, pero respetando el citado artículo, y ajustándose con la normatividad mínima del Estado correspondiente³⁵.

1.4.- Marco jurídico nacional del derecho humano a la educación

En la CPEUM³⁶ se contempla el derecho a la educación en el artículo 3º, no obstante de un estudio más profundo sobre éste se advierte que en su contenido no se reconoce el derecho humano a la educación en su sentido más amplio, lo cual se explicará con especial detenimiento en este apartado no sin antes introducir algunas de sus propiedades. Este artículo tiene la cualidad de establecer obligaciones específicas para actores determinados, tales como: El Estado, los particulares y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

El primer párrafo comienza con el siguiente enunciado: “Toda persona tiene derecho a recibir educación.”³⁷ Justo después de fijarse este derecho, el cual es recibir educación, se establece al sujeto responsable, el obligado de asegurarse de que todas las personas reciban educación. “El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México 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.”³⁸

Cabe destacar que se ha determinado un tipo de educación específica, con niveles también específicos, de los cuales el Estado debe obligarse a proporcionar, y estos niveles de educación son: preescolar, primaria, secundaria y media superior. Todos estos tienen el carácter de obligatorias. A pesar de que el artículo no establece en qué sentido

³⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño... *cit.*

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... *op. cit.*

³⁷ *Idem*

³⁸ *Idem*

son obligatorios, se desprende que el Estado es quien debe intervenir, siendo éste el responsable de la obligación de impartirla.

La forma en que se reconoce el derecho a la educación en el artículo 3º es distinta a la de los documentos internacionales antes mencionados –es decir, la DUDH, la CDN y el PIDESC- todos estos, que sin ningún inconveniente proclamaron: “Toda persona tiene derecho a la educación”³⁹, “los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho humano a la educación”⁴⁰ y; “los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación.”⁴¹ Es la palabra *recibir* la que decide el propósito para el derecho a la educación en nuestra constitución.

El derecho humano a la educación no sólo implica el hecho de recibir educación. De tal manera que no se contempla en este artículo mucho interés por otros actores – incluso algunos ni se mencionan-, como lo son: los medios de comunicación -el internet, la televisión, la radio, etc.-, la familia, los centros de educación no formal, organizaciones no gubernamentales, autoridades distintas a las del ámbito escolar o administrativo, la sociedad en general, entre otros. La educación a la que se refiere el artículo tercero es por tanto, la educación formal, la cual como ya se ha explicado son: el preescolar, la primaria, la secundaria, la media superior –estos cuatro obligatorios- y la superior. Es así como el tipo de educación que debe impartir el Estado y los niveles educativos a los que se ha obligado, han quedado asentados en el primer párrafo del artículo.

Es en el segundo párrafo y en los posteriores del artículo tercero⁴², es en los que se puede conocer mayormente lo que implica la obligación del Estado en lo que respecta a la educación. Es decir, ¿cómo debe ser esta educación? En primer lugar debe tender “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.”⁴³ Además, se describe

³⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos... *cit.*

⁴⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos... *cit.*

⁴¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño... *cit.*

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... *op. cit.*

⁴³ *Idem*

como el Estado debe garantizar la calidad de la educación, en “los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos”⁴⁴ para que estos “garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.”⁴⁵

La fracción primera establece que la educación debe ser laica, mientras que en la fracción segunda se enlistan algunos criterios a los que se debe ajustar a la educación que imparta el Estado⁴⁶. De acuerdo a estos criterios, la educación debe: basarse en el progreso científico, luchar contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; ser democrática; considerar a la democracia como un sistema de vida; ser nacional; contribuir a la mejor convivencia humana y; ser de calidad.

La fracción tercera⁴⁷, hace un especie de paréntesis: para cumplir lo dispuesto en la fracción anterior –es decir, en lo referente a que esta debe ser nacional- se describe que el Ejecutivo Federal será el encargado de determinar los planes y programas de estudio de la educación básica y normal. En esta misma fracción, también se contemplan otros actores destacados en el derecho a la educación a la que se refiere el artículo 3º, los cuales son los docentes, diversos sectores sociales y los padres de familia; el gobierno debe de considerar su opinión en los planes y programas de estudio. En lo que respecta a los docentes, se explica algunas cuestiones sobre el ingreso al servicio docente y la promoción a otros cargos como de dirección o supervisión.

Por otra parte, la fracción cuarta⁴⁸ sostiene que la educación que imparta el Estado debe ser gratuita, un elemento que podemos reconocer fácilmente de los tres documentos internacionales ya mencionados. Otra obligación para el Estado consiste en promover y atender la educación inicial y superior. En cuanto a los particulares, estos pueden impartir la educación en todos sus tipos y modalidades. Esta libertad, la cual

⁴⁴ *Idem*

⁴⁵ *Idem*

⁴⁶ *Idem*

⁴⁷ *Idem*

⁴⁸ *Idem*

tendrá ciertas limitantes, se recoge de la fracción sexta⁴⁹; el Estado otorga y retira la validez oficial de los estudios en estos planteles. Se especifica en la fracción séptima⁵⁰ que las universidades y demás instituciones de educación superior, que tengan autonomía por la ley, tendrán facultad y responsabilidad para gobernarse a sí mismas. En la fracción octava⁵¹, aparece una obligación para el Congreso de la Unión, la cual es expedir leyes para distribuir la función social educativa entre la federación, entidades federativas y municipios, para fijar aportaciones económicas para el servicio de brindar la educación, y para señalar sanciones a los funcionarios -o a cualquier otros- que no cumplan las disposiciones relativas.

La última fracción⁵² –la novena-, dispone las bases de una institución, que pretendía responder a la necesidad de una educación de calidad en el país, y que recientemente se ha planteado su cancelación por iniciativa del actual presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador⁵³; esta institución es el INEE, el cual a partir de la reforma de 2013 al artículo tercero ha sido un organismo público autónomo, con personalidad jurídica, encargado de evaluar la calidad de la educación básica y media superior en nuestro país y que además ha coordinado al Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE). Al respecto, en la Cámara de Diputados ya se ha elaborado un proyecto de reforma educativa donde el INEE y el SNEE se eliminen y en su lugar figure un sistema y organismo distintos⁵⁴.

El instituto había estado trabajando con cuatro líneas de trabajo, las cuales son “el diseño y funcionamiento de un sistema de indicadores educativos; la medición del logro educativo a través de pruebas nacionales e internacionales estandarizadas de aplicación a gran escala; los estudios de condiciones de la oferta educativa; y la difusión,

⁴⁹ *Idem*

⁵⁰ *Idem*

⁵¹ *Idem*

⁵² *Idem*

⁵³ Velázquez, Iris, “Reponen autonomía en reforma educativa”, Mural Guadalajara, México, 2019

⁵⁴ Canchola Alejandra y García Carina, “Diputados circulan borrador de reforma educativa”, El Universal, México, 2019

divulgación y disseminación de resultados.”⁵⁵ Respecto a esta última línea de trabajo, el instituto se encarga de realizar informes de los resultados obtenidos en su labor por evaluar la educación.⁵⁶ En la fracción novena se explica la forma y el proceso de organización del instituto, y así es como termina el artículo tercero.

Por su parte, el artículo 31 constitucional indica que es obligación de los mexicanos: “Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley...”⁵⁷. Si bien es cierto que la obligación de prestar el servicio educativo a que se refiere el artículo 3º recae en el Estado, la de hacer que los hijos o pupilos concurran a las escuelas corresponde a los padres o tutores. Ambos artículos, el 3º y el 31 se relacionan y complementan debido a que su propósito es el mismo: el derecho a recibir educación. De igual forma, ambos contienen obligaciones específicas.

Se reitera el planteamiento de que la educación, en términos del artículo 3º constitucional, no se encuentra consagrada como un derecho humano en sentido amplio, sino más bien, como una garantía individual -misma afirmación que se puede hacer del artículo 31-. Todo esto en razón de que la CPEUM ha establecido por medio de estos dos artículos bases para que el derecho a recibir educación –se insiste, específicamente recibir- se cumpla, disponiendo para esto, a sujetos específicos a quienes además se les atribuyen obligaciones específicas, las cuales son: para el Estado impartir educación y para los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos concurran a la escuela.

Este razonamiento también ha sido formulado por los autores Ramírez y Pallares: “Si afirmamos que las garantías individuales sólo contienen un derecho público subjetivo, es decir, una relación gobernado-autoridad, el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) garantiza la acción de la autoridad respecto a

⁵⁵ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *El derecho a la educación en México, Informe 2009*, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2009, p. 9.

⁵⁶ *Idem*

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... *op. cit.*.

la educación. Entonces, podemos concluir que el art. 3º de la CPEUM contiene más una garantía a la instrucción y no tanto un derecho a la educación.”⁵⁸

La ley que reglamenta al artículo 3º constitucional, es la Ley General de Educación (LGE)⁵⁹, publicada el 13 de julio de 1993, y la cual es la encargada de regular la educación que imparta el Estado –sus organismos descentralizados- y los particulares autorizados para impartir educación. Es una ley que se debe de observar en todo el país, y sus disposiciones son de orden público e interés social.

Este ordenamiento resulta ser muy importante ya que incorpora más elementos propios del derecho a recibir educación, definiendo y profundizando en la estructura que habrá de darse al Sistema Educativo Nacional (SEN) –es decir, los elementos que la constituyen y sus funciones-, en las obligaciones del Estado y de otros actores, entre otras cuestiones. Además, antepone que en el SEN debe asegurarse la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo; debiéndose atender de forma especial la participación de los educandos, padres de familia y docentes.

Los artículos 3º y 4º de esta ley reiteran la obligación del Estado a prestar los servicios de educación y la de los ciudadanos ha hacer que sus hijos o pupilos asistan a la escuela. Conviene hacer énfasis al artículo 4º de esta ley, el cual establece que: “Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria.” Una obligación que no corresponde a los ya repetidamente aludidos actores –como lo son el Estado, los padres o tutores, etc.-, pero que curiosamente se queda estática en este artículo, al no disponerse los medios necesarios para su cabal materialización.

⁵⁸ Ramírez García, Hugo Saúl y Pallares Yabur, Pedro de Jesús, *Derechos Humanos*, México, Oxford, 2011, p. 282

⁵⁹ Ley General de Educación, México, 1993

1.5.- La educación formal: la escuela

La escuela constituye una unidad básica y elemental para el sistema educativo. De acuerdo al INEE en uno de sus informes⁶⁰, la escuela se distingue de otros espacios o agentes en los que se suscite la información, el conocimiento o aprendizaje, en que, esta tiene: “un carácter de control, esto es un ambiente pautado, con propósitos establecidos y del cual se espera obtener ciertos resultados.”⁶¹ Es el gobierno el que tiene que generar condiciones para el aprendizaje, lo cual se hace por medio del sistema educativo a través de las escuelas.

Se considera que la educación al apoyarse de instituciones y estrategias de la enseñanza-aprendizaje puede cambiar al individuo, su forma de ver el mundo y vivirlo; el fin puede ser el desarrollo de la personalidad para así alcanzar la felicidad de cada persona, tomando en cuenta los derechos y el valor de los demás, reflejándose de tal manera valores como la paz, el respeto, la solidaridad, entre otros.⁶² La escuela, como una institución política, económica y ética, debe presumir las siguientes funciones: una política al formarse en ella ciudadanos que conozcan sus derechos y obligaciones, los valores y elementos que conforman su sistema político y la forma de su gobierno; otra económica al formarse en ella las competencias para el campo laboral; y una ética al formarse en ella la moral y los valores.

Jacques Delors en el informe “La educación encierra un tesoro”⁶³ sostiene que la educación formal no puede ser fácilmente reemplazada, dado que éste es un sistema en el que se habitúa una relación maravillosa de dialogo entre docente y alumno. Además opina que el lugar oportuno para aprender a vivir la ciudadanía es la escuela. En pocas palabras, la educación escolar es tener el acceso formal —sistemático y organizado— al

⁶⁰ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, El derecho a la educación en México... *cit.*, pp. 16-19

⁶¹ *Idem*

⁶² Camacho López, Marilú, Gómez Téllez, Andrés Otilio y Cordero Pinto, Guadalupe, *Resiliencia, cultura de paz y el orientador en la reforma educativa*, México, UNACH, 2014, p. 119

⁶³ Delors, Jacques, *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*, Madrid, Santillana Ediciones UNESCO, 1996

aprendizaje o al conocimiento, el cual constituye un servicio que debe garantizar el Estado⁶⁴.

Resulta oportuno retomar las primeras palabras del artículo 3º constitucional: “Toda persona tiene derecho a recibir educación”⁶⁵. La educación a la que se refiere este artículo –como se puede interpretar del texto constitucional y como ya se ha explicado anteriormente- es la educación formal. Si bien es cierto que existen diversos actores que cumplen funciones esenciales en el SEN, es el Estado el sujeto obligado principal de garantizar los servicios educativos en todo el país. El Estado debe impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Esta obligación, que se ha impuesto el mismo Estado, responde al ejercicio del derecho de todas las personas a recibir educación. Es por ello, que este precepto constituye un derecho subjetivo público; un derecho que supone al mismo tiempo la existencia de una obligación.

Mónica González Contró⁶⁶ explica que históricamente se aprecia cómo se relacionan los derechos de la niñez y la educación formal, ya que la escuela siempre se ha constituido como un espacio en el que los niños pueden satisfacer varias de sus necesidades. También asegura que la escuela es una plataforma en la que se propicia la socialización, los juegos, el ejercicio, el aprendizaje, la alegría, servicios diversos, atención especializada, entre otros bienes de los artículos 28 y 29 de la CDN⁶⁷.

En el salón de clases se permite el intercambio de ideas, de puntos de vista, de emociones y valores, por lo tanto, en este se satisfacen intereses sociales de la vida presente de los niños. Este tipo de educación contribuye al desarrollo de la relación entre otros niños quienes viven realidades distintas y que comparten ciertas similitudes, así como entre los adultos, lo cual les permite establecer un vínculo con adultos distintos a los de su ámbito familiar.

⁶⁴ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *El derecho a la educación en México... cit.*, pp. 16-19

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... *op. cit.*

⁶⁶ González Contró, Mónica, *Derechos Humanos de los niños. Una propuesta de fundamentación*, México, UNAM, 2008, pp. 447-453.

⁶⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos del Niño... cit.*

A través de la educación formal se pueden adquirir las capacidades para ejercer nuestros derechos, ya sean civiles, políticos o sociales. En ella podemos identificar de manera clara a sus actores como lo son el Estado, los padres, los alumnos; y de estos dos primeros se reconoce la existencia de obligaciones. La educación formal posibilita la autonomía futura y presente, atendiendo, a su vez, a la dignidad del niño.

De acuerdo a Mónica González Contró, "...no basta con la existencia de escuelas para todos los niños para considerar que la necesidad de educación formal está satisfecha, pues esto depende también de los contenidos y de los métodos pedagógicos empleados, así como de la calidad de las relaciones entre el niño, sus compañeros y sus maestros. El derecho a la educación formal está compuesto por una serie compleja de pretensiones a las cuales el Estado debe responder, y que incluye el que los programas, materiales y métodos de enseñanza se ajusten a las necesidades del niño."

Capítulo 2.- La educación preescolar y algunas de sus problemáticas

2.1.- La educación preescolar en México

La educación preescolar no es una cuestión aislada que haya surgido recientemente; diversos filósofos y pedagogos a través de la historia han hecho aportaciones significativas y relativas a su importancia y desarrollo. Los factores sociales, religiosos, económicos y políticos también influyen en el papel que ha ocupado la educación preescolar en la historia. El mismo Aristóteles consideraba que los niños menores de 7 años debían de asistir y observar las lecciones que recibirían de manera formal en un futuro⁶⁸. Más adelante se suscitan escuelas y métodos para la educación de los más pequeños; un ejemplo son las “escuelas infantiles” en Inglaterra durante el siglo XVIII, para niños menores de siete, así como las escuelas para formar educadores. No obstante, no será a partir del siglo XX que se impulse la educación infantil⁶⁹.

Un concepto sobre educación infantil, propone que esta es la educación designada para los niños de 3 a 5 años, la cual se ofrece antes de entrar a la primaria⁷⁰. Son distintas las realidades de cada niño; algunos niños provienen de guarderías, han pertenecido a programas o grupos de niños de su edad, o quizá nunca han tenido una experiencia parecida; otros son parte de familias disfuncionales, o que han atravesado dificultades tales como la muerte de un ser querido, un divorcio, la pobreza, etc. Los medios de comunicación, tienen un gran peso en niños de todas las edades, sin ser los niños más pequeños una excepción; muchos de estos niños conocen y aprovechan diversos tipos de tecnología tales como el internet, los teléfonos móviles y la televisión.

Lamentablemente, hoy en día existen creencias erróneas respecto a la educación infantil; una de ellas es que su único objetivo es la socialización entre los niños, sin estar conscientes de todos los beneficios y alcances que se pueden obtener por medio de este nivel educativo. Algunos de los objetivos que persigue la educación infantil, de acuerdo

⁶⁸ Lleixá Arribas, Teresa, *La educación infantil. 0-6 años. Vol. I. El descubrimiento de sí mismo y del entorno*, 4ª edición, Barcelona, Editorial Paidotribo, 1990, Vol. I, pp. 7-11

⁶⁹ *Idem*

⁷⁰ Morrison, George S., *Educación infantil*, 9ª ed., España, Pearson Educación, 2005, pp. 270-271

a Morrison⁷¹, son desarrollar y apoyar el aprendizaje del menor; brindar servicios de salud, económicos y académicos, o de requerirse, de asistencia social, a niños y familias utilizando a la educación pública como una plataforma, y así prevenir o solucionar problemas como la violencia, las adicciones, la negligencia, el abandono escolar, etc. En la educación infantil se inicia el aprendizaje de la lectura, escritura, las matemáticas, las ciencias, el arte, entre otros, y todas estas actividades trasciendan en la formación educativa de los años siguientes a esta etapa.

Desde que el preescolar se volvió obligatorio, la matrícula de los alumnos de este nivel ha crecido considerablemente, ya que en 2001 se habían registrado 3.5 millones y en 2016 la cifra aumentó a 5 millones.⁷² Sin embargo, tal incremento no se ve reflejado en los últimos años; el INEE⁷³, observa que los esfuerzos han disminuido, y podría ser porque algunos datos del Consejo Nacional de Población⁷⁴, subestimaron la población de los niños de 3 a 5 años. Este incremento de la cobertura en el preescolar es un avance importante para la educación en México, no obstante aun no se alcanza la universalización de este nivel.⁷⁵

En la actualidad, 1 de cada 5 niños –de entre 3 a 5 años de edad– no asiste a la escuela⁷⁶. El instituto señala que esto podría ser debido a que los padres o tutores, quienes están obligados a llevar a sus hijos o pupilos a la escuela, no tienen el conocimiento de la importancia que tiene el preescolar para el desarrollo de los niños, y también advierte que aun cuando existen las escuelas disponibles, y sin importar si estas están localizadas en zonas rurales o urbanas, la asistencia al preescolar es baja⁷⁷. Según el informe, durante este nivel se debe propiciar el aprendizaje para que los niños

⁷¹ *Idem*

⁷² Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *La Educación Obligatoria en México... cit.* p. 23

⁷³ *Ibidem*, pp. 100-270

⁷⁴ Consejo Nacional de Población, “En 2018, la población infantil de México representará el 21.3 por ciento: CONAPO”, México, abril de 2018, <https://www.gob.mx/conapo/prensa/en-2018-la-poblacion-infantil-de-mexico-representara-el-21-3-por-ciento-conapo>

⁷⁵ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *La Educación Obligatoria en México... cit.* p. 108

⁷⁶ *Ibidem*, p. 111

⁷⁷ *Idem*

desarrollen el lenguaje oral, el escucha y la atención⁷⁸; además los niños pueden despertar interés por la lectura y adquirir bases para la escritura⁷⁹.

El Programa entre Culturas de la organización Fé y Alegría⁸⁰, señala: “Un sector discriminado ha sido el de los niños y niñas entre 0 y 5 años. La atención a la primera infancia desde el nacimiento es el fundamento de un sistema educativo que responda al principio de una educación a lo largo de la vida.” En los últimos años se han propuesto políticas públicas para favorecer el continuo educativo⁸¹; algunas de estas se han concentrado en universalizar la educación preescolar a partir de los 3 años de edad.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), por su parte, llevó a cabo el Foro Mundial sobre la Educación 2015 en Incheon (República de Corea) y se aprobó la “Declaración de Incheon para la Educación 2030” y el “Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible”⁸², en los cuales se determinó, como uno de sus objetivos, el que los países impartan por lo menos un año de enseñanza preescolar de calidad, gratuita y obligatoria.

2.2.- La historia de los derechos de la niñez en México a la actualidad

En México, los derechos de niñas, niños y adolescentes están protegidos tanto por la CPEUM como por diversos tratados internacionales en los que México es parte. La primera vez que se tomaron en cuenta estos derechos, fue en una segunda reforma al artículo 4º de la Constitución Federal, el día 18 de marzo de 1980, al reconocerse en ese momento que: “Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.”⁸³

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 287-288

⁷⁹ *Idem*

⁸⁰ Programa entre Culturas, Una mejor educación para una mejor sociedad, Madrid, Federación Internacional de Fe y Alegría, 2008, p. 14

⁸¹ *Ibidem*, p. 179

⁸² UNESCO, *et al.* Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible, UNESCO, 2015

⁸³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... *op. cit.*.

Posteriormente, el 21 de septiembre de 1990, México ratifica la CDN; en este tratado se reconocen una serie de derechos a los niños, y se dan a conocer nuevos principios y entre ellos se destaca “el interés superior del niño”⁸⁴ del artículo 3º de la convención; este tratado también prevé en su artículo 4º que los estados partes tienen ahora la obligación de adoptar medidas de toda índole para la plena efectividad de estos derechos⁸⁵, obligación que se verá reflejada en la CPEUM unos 10 años después.

Justamente, el día 7 de abril del 2000, se reformó el artículo 4º constitucional, por séptima vez, de este modo: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”⁸⁶ Es así como un mes después, es decir, en mayo del 2000, la Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes⁸⁷ es publicada en México, con fundamento en el artículo 4º, en donde se reconocen derechos, principios rectores de la niñez y cuyo objetivo es asegurar un desarrollo pleno e integral en los niños, niñas y adolescentes.

El 10 de junio de 2011, es reformado el artículo 1º constitucional y se reconoce que toda persona gozará de los derechos humanos que se enuncian tanto en la misma Constitución Federal como en los tratados internacionales de los que México es parte⁸⁸; estos derechos deben interpretarse conforme a la constitución y con los tratados de la materia, considerando el principio pro persona. Aunado a esto, ahora las autoridades, según sea su competencia, deben de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; por lo que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar

⁸⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención de los Derechos del Niño... *cit.*

⁸⁵ *Idem*

⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... *op. cit.*

⁸⁷ Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, México, 2000

⁸⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... *op. cit.*

y reparar las violaciones a los derechos humanos en relación con la ley⁸⁹.

Otro suceso de 2011 pero en el mes de octubre es otra reforma el artículo 4º constitucional, se reconoce en el texto constitucional al interés superior de la niñez, y el sujeto que debe velar y cumplir con él en todas sus decisiones y actuaciones es el Estado⁹⁰. Se reforma a la par, la fracción XXIX-P del artículo 73 constitucional, quedando el poder legislativo facultado para expedir leyes en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y velando por su interés superior⁹¹. Más adelante, se abroga la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se publica la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)⁹², el 4 de diciembre de 2014, y se crea el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

En resumen, México ha adoptado medidas legislativas para que se garanticen los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, ya que estas han permitido la determinación de obligaciones concretas y de sujetos responsables. Los principales garantes que señala nuestro ordenamiento jurídico son: el Estado, la familia y la sociedad en general. Como fue señalado anteriormente, del artículo 4º constitucional podemos conocer el papel que deben desempeñar el Estado y la familia para garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. El Estado debe de velar y cumplir con el interés superior de la niñez en todas sus decisiones y actuaciones, y debe garantizar de manera plena todos sus derechos. Por su parte, los ascendientes, tutores y custodios deben preservar y exigir que se cumplan sus derechos y principios.

Otros códigos, leyes y reglamentos, imponen diversas obligaciones o responsabilidades que deberán cumplir otros actores en favor de los menores de edad en aspectos muy específicos, por lo tanto, estos actores adquieren también el perfil para ser garantes de los derechos de la niñez; un ejemplo, es el Código Penal Federal⁹³, que

⁸⁹ *Idem*

⁹⁰ *Idem*

⁹¹ *Idem*

⁹² Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, México, 2014

⁹³ Código Penal Federal, México, 1931

impone en su artículo 340, jornadas de trabajo en favor de la comunidad para cualquier persona que tenga conocimiento del abandono de un menor de edad sin dar aviso inmediato a las autoridades respectivas. El mismo Código reitera que la familia tiene la responsabilidad de preservar los derechos del menor, al establecer el delito de abandono a los menores, contemplándose como pena la prisión o pérdida de la patria potestad o tutela, en el artículo 335⁹⁴; y el abandono injustificado de los hijos, un delito oficioso de los artículos 336 y 337, cuya pena puede ser prisión, privación de derechos de familia, o pago de reparación del daño⁹⁵. La exposición de menores y la violencia familiar son otros delitos relativos a la protección de los menores y de la familia también contemplados en el código⁹⁶.

De forma similar, en la LGDNNA, la sociedad tiene obligaciones respecto a la protección de los derechos del menor, y estas se pueden apreciar en los artículos 11 y 12. El primero establece que: “Es deber de la familia, la comunidad a la que pertenecen, del Estado y, en general, de todos los integrantes de la sociedad, el respeto y el auxilio para la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como garantizarles un nivel adecuado de vida.”⁹⁷, mientras que en el segundo se discierne que: “Es obligación de toda persona que tenga conocimiento de casos de niñas, niños y adolescentes que sufran o hayan sufrido, en cualquier forma, violación de sus derechos, hacerlo del conocimiento inmediato de las autoridades competentes, de manera que pueda seguirse la investigación correspondiente y, en su caso, instrumentar las medidas cautelares, de protección y de restitución integrales procedentes en términos de las disposiciones aplicables.”⁹⁸

⁹⁴ *Idem*

⁹⁵ *Idem*

⁹⁶ *Idem*

⁹⁷ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes... *op. cit.*

⁹⁸ *Idem*

2.3.- El derecho humano a la educación en relación con la asistencia al preescolar a nivel federal

La asistencia al preescolar no es un derecho sin definir, ni tampoco es una cuestión que no se hubiere confrontado anteriormente en el ordenamiento jurídico mexicano, al contrario, el derecho de los niños de entre 3 a 5 años de edad está regulado en una serie de instrumentos legales que nos muestran la forma en que se debe garantizar este derecho. Una aportación esencial que hacen los tratados internacionales es el reconocimiento del derecho a la educación, incluidas también aquellas cuestiones cubiertas anteriormente en este mismo trabajo, y que se refieren a las pautas mínimas que establecen los tratados respecto a este derecho, como lo son la gratuidad y la obligatoriedad de la educación primaria, el acceso a la educación secundaria, entre otras.

En cuanto a la asistencia, la CDN requiere a los estados partes la adopción de medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar⁹⁹. Por su parte, la CPEUM, coloca al Estado como el obligado a prestar el servicio educativo, entre los cuales se encuentra el nivel preescolar, y también encomienda a los mexicanos la obligación de hacer que sus hijos o pupilos asistan a la escuela¹⁰⁰.

La LGE¹⁰¹, determina a los elementos que conforman al SEN, y a las autoridades educativas quienes deben cumplir la ley; así que para ellas dispone ciertas obligaciones o esquemas a seguir, lo cual nos puede ayudar a entender la forma en que trabajan y su ámbito de competencia. De acuerdo al artículo 32 de la ley¹⁰², las autoridades educativas deben establecer condiciones que permitan ejercer el derecho a la educación de calidad, para una mayor equidad educativa e igualdad de oportunidades al acceso, tránsito y permanencia al servicio educativo.

La LGDNNA¹⁰³, ha dejado a las autoridades educativas de todos los niveles de gobierno, la tarea de garantizar la consecución de una educación de calidad e igualdad

⁹⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño... *cit.*

¹⁰⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... *op. cit.*

¹⁰¹ Ley General de Educación... *op. cit.*

¹⁰² *Idem*

¹⁰³ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes... *op. cit.*

sustantiva en acceso y permanencia, por lo cual se enuncian sus obligaciones respecto al derecho a la educación en su artículo 57, que en síntesis, se puede decir que se propone la adopción de medidas para el pleno desarrollo de este derecho. De manera general la fracción XVI¹⁰⁴, establece como un deber de las autoridades el contribuir a garantizar la permanencia y conclusión de la educación obligatoria de niñas, niños y adolescentes, esto para abatir el ausentismo, abandono y deserción escolar. Respecto al tema que nos interesa, el cual es la asistencia de los niños de preescolar a la escuela, en definitiva la fracción añadida recientemente a la ley, ha contribuido enormemente a la causa. Esta fracción, que es la XXII de esta ley, y que se incorporó a la ley el 26 de enero de 2018, determina que las autoridades competentes deben:

“Artículo 57.- (...) XXII.- Establecer mecanismos para que las autoridades educativas, escolares y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, notifiquen a la Procuraduría de Protección correspondiente, los casos de asistencia irregular, abandono o deserción escolar que se identifiquen respecto de los alumnos que cursen educación básica y media superior en los centros educativos.

Ante dicha notificación será aplicable el procedimiento establecido en el artículo 123 de la presente Ley, y en su caso, la activación de las instancias jurisdiccionales necesarias a fin de garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En caso contrario, se estará a lo dispuesto en el Capítulo Único del Título Sexto de la Ley, con independencia de aquellas conductas que pudieran ser consideradas como delitos conforme a la normatividad en la materia.”¹⁰⁵

Vale la pena examinar esta fracción recientemente añadida, y de este modo, entender su significado, cuestionarnos la razón de su creación y sobre todo su verdadero

¹⁰⁴ *Idem*

¹⁰⁵ *Idem*

alcance. Las autoridades de todos los niveles de gobierno –cabe señalar, no se especifica que sean necesariamente autoridades educativas, o escolares, solamente que actúen conforme a su competencia–, tienen que establecer mecanismos exclusivamente para que las autoridades educativas, escolares y de particulares con autorización de estudios, notifiquen estos casos de inasistencia, abandono o deserción a la procuraduría correspondiente. Esta parte del texto por sí misma nos revela el procedimiento a seguir en caso de que un estudiante no asista a la escuela, y el cual es que las autoridades ya mencionadas notifiquen a la procuraduría pertinente.

También podemos inferir del texto, que si bien, este es el procedimiento adecuado, o conocido, es posible que en el terreno o la praxis no resulte ser lo suficientemente eficaz, y que por tal motivo, fue necesario fortalecerle con la creación de algún mecanismo, el cual se está proponiendo –o más bien exigiendo- con esta nueva fracción. En otras palabras, la notificación por sí misma no está dando resultados y hace falta establecer un mecanismo para que las autoridades notifiquen, lo cual debe de hacerse en armonía con el artículo 123 de la misma ley que se refiere al procedimiento que deben de seguir las procuradurías de protección, al tratarse de la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Por si fuera poco, la misma fracción XXII les asigna una infracción a las autoridades que no notifiquen la inasistencia y el abandono de los alumnos en caso de ser menores de edad, aunque cabe destacar que solo hace alusión a las autoridades federales, mientras que le corresponderá a las entidades federativas establecer sus propias sanciones. En cuanto a las autoridades federales, es aplicable el artículo 12 con relación al 148; ya que el 12, dispone que se debe dar a conocer las violaciones a los derechos de niñas, niños o adolescentes, a las autoridades competentes, y el 148, especifica que tratándose de autoridades federales, como lo son servidores públicos de instituciones de salud, educación, etc., al incurrir en tal falta, serán acreedores de una infracción, la cual puede consistir en hasta mil quinientos días de salario mínimo general vigente la Ciudad de México al momento de realizar dicha conducta.¹⁰⁶

¹⁰⁶ *Idem*

La inasistencia, abandono o deserción de los menores a las escuelas constituye por sí misma una violación a un derecho el cual es en un primer momento la educación, y toda autoridad que tenga conocimiento de esto y no haga la notificación correspondiente, deberá ameritar una infracción o sanción, según sea el caso. No obstante que exista todo este proceso previsto respecto a la omisión de la notificación a la procuraduría, la fracción XXII añadida recientemente reconoce con esta propuesta o exigencia de un mecanismo para notificar, que realmente, estas infracciones o sanciones tampoco son eficaces por sí mismas. Por consiguiente, surge de nuevo el argumento inicial: hacen falta mecanismos para que sean notificadas las inasistencias, abandonos y deserciones a las procuradurías de protección correspondientes.

En conclusión, los tratados requieren a los estados adoptar medidas para la asistencia; la CPEUM designa al Estado y a los mexicanos obligaciones para hacer efectivo el derecho de recibir educación, la LGE señala cuales son las autoridades educativas quienes se harán cargo de la educación, y además les deja la tarea de establecer condiciones para que los alumnos permanezcan en el sistema educativo, y finalmente la LGDNNA, establece obligaciones para las autoridades de todos los niveles de gobierno, pero lo más importante, introduce expresiones como crear, implementar, adoptar o elaborar, que se refieren a medidas, mecanismos, recursos o acciones. Es decir, la ley es más específica respecto a las obligaciones de casos en particular; casos que se ha considerado, es necesaria una intervención de la autoridad, y por lo tanto, la ley le señala y ordena realizar un acto en concreto, el cual es establecer mecanismos para que se notifique a la procuraduría de protección que corresponda, los casos de asistencia irregular, abandono o deserción.

Finalmente, debemos tomar en cuenta este reconocimiento implícito del derecho a la educación en la LGDNNA, en relación con la asistencia a la escuela, debido a que se considera un derecho cuya violación resultaría ser la inasistencia, abandono o deserción, y que es deber de las autoridades educativas, escolares y particulares con autorización de estudios, el notificar estos casos.

2.4.- La acreditación del preescolar como requisito de inscripción a la primaria

El 7 de junio de 2018 se publicó el Acuerdo número 12/05/18¹⁰⁷, el cual introducía como un nuevo criterio para acreditar la educación preescolar, el que los alumnos cubrieran al menos el 80% de asistencia durante el ciclo escolar. Esta formalidad se encontraba en su artículo 12 del acuerdo, no sin antes aclarar, que si se presentare alguna situación extraordinaria o de fuerza mayor que interrumpiera el servicio educativo, o que impidiera al alumno asistir a la escuela, las autoridades educativas y escolares debían tomar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los aprendizajes esperados¹⁰⁸. En otras palabras, a partir de la publicación de este acuerdo, el único requisito para acreditar el preescolar y cursar la educación primaria consistía en tener el 80% de asistencia. El Acuerdo número 09/05/18¹⁰⁹, publicado el 22 de mayo de 2018, establece los tres posibles calendarios escolares que deben de cumplir las escuelas de educación básica para el ciclo lectivo 2018-2019, en el entendido de que hay un calendario de 195 días, otro de 185 días y un último de 200 días.

Ahora bien, si en el ciclo escolar, el alumno de preescolar tenía que cumplir el 80% de asistencia, sólo podía tener 39 faltas en el calendario de 195 días, 37 en el de 185 y 40 en el de 200, durante todo el año escolar, de lo contrario el alumno podía no aprobar, ya que el 80% de asistencia equivale a la acreditación. Justamente las Normas de Control Escolar¹¹⁰ enlistan los requisitos de inscripción del alumnado de acuerdo al nivel correspondiente y considerándose: la edad, la documentación con la que debe de contar independientemente del nivel, y la documentación adicional ahora sí atendiendo

¹⁰⁷ Acuerdo número 12/05/18 por el que se establecen las normas generales para la evaluación de los aprendizajes esperados, acreditación, regularización, promoción y certificación de los educandos de la educación básica, México, 2018.

¹⁰⁸ *Idem*

¹⁰⁹ Acuerdo número 09/05/18 por el que se establecen los calendarios escolares para el ciclo lectivo 2018-2019, aplicables en toda la República para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, Diario Oficial de la Federación, México, 2018.

¹¹⁰ Normas Específicas de Control Escolar relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Promoción, Regularización y Certificación en la Educación Básica, Secretaría de Educación Pública, México, 2018.

al nivel al que se quiera cursar. Uno de los documentos adicionales que se establecía como un requisito para la inscripción a nivel primaria, es el reporte de evaluación del tercer grado de educación preescolar, o en su defecto, el oficio de formalización de la acreditación y promoción anticipada.

A pesar de que el requisito del 80% de asistencia para acreditar el preescolar apenas se había establecido en junio de 2018 para que se produjesen sus efectos en el ciclo escolar 2018-2019, el 29 de marzo de 2019, se publicó un nuevo acuerdo, denominado Acuerdo número 11/03/19¹¹¹, y con el que se abroga al Acuerdo 09/05/18 en su segundo transitorio. Esto es, ahora todos los centros escolares en la educación básica, se ha de regir por el nuevo acuerdo en el actual ciclo escolar, el cual es 2018-2019. Este nuevo acuerdo dispone que el único requisito para acreditar el preescolar es haber cursado el grado correspondiente; es decir, que se abandona el requisito del 80% de asistencia al preescolar, y lo reemplaza un requisito menos específico. Cabe señalar, que lo mismo se ha establecido para la educación primaria, en los grados primero y segundo. En cuanto a los demás grados de primaria, así como en todos los de la educación secundaria, persiste la exigencia del 80% de asistencia.

Ahora bien, aun en casos de que el alumno no acreditase el preescolar, con el nuevo requisito consagrado en el nuevo acuerdo, no se le negaría tampoco su acceso a la educación primaria. En este sentido se establece el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito en una tesis aislada publicada el 18 de noviembre de 2016, titulada: “Derecho a la educación básica. Es ilegal la negativa de los directores de instituciones educativas públicas o particulares de educación preescolar, primaria o secundaria, a inscribir a los aspirantes a ella.”¹¹² En este criterio, se explica que en las Normas Específicas de Control Escolar Relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Promoción, Regularización y Certificación en la Educación

¹¹¹ Acuerdo número 11/03/19 por el que se establecen las normas generales para la evaluación del aprendizaje, acreditación, promoción, regularización y certificación de los educandos de la educación básica, Diario Oficial de la Federación, México, 2019.

¹¹² Tesis VI.1o.A.99 A (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, noviembre de 2016, p. 2363

Básica, se debe determinar la facilidad de la inscripción, y que por lo tanto, el director de la institución educativa pública o particular con autorización, debe inscribir de inmediato a los aspirantes, lo cual es, en el momento en este reciba la solicitud a los aspirantes a la educación, en el periodo establecido, debiendo solicitar apoyo al área de Control Escolar si es necesario, y concluye que es ilegal la decisión del director de negar la inscripción de un niño en la institución que dirige. Es decir, el que un niño o niña no haya asistido al tercer año de preescolar, no será impedimento para que ingrese a la primaria.

Capítulo 3.- El ausentismo escolar como violación al derecho humano a la educación y condiciones de permanencia

3.1.- El ausentismo escolar como violación al derecho humano a la educación en preescolar

Las palabras *ausentismo* y *absentismo* son sinonimos que tienen su origen en la palabra *ausente*, y que en ambos casos al asociarse con la palabra *escolar*, se pueden definir, de acuerdo a García Gracia¹¹³, como la no asistencia reiterada del alumno a la escuela, el cual también se entiende como un dato de stock que puede esconder situaciones personales, escolares y sociales. La misma autora señala que no debe confundirse el ausentismo escolar con la no escolarización y el abandono escolar, ya que la primera situación se refiere a la no formalización de la matrícula, y la segunda como lo es el abandono escolar, supone una ruptura definitiva con la escuela dentro de la edad determinada para cada nivel educativo.

A diferencia de otros niveles de educación, el preescolar supone una casi absoluta dependencia del niño o niña con la persona encargada de su protección y cuidado. Es decir, el ausentismo que se derive de este nivel educativo será, en gran parte, en función de una incapacidad de los padres o tutores para responder a esta obligación, la cual es llevar a sus hijos o pupilos a la escuela. Algunas veces esta incapacidad puede ser económica, o incluso puede ser un producto de la ignorancia de la existencia de esta obligación o de su importancia.

Algunos padres o tutores no tienen ningún impedimento y hasta son conscientes de esta obligación, pero de igual forma, optan por no atenderla. En el peor de los casos, esta incapacidad es resultado de algún caso o situación en la que se este vulnerando o restringiendo los derechos de estos niños o niñas que no están asistiendo a la escuela; casos graves pueden ser el maltrato físico o psicológico, violencia familiar, explotación infantil, descuido o negligencia, entre otros. En todo caso, es necesario hacer una intervención con los padres o tutores en caso de que el niño o niña no sea llevado a la escuela; muchas veces, este es el primer paso para detectar aquellos casos en que se

¹¹³ García Gracia, Maribel, *Absentismo y abandono escolar. La persistencia de una problemática escolar y social*, Madrid, España, Editorial Síntesis, 2013, pp. 27-28

esten vulnerando o restringiendo sus derechos. Es decir, que es importante dar seguimiento en estos casos, porque de lo contrario, éstos pueden nunca ser descubiertos, y por lo tanto será mucho más difícil que sean denunciados a tiempo.

De cualquier modo, el ausentismo por sí mismo se debe de entender como una vulneración o restricción a un derecho: el derecho de todos los niños y niñas a recibir educación, y con mayor razón si estos tienen entre 3 a 5 años, ya que esta es la edad escolar en que más dependientes son de sus padres o tutores. Incluso, el ausentismo en los primeros años de educación, ha sido objeto de la creación de medidas preventivas por parte de diversos grupos de la sociedad. Es sabido que asegurar este nivel educativo asiste a la reducción y prevención de problemas sociales presentes y futuros. Por parte del sector privado, sobre todo por empresas, existe un especial interés por la educación infantil debido a que, en ella se pueden adquirir habilidades, virtudes y facilidades vinculadas al trabajo en equipo, la responsabilidad, el compañerismo, etc., mismas que se consideran valiosas para los operadores de este sector¹¹⁴.

En la etapa preescolar, el proceso enseñanza-aprendizaje tiene una influencia aun mayor que en la que se dispone en los años posteriores. Un estudio denominado “Eager to learn: Educating our Preschoolers”¹¹⁵, después de treinta años de investigación, concluyó que en la educación infantil, los niños demuestran tener una mejor capacidad cognitiva, lingüística, matemática, entre otras, y que además, esta capacidad puede desarrollarse aún mejor con la asistencia a la escuela. Otras habilidades de igual manera importantes, y que también requieren intervención especializada y que se suscitan rápidamente durante estos años de vida, son la pragmática, emocional, social y moral.

Los beneficios que se derivan de este nivel son cada vez más notables; el preescolar se considera una experiencia en la que se suscita el desarrollo del aprendizaje de los niños, el cual se relaciona con nuevos conocimientos y habilidades que son de gran importancia para su vida presente y futura, tales como el lenguaje, la lectura, la escritura, el pensamiento lógico y matemático, las ciencias, la ética, los valores

¹¹⁴ Morrison, George S., *op. cit.*, pp. 227-229

¹¹⁵ *Idem*

fundamentales, la salud, entre otros. Además, se ha comprobado que aquellos niños con situaciones económicas desfavorables, quienes han tenido la oportunidad de cursar el preescolar, han obtenido beneficios relevantes para su vida relacionados con el rendimiento educativo, económico y laboral, así como en las relaciones familiares y en la salud.¹¹⁶

Otro de los beneficios de la asistencia al preescolar se refleja en los resultados de las pruebas PLANEA. En estudiantes de 6º de primaria, y 3º de secundaria, quienes cursaron este nivel educativo y a quienes se les aplicó la prueba, demostraron tener mayor puntaje en Lenguaje y Comunicación y Matemáticas, de entre 12 y 13 puntos, por cada año que habían cursado al preescolar.¹¹⁷ El estudio TERCE, que evalúa el desempeño escolar a gran escala en países de América Latina, reveló que los alumnos que habían asistido al preescolar obtuvieron un mejor rendimiento en español y matemáticas.¹¹⁸ En cuanto al aspecto emocional, existen beneficios relacionados al acercamiento e interacción que se suscita entre compañeros y profesores, que les permite desarrollar sus capacidades emocionales, cognoscitivas y sociales.

En resumen, el derecho a recibir educación desde el preescolar, comprende un derecho que trasciende de manera significativa en la vida del niño o niña, por lo que no se deben de tomar a la ligera todos sus alcances. Al Estado, por su parte, le corresponde prestar el servicio preescolar de forma obligatoria y gratuita. En el caso de los padres o tutores, ellos son responsables de garantizarles su derecho de asistir a la escuela, por lo tanto, deben responder de esta obligación o de lo contrario estarán vulnerando o restringiendo este derecho, y las autoridades deben de denunciar a su vez estos casos.

¹¹⁶ Lawrence J. Schweinhart, Jeanne Montie, Zongping Xiang, W. Steven Barnett, Clive R. Belfield, y Milagros Nores, "The High/Scope Perry Preschool Study. Through Age 40. Summary, Conclusions, and Frequently Asked Questions", High/Scope Press, Educational Research Foundation, Estados Unidos, 2005.

¹¹⁷ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, La Educación Obligatoria en México... *cit.*, pp. 287-288

¹¹⁸ *Idem*

En el preescolar los alumnos desarrollan capacidades y habilidades que trascienden y les facilita su vida futura. Además este nivel puede funcionar como una plataforma en la que se detecten las necesidades de cada niño, o inclusive en la que se puedan descubrir casos de vulneración o restricción de derechos. Finalmente, en el aspecto académico, los niños que asisten al preescolar son evidentemente beneficiados, como se puede apreciar de las pruebas TERCE y PLANEA, pero también de los estudios en los que se ha demostrado que asistir al preescolar influye positivamente en aspectos no solo académicos, sino también laborales, sociales y emocionales.

Por todo esto, el ausentismo atenta directamente al derecho de niños y niñas de entre 3 a 5 años de aprovechar los beneficios que solo pueden ser obtenidos de su asistencia a la escuela; y es responsabilidad de sus padres o tutores el llevarlos a los centros escolares, y el de las autoridades respectivas notificar y dar seguimiento en el caso que aquellos no cumplan esta primera obligación. En caso de que los padres o tutores no cumplan con llevar a sus hijos al preescolar estarán en el supuesto de una omisión de cuidados en la que los menores terminan siendo perjudicados y por lo tanto la procuraduría debe actuar para que se restituyan sus derechos, en este caso, el derecho a recibir educación. En este sentido, las autoridades educativas y escolares pueden adquirir el carácter de denunciantes ante estas violaciones o el de cómplices en caso de no hacer la notificación a la procuraduría correspondiente.

3.2.- Obligaciones exigibles atendiendo al cumplimiento de las 4 A: asequibilidad, acceso, aceptabilidad, y adaptabilidad

La ex relatora de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomasevski¹¹⁹, sostenía que del ordenamiento jurídico en materia educativa se podrían derivar indicadores mínimos, con los cuales sería posible la medición – respecto a lo que es únicamente mensurable– de su garantía o efectividad, pero esto solo en determinados aspectos debido a que las estadísticas podrían ser engañosas o corrompidas. Respecto al derecho a la educación desde la mirada internacional, la ex relatora propone que existen obligaciones que todos los estados comparten, y estas

¹¹⁹ Tomasevski, Katarina, “Indicadores del Derecho a la Educación” Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, Vol. 40, núm. 40, julio-diciembre 2004, pp. 342-344

consisten en el cumplimiento de las 4 A; es decir, la asequibilidad, acceso, aceptabilidad, y adaptabilidad¹²⁰. Las condiciones que se requieren para que niños y niñas permanezcan en el SEN pueden vincularse con el cumplimiento de las 4 A.

En primer lugar, la asequibilidad comprende la existencia de los suficientes establecimientos destinados a la educación, es decir, la creación de escuelas o centros escolares, que de forma simultánea requiere la gratuidad y la obligatoriedad de la educación, brindándole atención además a aquellos grupos más vulnerables¹²¹. La asequibilidad se relaciona con la permanencia debido a que requiere de un espacio adecuado para todos los niños, pero de manera que se brinden los espacios que sean necesarios para que no se deje fuera a ningún niño o niña, ¿cómo se espera que los niños y niñas asistan al preescolar si no existen las escuelas destinadas para ello? Recordemos que el responsable de brindar los servicios educativos es el Estado.

En el ciclo escolar 2016-2017 se hizo el registro de 88,939 escuelas de preescolar en toda la república, 83.6% de ellas públicas, además se registró un total de 4,931,986 alumnos y 234,635 docentes también de preescolar¹²². Esto quiere decir que en promedio por cada 55 alumnos existía al menos una escuela de preescolar, y por cada 22 alumnos había un docente. En un primer momento, este censo despeja nuestra duda respecto de si existe una cantidad prudente de escuelas y personal docente de preescolar en nuestro país. No obstante, este dato no nos ofrece la realidad exacta de cada niño o niña, ni de las escuelas o docentes; es decir, que estas escuelas cumplan con los requisitos de salud, seguridad, dimensión, etc., que los docentes cuenten con la debida preparación atendiendo a las necesidades de los alumnos, y que además la ubicación de las escuelas contribuya efectivamente al acceso y permanencia a todos los niños y niñas a sus clases.

¹²⁰ *Idem*

¹²¹ *Ibidem* pp. 349-351

¹²² Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *La Educación Obligatoria en México... cit.*, pp. 98-99

Respecto al acceso, en documentos internacionales, como el PIDESC¹²³, podemos aludir a la progresividad respecto a la gratuidad, recordando también que México ha trabajado en este principio al establecer en la CPEUM la enseñanza gratuita y obligatoria de la educación básica y la media superior¹²⁴. El acceso debe cuidar los aspectos de gratuidad, obligatoriedad e inclusión; estos elementos deben verse reflejados en todos los niveles de educación, mientras que en aquellos que no son obligatorios, como lo es el caso de la educación superior en México, este acceso deberá facilitarse¹²⁵. El acceso puede confundirse con la asequibilidad, al respecto, Anne Julia Köster, explica que el acceso “se refiere a tres dimensiones interrelacionadas, la dimensión de la no-discriminación, la accesibilidad física y la accesibilidad económica”¹²⁶. La permanencia a las escuelas está estrechamente relacionado con la asequibilidad y acceso; por una parte, deben de existir el espacio y las condiciones para que el niño o niña asista a la escuela, y por otra, estos espacios, deben ser accesibles para todos de manera física, económica, e inclusiva.

La aceptabilidad tiene que ver con la calidad de la educación, y de acuerdo a Tomasevski se procura la intervención de los estados respecto a “la seguridad y la salud en la escuela, o a las cualidades profesionales de los maestros, pero va mucho más allá”¹²⁷. También podríamos hablar de establecer métodos de enseñanza adecuados, de mejorar los programas de estudio, de fortalecer la educación en los sectores de la educación más discriminados, etc. La aceptabilidad se renueva y mejora paralelamente con los estándares de calidad en la educación de cada estado¹²⁸.

El artículo tercero de la CPEUM establece que la educación que imparta el Estado debe garantizar la calidad “en la educación obligatoria de manera que los materiales y

¹²³ Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos... *cit.*

¹²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

¹²⁵ Tomasevski, Katarina, *op. cit.*, pp. 349-351

¹²⁶ Köster, Anne Julia, “Educación asequible, accesible, aceptable y adaptable para los pueblos indígenas en México: Una revisión estadística” *Alteridad. Revista de Educación*, Vol. 11, núm. 1, enero-junio 2016, p. 37

¹²⁷ Tomasevski, Katarina, *op. cit.*, pp. 349-351

¹²⁸ *Idem*

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”¹²⁹, además de que el criterio que oriente a la educación deberá ser de calidad. Es importante señalar, que la calidad, traducida como el máximo logro de los educandos, dependerá de la subsistencia del acceso y permanencia a la educación¹³⁰. La calidad educativa requiere de la participación activa de los alumnos.

Por último, la ex relatora explica que en la adaptabilidad debe observarse el interés superior de la niñez¹³¹. Esto significa que la escuela, las autoridades escolares y educativas, los planes y programas de estudio, los recursos, entre otros elementos, deben de adaptarse a todos los niños y niñas. En otras palabras, la educación se adapta al niño o niña y no al revés. Respecto a este punto, podríamos meditar sobre la pertinencia de nuestro ordenamiento jurídico, ¿está adaptado a las necesidades de todos los niños y niñas? En cuanto a la permanencia, debemos atender aquellos casos de niños o niñas con dificultades de asistir al preescolar, ¿cuál es la realidad social de estos niños o niñas que no asisten a la escuela? ¿Qué problemas enfrentan? ¿Cómo podemos ayudarlos? Es por esto mismo que la permanencia de los alumnos al SEN dependerá también de que el Estado cumpla con el requisito de adaptabilidad.

3.3.- Condiciones exigibles de acuerdo al ICRE-Estatal 2018

Mexicanos Primero es una organización no gubernamental cuya misión es impulsar la educación, mientras que su visión es transformar la cultura cívica por medio de la ciudadanía¹³². Esta organización desarrolló el Índice de Cumplimiento de Responsabilidad Educativa (ICRE), el cual constituye una herramienta para los ciudadanos, autoridades escolares, alumnos, investigadores, entre otros, con la que

¹²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... *cit.*

¹³⁰ *Idem*

¹³¹ Tomasevski, Katarina, *op. cit.*, pp. 349-351

¹³² Sitio web oficial de Mexicanos Primero, <https://www.mexicanosprimero.org/>

podrán examinar si el gobierno de cada entidad federativa garantiza el derecho a aprender¹³³.

Para tal efecto, el ICRE en su más nueva presentación, es decir, la de 2018, se conduce por 13 indicadores, los cuales se pueden dividir en dos apartados, el primero responde a la pregunta: ¿Qué resultados deben monitorearse? Este mismo puede identificarse como una categoría denominada “resultados”, el cual se compone de los componentes “aprendizaje” y “permanencia”¹³⁴. El segundo apartado responde a: ¿cuáles son las condiciones mínimas que deben tener las escuelas para garantizar el derecho a aprender? El cual también puede identificarse como una categoría, y esta se llama “condiciones educativas”; esta se integra de cuatro componentes los cuales son “personas”, “relaciones y procesos”, “condiciones materiales” y “sistema de apoyo”¹³⁵.

Estos dos apartados se traducen en 13 indicadores con los cuales se podrá medir el cumplimiento de los estados respecto a garantizar el derecho a aprender. De igual forma, la organización asegura que todas las obligaciones que se contemplan en los indicadores tienen fundamento legal, además manifiesta: “Que la transformación educativa suceda depende de lo que hagan, o dejen de hacer, los gobiernos estatales.”¹³⁶ Por medio de los indicadores propuestos por el ICRE se puede medir la actuación de las entidades federativas respecto al derecho a la educación. En lo que respecta a la permanencia en el SEN, está puede ser enlazada con el cumplimiento de las condiciones mínimas que ha definido el ICRE.

Los indicadores del ICRE exigen dos tipos de resultados: en primer lugar, que los estudiantes verdaderamente aprendan, que obtengan buenos resultados en pruebas como matemáticas y que la educación sea para toda la vida; en segundo lugar, que los estudiantes permanezcan en el SEN, que no abandonen sus estudios ni que se vean

¹³³ Mexicanos Primero, ICRE: Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa Estatal 2018, Mexicanos Primero, México, 2018, pp. 16-21

¹³⁴ *Idem*

¹³⁵ *Idem*

¹³⁶ *Idem*

obligados a renunciar a su educación¹³⁷. Recordemos que el ausentismo es la inasistencia reiterada del alumno, mientras que el abandono supone la ruptura definitiva del nivel educativo que se cursa¹³⁸. En este sentido, el ausentismo escolar puede representar una señal de alerta a un posible abandono escolar. El indicador sobre la permanencia, mide precisamente aquel porcentaje de alumnos que se matriculan a la educación media superior con la edad normativa¹³⁹; es decir, mide el porcentaje de alumnos que nunca abandonaron sus estudios en un tiempo determinado.

Por otra parte, el ICRE exige también condiciones educativas. La atención al primer año de preescolar resulta ser el primero de estos indicadores; tomando como referencia el porcentaje de cobertura al preescolar desde los 3 años de edad.¹⁴⁰ Este tema está relacionado con la matriculación, que es otra problemática que no debe confundirse con el ausentismo. Hay muchos niños y niñas que jamás son inscritos al primer año de preescolar, mientras que hay otros que a pesar de estar inscritos no asisten. De acuerdo a datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)¹⁴¹, en 2015, uno de los grupos más afectados en México, respecto a la asistencia a la educación obligatoria, fue el primer año de preescolar. Con justa causa el ICRE considera un indicador importante el conocer cuántos niños y niñas se han matriculado al primer año de preescolar.

Hasta ahora se han descrito 3 de los indicadores, los cuales son aprendizaje (1), permanencia (2) y niñas y niños presentes desde 1º de preescolar (3); los demás indicadores consisten en: preparación del docente inicial (4) y continua (5), participación de la comunidad escolar de las familias (6), liderazgo escolar (7), reforzamiento de aprendizaje (8), condiciones de materiales básicos dignos (9), de inclusión (10) y de aprendizaje integral (11), supervisión escolar (12) y asignación de tutores(13)¹⁴². Todos

¹³⁷ *Ibidem*, p. 35

¹³⁸ García Gracia, Maribel, *op. cit.*, pp. 27-28

¹³⁹ Mexicanos Primero, *op. cit.*, p. 35

¹⁴⁰ *Idem*

¹⁴¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Niñas y niños fuera de la escuela, México, 2016, p. 23

¹⁴² Mexicanos Primero, *op. cit.*, 35

estos indicadores pueden ser igualmente vinculados con la calidad educativa, ya explicada anteriormente. La permanencia al preescolar depende asimismo de que los estados cumplan con cada una de estos requisitos.

Capítulo 4.- Procedimiento para la atención del ausentismo en Baja California

4.1.- Autoridades que integran el procedimiento

Si bien es cierto, la permanencia a la escuela depende de que se cumplan las condiciones mencionadas en el capítulo anterior -es decir, que existan las condiciones materiales, humanas, inclusivas, etc.-, el ausentismo escolar como tal puede ser confrontado mediante actuaciones directas. Precisamente, nuestro ordenamiento jurídico dispone las bases para dar solución a esta problemática. Para abordar este procedimiento, primero es oportuno identificar a las autoridades que tienen un primer contacto en casos de ausentismo.

Dentro de las escuelas de educación básica el ausentismo escolar es detectado por las autoridades escolares al percibir las faltas o inasistencias de los alumnos. Los docentes al ser responsables de la función pedagógica y de evaluación, serán los primeros en detectar las faltas o inasistencias. Por su parte, el directivo, que es la autoridad encargada del funcionamiento de la escuela, será la siguiente en conocer de ellas. Otra autoridad que necesariamente conocerá de estos casos es el inspector de zona cuya obligación es vigilar la zona escolar a su cargo; y finalmente la autoridad educativa local o federal, estas últimas debido a que todas las asistencias de los alumnos, las altas o bajas de la matrícula deben ser registradas en una plataforma estatal, la cual deberá coordinarse con el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED)¹⁴³, mismo que permite administrar la información del SEN permitiéndole así a la autoridad educativa federal su planeación, operación, administración y evaluación.

El procedimiento de actuación en casos como las faltas o inasistencias, dependerán de los lineamientos correspondientes. No obstante, es necesario prestar atención nuevamente al artículo 57 fracción XXII de la LGDNNA¹⁴⁴. Recordemos que esta fracción contempla el procedimiento a seguir a nivel nacional en casos de asistencia irregular, abandono o deserción, el cual es la notificación ante la procuraduría; dicha notificación debe hacerse por las autoridades educativas, escolares y los particulares;

¹⁴³ Acuerdo número 07/03/18 por el que se emiten los Lineamientos generales del Sistema de Información y Gestión Educativa, México, 2018

¹⁴⁴ Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes... *op. cit.*

todas estas que fueron mencionadas en el parrafo anterior, y la razón es que ellas son las que con motivo de sus funciones conoceran primero sobre estos casos.

Ahora bien, este procedimiento puede ser explicado con detalle de la mano de ordenamientos locales, que corresponden a la actuación de las autoridades escolares locales, así como del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, es decir, de las procuradurías correspondientes a cada estado. En el caso de Baja California, la actuación de las autoridades escolares de preescolar, se encuentra regulada en los Lineamientos Normativos para la Gestión Institucional, Escolar y Pedagógica 2018-2019¹⁴⁵¹⁴⁶ y en cuanto a la actuación de la Procuraduría, esta se regirá por la Ley de Protección y Defensa de los Menores y la Familia en el Estado de Baja California (LPDMFBC)¹⁴⁷, así como por la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California (LPDNNABC), ambas en adelante leyes de protección¹⁴⁸.

4.2.- Procedimiento a seguir en los lineamientos normativos

Los lineamientos fueron diseñados para planear, organizar y ejecutar las actividades pedagógicas y administrativas en las escuelas públicas y particulares autorizadas de la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, y demás adscritos

¹⁴⁵ Lineamientos Normativos para la Gestión Institucional, Escolar y Pedagógica 2018-2019, Aplicables a los Centros de Trabajo Oficiales de los Servicios Educativos a cargo de la Coordinación General de Educación Básica y los Particulares con Autorización para Impartir Estudios de Educación Básica, incorporados al Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California (ISEP) para el Ciclo Escolar 2018-2019, México, 2018

¹⁴⁶ Lineamientos Normativos para la Gestión Institucional, Escolar y Pedagógica 2018-2019, Aplicables a los Centros de Trabajo Oficiales de los Servicios Educativos a cargo de la Coordinación General de Educación Básica y los Particulares con Autorización para Impartir Estudios de Educación Básica, incorporados al Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California (SEBS) para el Ciclo Escolar 2018-2019, México, 2018

¹⁴⁷ Ley de Protección y Defensa de los Derechos de los Menores y la Familia en el Estado de Baja California, México, 2008,

¹⁴⁸ Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, México, 2015

a la SEBS¹⁴⁹; estos son de observancia general y obligatorios para los actores educativos. Es por esto que de ellos podemos identificar ciertos instrumentos que confrontan ya sea de manera directa o indirecta, los casos de ausentismo, deserción o abandono escolar.

Uno de estos instrumentos, es el Sistema Automatizado de Registro Escolar en Línea (REL_WEB), el cual es una plataforma informática de apoyo que permite al personal directivo y docente, el registro y la integración de información de alumnos¹⁵⁰. Por medio de este sistema, se generan indicadores de la atención a la demanda estatal educativa, por lo que en el sistema se deben capturar todas las altas y bajas de alumnos del centro escolar, previo a una determinada fecha; en el caso del ciclo escolar 2018-2019, esta fecha era el 7 de septiembre de 2018, y el director de cada escuela será el responsable de responder a esta obligación¹⁵¹.

El director, además de estar a cargo del REL_WEB, debe presidir y promover el Consejo Técnico Escolar (CTE), analizando los resultados de la escuela, para establecer estrategias de aprendizaje, y subir a la plataforma correspondiente la evaluación de Ruta de Mejora, misma que se debe incluir en el REL_WEB¹⁵². Los elementos básicos de la Ruta de Mejora son: autoevaluación, prioridades educativas, objetivos y metas; todas estas se deben de enfocar en confrontar la prevención del rechazo, deserción, normalidad mínima, convivencia escolar, y participación social¹⁵³. Adicionalmente, en los CTE se contará con el Sistema de Alerta Temprana (SisAT) que permite contar con información sistemática sobre los alumnos en riesgo de no alcanzar los aprendizajes claves o de abandonar sus estudios¹⁵⁴.

Estos instrumentos son verdaderamente muy útiles, pero aun no estamos hablando de una confrontación directa con el problema planteado, el cual sigue siendo,

¹⁴⁹ Lineamientos Normativos para la Gestión Institucional, Escolar y Pedagógica 2018-2019, *op. cit.*

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 14

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 23

¹⁵² *Ibidem*, pp. 58 y 76

¹⁵³ *Ibidem*, p. 77

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 75

el ausentismo escolar por sí mismo. Respecto a este tema, es oportuno destacar que los lineamientos se renuevan cada ciclo escolar, y que en los del ciclo escolar pasado (2017-2018), si se contemplaba de forma más visible, un procedimiento a seguir en caso de inasistencias frecuentes¹⁵⁵. Precisamente, las inasistencias eran un indicador de presunción de vulneración de derechos; el cual dejaba al docente la tarea de informarle al director para que integrara un expediente para entregar al Programa de Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes previsto en la ley, y se informare a la autoridad inmediata, ya sea interponiendo una denuncia ante la Subprocuraduría del DIF o al 089¹⁵⁶. No obstante, en los lineamientos vigentes, este procedimiento ha desaparecido para dar lugarle lugar a otro que se explicará a continuación: un protocolo de actuación en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato¹⁵⁷.

El artículo 111 de la LPDNNABC determina que la procuraduría debe establecer contacto y trabajar con las autoridades administrativas de educación, para garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes¹⁵⁸, y es por ello que se estableció el “Protocolo para la prevención, detección y actuación en situación de riesgo por abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato de niñas, niños y adolescentes”¹⁵⁹. En este se establece que la autoridad escolar debe conocer y aplicar la normatividad correspondiente en favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes¹⁶⁰, de igual modo los inspectores deben verificar que su cumpla el protocolo en las escuelas a su cargo. No obstante el avance que

¹⁵⁵ Lineamientos Normativos para la Gestión Institucional, Escolar y Pedagógica 2017-2018 del Estado de Baja California, y aplicable a los Centros de Trabajo de los servicios Educativos a cargo de la Coordinación General de Educación Básica y los particulares autorizados para impartir la Educación Básica, incorporados a la ISEP y SEBS.

¹⁵⁶ *Idem*

¹⁵⁷ Lineamientos Normativos para la Gestión Institucional, Escolar y Pedagógica 2018-2019, *op. cit.*

¹⁵⁸ Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, *op. cit.*

¹⁵⁹ Lineamientos Normativos para la Gestión Institucional, Escolar y Pedagógica 2018-2019, *op. cit.*

¹⁶⁰ *Ibidem*, 96

representa este protocolo para el Estado; en el mismo no se prevé el procedimiento a seguir en casos de inasistencias, ausentismo o abandono.

4.3.- El procedimiento a seguir en las leyes de protección

Las leyes de protección establecen que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos de los Menores y la Familia en el Estado es una autoridad administrativa que se encarga de la protección y promoción de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, procurando la equidad y seguridad jurídica¹⁶¹. Esta institución depende del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en Baja California, y se encuentra facultada para dar seguimiento a las denuncias de menores en estado de vulnerabilidad, debiendo además coadyuvar con el Ministerio Público en delitos cometidos contra estos¹⁶².

Para el adecuado funcionamiento de la procuraduría, esta se auxilia de suprocuradurías estatales y municipales, las cuales son desconcentradas, debiendo contar con área jurídica, psicológica, de trabajo social, de recepción y canalización¹⁶³. A estas también les corresponde el seguimiento de los casos de vulnerabilidad de los menores; de hecho, el área jurídica es la encargada de promover y gestionar los trámites judiciales y administrativos, coadyuvar con el Ministerio Público y aportar pruebas¹⁶⁴.

De acuerdo al artículo 113 de la LPDNNABC, la procuraduría para solicitar la protección y restitución integral de derechos de niñas, niños y adolescentes debe operar conforme a un procedimiento, el cual da inicio con la detección o el recibimiento de casos de restricción o vulneración de derechos por medio de una denuncia (1); seguido a esto, la procuraduría se debe ir al encuentro del niño, niña o adolescente para diagnosticar su situación (2); determinar qué derechos han sido restringidos o vulnerados (3); elaborar un diagnóstico respecto a la situación de vulneración, así como un plan de restitución de

¹⁶¹ Ley de Protección y Defensa de los Derechos de los Menores y la Familia en el Estado de Baja California, *op. cit.*.

¹⁶² *Idem*

¹⁶³ *Idem*

¹⁶⁴ *Idem*

derechos, con propuestas de medidas para su protección (4); acordar y coordinar con las instituciones correspondientes que se cumpla el plan mencionado (5) y; dar seguimiento al plan hasta la garantía de sus derechos (6).

Oportunamente, la ley LPDNNABC en su artículo 92, establece que es obligación de quien ejerza la patria potestad, tutela o guarda y custodia, o quienes tengan el cuidado de niñas, niños o adolescentes la garantía de sus derechos alimentarios entre los que se encuentra la educación¹⁶⁵; además establece que deben asegurar que estos niños niñas o adolescentes cursen la educación obligatoria, para lo cual deberán participar en su proceso educativo proporcionándoles condiciones para su continuidad y permanencia en el sistema educativo¹⁶⁶. En específico, los servidores públicos que impidan el ejercicio de algún derecho o no presten un servicio al que estén obligados a niños, niñas o adolescentes, podrán ser objeto de sanciones administrativas¹⁶⁷. En lo que respecta a la ley, el artículo 133 fracción I dispone que se infraccionará a servidores estatales y municipales que con motivo de sus funciones conozcan la violación de algún niño, niña o adolescente, y no lo hagan del conocimiento a la autoridad que corresponda¹⁶⁸. Las sanciones aplicables consisten en amonestación por escrito, multa de hasta mil quinientos días de salario mínimo general vigente en Baja California, y clausura temporal; estas sanciones podrán aplicarse por la dependencia o entidad de la administración pública estatal o municipal competente¹⁶⁹.

¹⁶⁵ *Idem*

¹⁶⁶ *Idem*

¹⁶⁷ *Idem*

¹⁶⁸ *Idem*

¹⁶⁹ *Idem*

De acuerdo a la LPDMFBC, el procedimiento al recibirse la denuncia consiste en ordenarse por medio del área jurídica, el inicio de una investigación, que estará a cargo del área de trabajo social¹⁷⁰. Si el menor resulta estar en situación de peligro, la Procuraduría puede trasladarlo a un albergue temporal, para lo cual debe informar al Ministerio Público, juez o autoridad política, dentro de 48 horas a dicha decisión para que califique la medida y se inicien las actuaciones para determinar la situación legal del menor¹⁷¹. A su vez, la procuraduría debe llevar diligencias y actuaciones para proteger y salvaguardar los derechos fundamentales del menor. Después de realizadas la investigación, la procuraduría debe recomendar a la autoridad que disponga del menor, la reintegración inmediata al núcleo familiar, o bien, la no reintegración temporal. Si se recomienda la no reintegración, la procuraduría debe recomendar también un plan social y la ubicación de una institución que cuide al menor, mientras la autoridad determine su reintegración¹⁷².

¹⁷⁰ *Idem*

¹⁷¹ *Idem*

¹⁷² *Idem*

Capítulo 5.- Estudio de campo

5.1.- Características generales, metodología y técnicas en el estudio

Una vez establecida una breve descripción del procedimiento a seguir en casos de ausentismo en Baja California, es importante examinar con qué frecuencia, de qué manera y en qué circunstancias habrá que sujetarse a estas disposiciones en la práctica. Resulta imprescindible averiguar la forma de operar de las autoridades escolares en estos casos; por tal motivo, se llevó a cabo una recolección de datos, en Mexicali, Baja California, México. La técnica de muestreo aleatorio simple permite generalizar conclusiones respecto a un grupo determinado de la población¹⁷³, en todo caso, lo que se intenta obtener es una muestra representativa de la sociedad; en particular el estudio se ha concentrado en la ciudad de Mexicali, y la técnica de muestreo aleatorio se ha enfocado en nueve zonas escolares distintas de preescolar, de entre las cuales se ha seleccionado con esta técnica una sola escuela por zona.

El enfoque designado en la presente investigación es el cualitativo; al respecto, los autores, Hernandez, Fernandez y Baptista aseguran que una de las características de este tipo de investigación es que: “el investigador se introduce en las experiencias de los participantes y construye el conocimiento”¹⁷⁴. El instrumento que se consideró de mayor utilidad para la obtención de esta información respecto a los participantes, fue la entrevista estructurada. Este tipo de entrevista consiste en una serie de preguntas sujetas a una guía determinada; por medio de ella se reúne la información intercambiada entre el entrevistador, quien hace las preguntas, y el entrevistado, quien ha de responderlas¹⁷⁵. Como técnica, se empleo la entrevista a informantes clave, debido a que en este estudio se requiere la participación de representantes formales de un grupo social determinado que podrán aportar con su experiencia y conocimientos, una mejor

¹⁷³ Otzen, Tamara y Manterola, Carlos, “Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio”, *International Journal of Morphology*, vol. 35, núm. 1, Chile, 2017, pp. 227-232

¹⁷⁴ Hernández Sampieri, Roberto, Fernandez Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar, *Metodología de la investigación*, McGraw-Hill, Interamericana Editores s.a de c.v., 6ta edición, México, 2014, p.9

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 403

descripción de la información que se busca obtener¹⁷⁶. La entrevista utilizada puede examinarse en el anexo de este trabajo.

Es así como los informantes clave seleccionados debían ser todos directivos de educación preescolar, además, para ser escogidos debían desempeñar sus funciones en los centros escolares del Sistema Educativo Estatal, de Mexicali, Baja California, México, y todos estos debían pertenecer a una zona escolar distinta. Las zonas en las que se llevo a cabo la investigación fueron las zonas I, II, III, V, VI, 0, 4 sector 1, 8 sector 2, y 59 sector 2. Cada cédula aplicada contuvo trece preguntas, divididas intencionalmente en tres segmentos para así organizar los datos obtenidos¹⁷⁷. El primer segmento se denomino “sobre el procedimiento”, el segundo “sobre un mecanismo” y el último “sobre la descripción del procedimiento”.

Se hizo la transcripción de la información obtenida por medio de un procesador de textos, se revisó y organizó, clasificándose los resultados en segmentos, y estos a su vez en categorías para su análisis. Cada una de las preguntas de la entrevista realizada a los directivos, corresponde a una categoría. En la tabla 1 se puede observar como cada segmento contiene sus propias categorías que a su vez han quedado definidas. Esta tabla sirve para ilustrar la forma en la que se presentarán los resultados de las entrevistas realizadas a los informantes y cuyo formato se encuentra en el anexo.

¹⁷⁶ Rojas Soriano, Raúl, *Guía para realizar investigaciones sociales*, Plaza y Valdés s.a. de c.v., 39 edición, España, 2014, pp. 216-218

¹⁷⁷ Hernández Sampieri, Roberto..., *op. cit.*, pp. 422-423

1.- Sobre el procedimiento	
Categoría	Definición
1.1.- Comunicación y capacitación al directivo de un procedimiento.	El directivo se le ha comunicado o capacitado por medio de una autoridad superior o de apoyo, o por cualquier otro medio, un procedimiento específico a seguir en casos de ausentismo.
1.2.- Obligatoriedad del procedimiento.	El directivo responde si es obligatorio el procedimiento que aplica en casos de ausentismo escolar, y puede especificar sanciones o infracciones para padres o tutores, o incluso para su persona.
2.- Sobre un mecanismo	
2.1.- Existencia de un mecanismo.	El directivo conoce algún mecanismo que le facilite el procedimiento a seguir en caso de ausentismo escolar.
2.2.- Propuesta de un mecanismo.	El directivo propone algún mecanismo que en su opinión le es conveniente y que le facilita el procedimiento a seguir en caso de ausentismo escolar.
3.- Sobre la descripción del procedimiento	
3.1.- Descripción del procedimiento	La descripción que hace el directivo respecto al procedimiento a seguir en caso de ausentismo a partir de tres días de inasistencia.
1.3.- Efectividad y defectos del procedimiento.	El directivo considera que el procedimiento a seguir en caso de ausentismo, es efectivo; o por el contrario, el directivo identifica algún defecto, deficiencia o problema en el procedimiento.

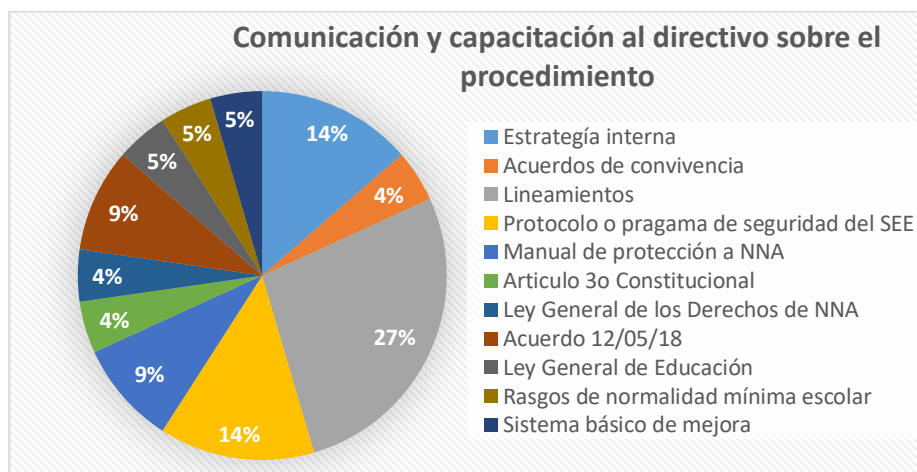
Tabla 1. Segmentos, categorías y su definición.
Fuente: Elaboración propia a partir del anexo.

5.2.- Resultados y observaciones sobre el procedimiento

El primer segmento se dividió en dos categorías. La primera categoría es “comunicación y capacitación al directivo de un procedimiento”; esta categoría se basó en las preguntas 1, 2 y 3 de la entrevista del anexo. Todas las participantes aseguraron que existe un procedimiento a seguir cuando un alumno deja de asistir a la escuela; no obstante, se consideró importante saber si el procedimiento conocido por las participantes, había sido comunicado de la misma forma, es decir, saber si se les había capacitado de igual modo sobre un procedimiento general por medio de un personal

superior jerárquico o de apoyo. También era importante saber si el directivo conocía el fundamento de aquel procedimiento.

A pesar de que la mayoría pudo identificar alguna normativa en la que se sustentara el procedimiento, es decir, alguna ley, reglamento, acuerdo, comunicado oficial, etc., solamente una de las participantes mencionó la capacitación. De estos resultados se enfatiza que no todas las participantes mencionaron los mismos ordenamientos. Además, dos de las nueve participantes, manifestaron haber elaborado su propio procedimiento, debido a que no existía un procedimiento genérico; en palabras de las dos participantes el procedimiento que se aplicaba “lo implementé yo” o “es parte de una estrategia interna”. Por otra parte, la mayoría mencionaron a los lineamientos normativos de SEBS e ISEP¹⁷⁸. Los resultados de esta categoría se pueden contemplar en la gráfica 1.



Gráfica 1. Comunicación y capacitación al directivo sobre el procedimiento.
Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de la recolección de datos.

Ahora bien, en cuanto a la segunda categoría del segmento “sobre el procedimiento”; esta se denominó “obligatoriedad del procedimiento”. El objetivo de las preguntas 4 y 5 de la entrevista realizada, era saber si el directivo podía sostener que el

¹⁷⁸ Lineamientos Normativos para la Gestión Institucional, Escolar y Pedagógica 2018-2019, *op. cit.*

procedimiento conocido en casos de ausentismo escolar, era obligatorio o no; además, se les preguntó a las informantes si estas conocían alguna sanción o infracción de no aplicarse dicho procedimiento.

Ninguna de las participantes pudo especificar alguna sanción o infracción respecto a su persona, y en relación con el procedimiento que aplicaba. Por el contrario, solamente dos de ellas mencionaron una consecuencia en concreto, la cual fue “llamada de atención por parte de mi autoridad inmediata” y “una recomendación por parte de la autoridad”. En este sentido, tres de las participantes expresaron que no existía sanción o infracción alguna para su persona de no aplicar el procedimiento; mientras que las demás aseguraron la existencia de alguna consecuencia pero sin poder mencionar alguna. En la gráfica 2 se muestra la información respecto a esta categoría, en la que se pueden apreciar los resultados; como ya se mencionó, la mayoría responde que existe una sanción o infracción, o que es parte de su responsabilidad, pero no fueron capaces de mencionar ningún tipo de consecuencia hacia su persona en caso de no aplicar el procedimiento.

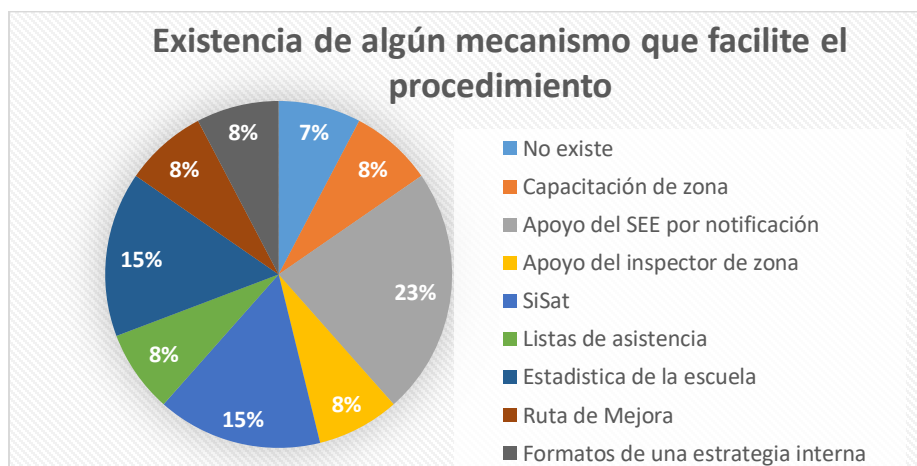


Gráfica 2. Conocimiento del directivo sobre sanciones o infracciones que pudiese recibir de no aplicar el procedimiento.

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de la recolección de datos.

5.3.- Resultados y observaciones sobre el mecanismo

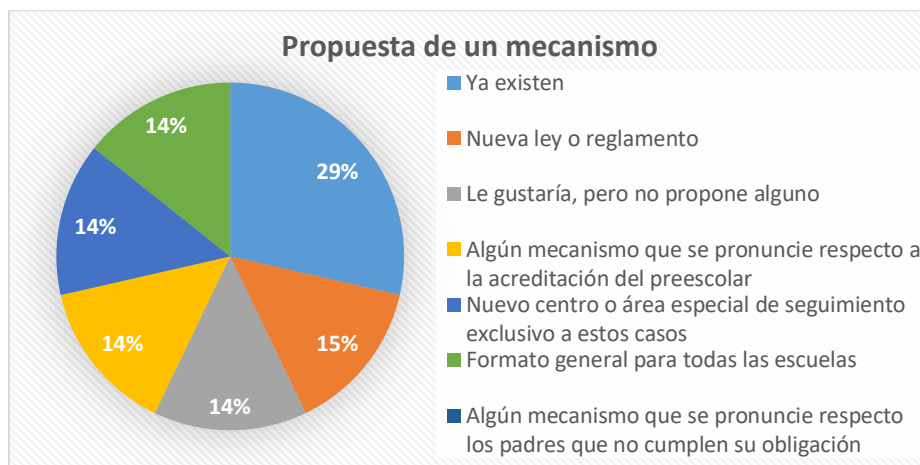
Del segundo segmento “sobre un mecanismo”, se distinguen dos categorías: “existencia de un mecanismo” y “propuesta de un mecanismo”. Las preguntas 7 y 8 de la entrevista del anexo corresponden a este segmento. Con la primera categoría se buscó saber si las informantes conocían algún mecanismo que facilitara el procedimiento a seguir en casos de ausentismo escolar. En esta categoría, solo una de las participantes comento que no existía un mecanismo, mientras que las demás mencionaron que si existía uno; sin embargo, como se puede apreciar en la gráfica 3, las respuestas compartidas por las participantes son muy diversas entre sí. Solamente tres de las participantes lograron coincidir con la respuesta de otra participante. No obstante que existan diversos medios que faciliten el procedimiento a seguir en casos de ausentismo, se puede inferir de estos resultados, que no es sencillo identificar por el directivo un mecanismo genérico y especializado para tal efecto.



Gráfica 3. Existencia de algún mecanismo que facilite el procedimiento.
Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de la recolección de datos.

Con la categoría “propuesta de un mecanismo” fue posible conocer las propuestas que el mismo directivo hace respecto a que se instaure un nuevo mecanismo que facilite el procedimiento a seguir en casos de ausentismo. En la gráfica 4 se distinguen estas

propuestas. Por otro lado, tres de las informantes manifestaron que ya existían mecanismos, por lo que no propusieron ninguno.



Gráfica 4. Propuesta de un mecanismo.

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de la recolección de datos.

5.4.- Resultados y observaciones sobre la descripción del procedimiento

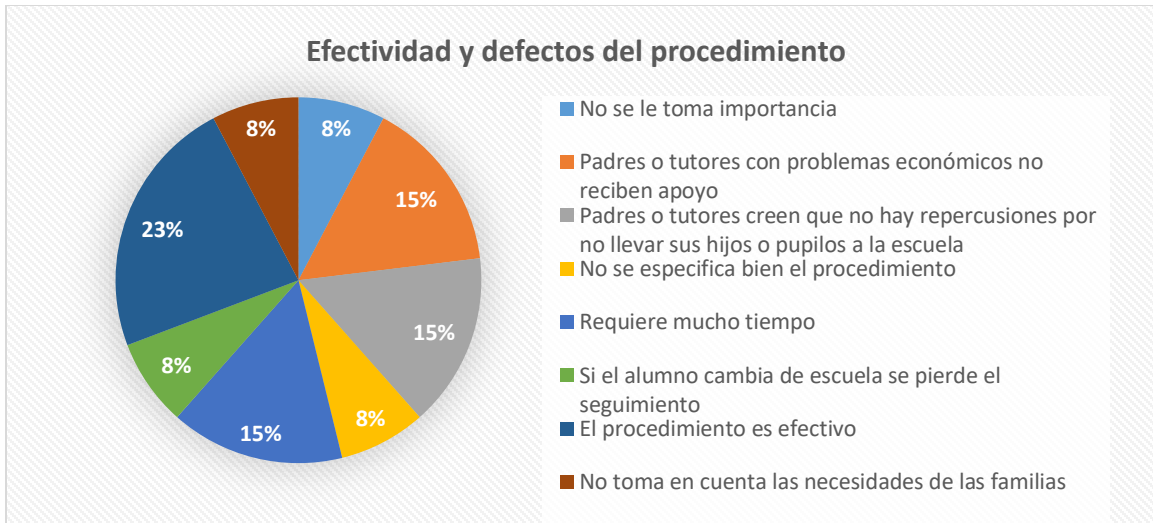
Con el último segmento, se pretendía conocer la descripción que hacía el directivo respecto al procedimiento a seguir en casos de ausentismo. Este segmento se basó en las respuestas de las preguntas 6, 9, 10, 11, 12 y 13 de la entrevista del anexo. La primera categoría consiste en “la descripción del procedimiento” por sí mismo. Al respecto, se les preguntó a las participantes el procedimiento a seguir en caso de que un alumno faltase un día, a lo que solamente dos respondieron que se debía comunicarse con los padres; mientras que las demás respondieron que por un día no pasaba nada.

En este sentido, se les preguntó la cantidad de inasistencias requeridas para que se llevase a cabo el procedimiento conocido; todas las informantes respondieron que la cantidad requerida eran tres inasistencias. Además, ocho de las nueve participantes contestaron que el procedimiento a seguir en casos de inasistencias era el mismo si estas inasistencias eran continuas o discontinuas.

Adicionalmente, se les solicitó a las participantes describir el procedimiento que aplicaban respecto al ausentismo. Todas concidieron en que se debían de comunicar primeramente con los padres de familia; cada una de las participantes describió el procedimiento a su manera. Algunas de las descripciones diferían mucho de las otras. Por ejemplo, una de las participantes comentó que se podría dar de baja al alumno, mientras que otra aseguró que dar de baja no era una opción. Por otra parte, la mayoría sitúo a la educadora frente a grupo como la primera instancia, y a la directora como la siguiente, cuando persistían las faltas o inasistencias sin justificarse.

Por lo que concierne a la tercera instancia, las respuestas coincidieron menos; la mayoría no mencionó ninguna. Se mencionó la visita a la casa del alumno – que de no funcionar se notificaría con un oficio al sistema educativo con los datos del alumno–, la citación a los padres, la notificación a la inspectora de zona, y por último, el apoyo de la Unidad de Servicios de Apoyo a la Educacion Regular (USAER). Respecto a esta categoría, no se consideró pertinente incluir información en gráfica porque se les solicitó a las participantes información de tipo cualitativa, y que consistió en la narración del procedimiento, por lo que no se obtuvieron datos categóricos.

La última categoría consiste en la “efectividad y defectos del procedimiento”. Esta categoría se relaciona con las preguntas 7 y 13 de la entrevista del anexo. En cuanto a los resultados de esta categoría, solamente tres de las nueve informantes contestaron que el procedimiento a seguir en casos de ausentismo era efectivo; por lo que las demás fueron capaces de señalar algún defecto o deficiencia en el procedimiento que conocían.



Gráfica 5. Efectividad y defectos del procedimiento.
 Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de la recolección de datos.

En la gráfica 5 estos defectos se ilustran. Las respuestas de las informantes en esta categoría variaron mucho; dos veces se mencionó que uno de los problemas era el tiempo que se invertía para solucionar la situación. De igual modo, dos participantes mencionaron que el problema era que a los padres o tutores no se les apoyaba económicamente, y otras dos que hay padres o tutores que no tomaban en serio las repercusiones por no llevar a sus hijos o pupilos a la escuela.

Conclusiones y propuestas

La educación es un proceso constante y maravilloso por el que es posible el desarrollo de nuestras muchas capacidades. Por medio de la educación podemos aprovechar y ejercer nuestra autonomía, identidad y libertad en el mundo. En México, la educación es un derecho humano principalmente reconocido en tratados internacionales, la constitución mexicana, y en otras leyes tanto de carácter federal como local. El derecho consagrado en estos documentos se refiere a un tipo de educación, y esta es la educación formal. El derecho a la educación formal consiste en tener acceso al conocimiento sistemático y organizado que se suscita en la escuela.

Los niños de entre 3 a 5 años de edad, son parte de un grupo especial de la población, cuyos derechos están protegidos en el ordenamiento jurídico mexicano. Que niñas y niños de edad preescolar no asistan regularmente a la escuela, constituye una violación a su derecho de recibir educación, un derecho que confronta la CDN, la CPEUM, y diversas leyes, tales como la LGE y la LGDNNA. Si las autoridades tienen conocimiento de casos de ausentismo deben de notificarlo, de lo contrario, podrían ser sancionadas. Precisamente, el artículo 57 fracción XXII de la LGDNNA tiene por objeto exigir a las autoridades que establezcan mecanismos para llevar a cabo esta notificación.

El ausentismo podría definirse como la no asistencia reiterada del alumno a la escuela. El ausentismo al preescolar por sí mismo vulnera y restringe el derecho de niños y niñas a recibir educación. Diversas investigaciones demuestran que la educación preescolar trasciende significativamente en la vida de las personas. Las razones por las que padres o tutores no cumplen la obligación pueden variar, en el peor de los casos, estas pueden venir acompañadas de la violación de otros derechos. Por ello, resulta de gran importancia, hacerle saber a la procuraduría sobre los casos de ausentismo.

El gobierno, por su parte, debe garantizar las condiciones necesarias para la permanencia en el sistema educativo de todos los niños y niñas. Atendiendo al esquema de las 4 A, el Estado debe cumplir con la asequibilidad, acceso, aceptabilidad, y adaptabilidad; todas estas se relacionan con la permanencia, y le exigen al Estado

mejorar diversos aspectos de educación. Del mismo modo lo hace el ICRE, que resalta la importancia de la cobertura educativa desde los 3 años de edad.

Las autoridades que tienen un primer contacto en casos de ausentismo, son las autoridades escolares, tales como docentes, directivos, inspectores, y demás encargados en los centros educativos. En un segundo momento, estos problemas son detectados por las autoridades educativas, ya sea a nivel local o federal. En Baja California, la actuación de las autoridades escolares es regulada por los Lineamientos Normativos para la Gestión Institucional, Escolar y Pedagógica 2018-2019; mientras que la actuación de la procuraduría se rige por la LPDMFBC y por la LPDNNABC.

No obstante que los lineamientos y las leyes de protección persiguen algunos objetivos distintos, se complementan y regulan la asistencia a la escuela de forma directa e indirecta. Los lineamientos contienen herramientas para gestionar y contribuir a la asistencia regular de los alumnos, antes de tener que notificar a la procuraduría. En caso de que estas herramientas no tuviesen el efecto esperado, tendría que seguirse el procedimiento contemplado en las leyes de protección, en el que se pretende la restitución de los derechos vulnerados.

Mediante el estudio de campo, realizado en la ciudad de Mexicali, Baja California, fue posible conocer el procedimiento aplicado por directoras de preescolar en casos de ausentismo. Las participantes aportaron muy valiosa información respecto al procedimiento. Entre los defectos del procedimiento identificados por las informantes se encontraron: el tiempo que se invertía para solucionar la situación, la falta de apoyo económico a padres o tutores, así como la falta de seriedad y compromiso por parte de padres o tutores respecto a llevar a sus hijos o pupilos a la escuela.

La información que aportaron respecto a la descripción del procedimiento resulto ser enriquecedora. Por ejemplo, se pudo conocer, por mayoría absoluta de las participantes, que a partir de tres inasistencias se daba inicio a un procedimiento interno, en el que el primer paso era la comunicación con los padres o tutores. Además, se pudo conocer que todas identificaban algún sustento legal del procedimiento. Por otra parte, resultaron preocupantes la diversidad de respuestas en cuanto al sustento o conocimiento respecto al procedimiento, así como de su descripción en algunas etapas,

el desconocimiento de una sanción hacia su persona en la no aplicación del procedimiento y la disimilitud de respuestas en cuanto a los mecanismos en casos de ausentismo.

A pesar de que existen diversos mecanismos que auxilian en el tema de la permanencia a la escuela, todavía no se ha elaborado un mecanismo lo suficientemente eficaz para que se aplique de forma genérica en todas las escuelas y que confronte directamente el problema del ausentismo. Por lo tanto, la falta de garantía al derecho humano a la educación de niños y niñas en edad preescolar y en relación con el ausentismo, podría subsanarse estableciendo un mecanismo que revistiera de un carácter genérico y obligatorio, y que se aplicase a todas las escuelas de preescolar.

Por consiguiente, se propone que un protocolo podría ser el instrumento más adecuado para guiar la actuación de las autoridades escolares y del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia; siempre y cuando, este protocolo contenga o tome en cuenta para su creación, las bases jurídicas elementales que en este trabajo se desarrollaron. La pertinencia propuesta de un protocolo se justifica por su naturaleza sistemática, cuyo diseño puede adaptarse a cualquier legislación.

Finalmente, se considera que sería de gran utilidad que se llevaran a cabo más estudios respecto a la garantía del derecho humano a la educación. En este trabajo se abordó exclusivamente el tema del ausentismo en preescolar, sin embargo, en lo concerniente al ámbito jurídico, queda un compromiso pendiente respecto a otras problemáticas tales como la falta de matriculación y el abandono escolar, y en relación a los otros niveles educativos que conforman la educación obligatoria en México. En este sentido, se espera que el destino de la regulación educativa dependa del progreso científico, la reflexión y la empatía, y no por el contrario, de decisiones arbitrarias o deshonestas, ya que en el mismo se encuentra en juego la calidad de vida que tendrán niños, niñas y adolescentes en nuestro país, y a quienes se les debe garantizar, en todo momento, su derecho a recibir educación.

Fuentes consultadas

Bibliográficas

- ÁLVAREZ LEDESMA, Mario, Introducción al derecho, 3ª Ed., McGraw-Hill/Interamericana Editores s.a. de c.v., México, 2015
- BARBA CASILLAS, Jose Bonifacio, Educación para los derechos humanos, México, Fondo de Cultura Económica, 1997
- CAMACHO LÓPEZ, Marilú, Gómez Téllez, Andrés Otilio y Cordero Pinto, Guadalupe, Resiliencia, cultura de paz y el orientador en la reforma educativa, México, UNACH, 2014
- CARRILLO MAYORGA, José, Metodología de la investigación jurídica, Editorial Flores, México, 2016
- DELORS, Jacques, La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, Madrid, Santillana Ediciones UNESCO, 1996
- UNESCO, et al., Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible, UNESCO, 2015
- PROGRAMA ENTRE CULTURAS, Una mejor educación para una mejor sociedad, Madrid, Federación Internacional de Fe y Alegría, 2008
- FEDERICO ARRIOLA, Juan, Breves consideraciones sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, José Luis Caballero, La Declaración Universal de los Derechos Humanos: Reflexiones en torno a su 60 aniversario, Porrúa, México, 2009
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF), Niñas y niños fuera de la escuela, México, 2016
- FREIRE, Paulo, Pedagogía del oprimido, 2a Ed., trad. de Jorge Mellado, México, Siglo XXI editores s.a. de c.v, 2005

- GARCÍA GRACIA, Maribel, Absentismo y abandono escolar. La persistencia de una problemática escolar y social, Madrid, España, Editorial Síntesis, 2013
- GONZÁLEZ CONTRÓ, Mónica, Derechos humanos de los niños. Una propuesta de fundamentación, México, UNAM, 2008
- HARO, Ricardo, Constitución, poder y control, México, UNAM, 2002, recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/391/10.pdf>
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar, Metodología de la investigación, McGraw-Hill, Interamericana Editores s.a de c.v., 6ta ed., México, 2014
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, El derecho a la educación en México, Informe 2009, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2009
- INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, La educación obligatoria en México, Informe 2018, México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2018
- LLEIXÀ ARRIBAS, Teresa, La educación infantil. 0-6 años. Vol. I. El descubrimiento de sí mismo y del entorno, 4ª ed., Barcelona, Editorial Paidotribo, 1990, Vol. I
- MEXICANOS PRIMERO, ICRE: Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa Estatal 2018, Mexicanos Primero, México, 2018, pp. 16-21
- MORRISON, George S., Educación infantil, 9ª ed., España, Pearson Educación, 2005
- RAMÍREZ GARCÍA, Hugo Saúl y PALLARES YABUR, Pedro de Jesús, Derechos humanos, México, Oxford, 2011
- ROJAS SORIANO, Raúl, Guía para realizar investigaciones sociales, Plaza y Valdés s.a. de c.v., 39 ed., España, 2014

Hemerográficas

- CASTRO LEIVA, Luis, “Las paradojas de las revoluciones hispanoamericanas”, Revista Internacional de Derechos Sociales, Marzo 1989, p. 54, recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000824/082447so.pdf>
- CONDE GARCÍA, Francisco Javier, “La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y los derechos de la persona humana en el Mensaje de Navidad de 1942, de S. S. Pío XII”, Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época, vol. 2, España
- CANCHOLA, Alejandra y GARCÍA, Carina, “Diputados circulan borrador de reforma educativa”, El Universal, México, 2019
- KÖSTER, Anne Julia, “Educación asequible, accesible, aceptable y adaptable para los pueblos indígenas en México: Una revisión estadística” Alteridad. Revista de Educación, Vol. 11, núm. 1, enero-junio 2016
- LATAPÍ SARRE, Pablo, “El derecho a la educación. su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa.” Revista Mexicana de Investigación Educativa, México, Vol. 14, núm. 40, enero-marzo 2009
- SCHWEINHART, Lawrence J., MONTIE, Jeanne, XIANG, Zongping, BARNETT, W. Steven, BELFIELD, Clive R., y NORES, Milagros, “The High/Scope Perry Preschool Study. Through Age 40. Summary, Conclusions, and Frequently Asked Questions”, High/Scope Press, Educational Research Foundation, Estados Unidos, 2005.
- OTZEN, Tamara y MANTEROLA, Carlos, “Técnicas de muestreo sobre una población a estudio”, International Journal of Morphology, vol. 35, núm. 1, Chile, 2017, pp. 227-232
- TOMASEVSKI, Katarina, “Indicadores del derecho a la educación” Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, Vol. 40, núm. 40, julio-diciembre 2004

VELÁZQUEZ, Iris, “Reponen autonomía en reforma educativa”, Mural Guadalajara, México, 2019

Informáticas

Consejo Nacional de Población, “En 2018, la población infantil de México representará el 21.3 por ciento: CONAPO”, México, abril de 2018, <https://www.gob.mx/conapo/prensa/en-2018-la-poblacion-infantil-de-mexico-representara-el-21-3-por-ciento-conapo>

Sitio web oficial de Mexicanos Primero, <https://www.mexicanosprimero.org/>

Normativas

Acuerdo número 07/03/18 por el que se emiten los Lineamientos generales del Sistema de Información y Gestión Educativa, Diario Oficial de la Federación, México, 2018

Acuerdo número 09/05/18 por el que se establecen los calendarios escolares para el ciclo lectivo 2018-2019, aplicables en toda la República para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, Diario Oficial de la Federación, México, 2018

Acuerdo número 11/03/19 por el que se establecen las normas generales para la evaluación del aprendizaje, acreditación, promoción, regularización y certificación de los educandos de la educación básica, Diario Oficial de la Federación, México, 2019

Acuerdo número 12/05/18 por el que se establecen las normas generales para la evaluación de los aprendizajes esperados, acreditación, regularización, promoción y certificación de los educandos de la educación básica, México, 2018

Asamblea General de las Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, Estados Unidos, 1945

Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos del Niño, resolución 44/25, 1989

Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Resolución 217 A (III), París, Francia, 1948

Asamblea General de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, resolución 2200 A (XXI), Nueva York, Estados Unidos, 1966

Asamblea Nacional Constituyente francesa, Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, Francia, 1789

Código Penal Federal, México, 1931

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1917

Ley de Protección y Defensa de los Derechos de los Menores y la Familia en el Estado de Baja California, México, 2008

Ley General de Educación, México, 1993

Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, México, 2014

Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, México, 2000

Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, México, 2015

Lineamientos Normativos para la Gestión Institucional, Escolar y Pedagógica 2017-2018 del Estado de Baja California, y aplicable a los Centros de Trabajo de los servicios Educativos a cargo de la Coordinación General de Educación Básica y los particulares autorizados para impartir la Educación Básica, incorporados a la ISEP y SEBS, México, 2017

Lineamientos Normativos para la Gestión Institucional, Escolar y Pedagógica 2018-2019, Aplicables a los Centros de Trabajo Oficiales de los Servicios Educativos a cargo de la Coordinación General de Educación Básica y los Particulares con Autorización para Impartir Estudios de Educación Básica, incorporados al Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California (ISEP) para el Ciclo Escolar 2018-2019, México, 2018

Lineamientos Normativos para la Gestión Institucional, Escolar y Pedagógica 2018-2019, Aplicables a los Centros de Trabajo Oficiales de los Servicios Educativos a cargo de la Coordinación General de Educación Básica y los Particulares con Autorización para Impartir Estudios de Educación Básica, incorporados al Instituto de Servicios Educativos y Pedagógicos de Baja California (SEBS) para el Ciclo Escolar 2018-2019, México, 2018

Normas Específicas de Control Escolar relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Promoción, Regularización y Certificación en la Educación Básica, Secretaría de Educación Pública, México, 2018

Tesis VI.1o.A.99 A (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, noviembre de 2016, p. 2363

Anexo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA Facultad de Derecho - Mexicali



Estimado Directivo:

Con grato placer me dirijo a usted y me presento: Soy estudiante de Especialidad en Derecho de la Facultad de Derecho en la Universidad Autónoma de Baja California, y estoy realizando una investigación denominada "El derecho humano a la educación y el ausentismo en preescolar". Atendiendo a su experiencia y al cargo que desempeña como directivo, le agradecería su colaboración contestando las siguientes preguntas, de las cuales se obtendría valiosa información para nuestro estudio. Le informamos que las respuestas se utilizarán con fines académicos y únicamente para la presente investigación, por lo que la confidencialidad que nos otorgue será respetada.

Cédula N°: _____

Lugar y Fecha: _____

Nombre del aplicador: Alejandra Itzel Machado González

Datos generales

Nombre:

Edad:

Grado de estudios:

Zona escolar:

Centro escolar de adscripción:

Cargo que desempeña en el centro escolar:

Antigüedad o años en servicio:

Antigüedad o años en servicio en el actual centro escolar:

Sobre el procedimiento

- 1.- ¿Existe un procedimiento a seguir cuando un alumno deja de asistir a la escuela?

- 2.- ¿Cómo es que conoció usted este procedimiento?

- 3.- ¿Sabe si el procedimiento tiene fundamento en alguna ley, reglamento, acuerdo, comunicado oficial, etc.? Si la respuesta es sí, favor de especificar.

- 4.- ¿Sabe si este procedimiento es obligatorio?

- 5.- ¿Sabe si el no aplicar dicho procedimiento le produciría a usted alguna sanción, infracción o cualquier otro tipo de consecuencia?

- 6.- ¿Cree usted que el procedimiento a seguir en casos de inasistencias o faltas de alumnos es efectivo? Si la respuesta es no, ¿qué defectos o deficiencias presenta? ¿Cuáles son los problemas más habituales con motivo de su experiencia al aplicar el procedimiento?

Sobre un mecanismo

- 7.- ¿Sabe usted si existe algún mecanismo para llevar a cabo este procedimiento? Entendiéndose por mecanismo, como una herramienta que le facilite la ejecución del procedimiento que usted conoce. Si la respuesta es sí, especifique el mecanismo o los mecanismos conocidos.

- 8.- ¿Le gustaría que existiera algún mecanismo para llevar a cabo este procedimiento? Si la respuesta es sí, ¿qué tipo de mecanismo cree usted que sería más conveniente?

Sobre la descripción del procedimiento

9.- ¿Qué se hace si un alumno falta o no asiste a la escuela un día? ¿Quién debe de actuar en estos casos y qué se debe de hacer?

10.- ¿Hasta cuantas faltas o inasistencias se cambia el procedimiento de actuación?

11.- Tomando en cuenta la respuesta anterior, ¿qué se hace si un alumno falta o no asiste tales días a la escuela? ¿Quién debe de actuar en estos casos y qué se debe de hacer?

12.- ¿Es el mismo procedimiento para las faltas o inasistencias continuas y discontinuas? Si la respuesta es no, explique el por qué.

13.- ¿Qué desventajas o defectos percibe al aplicar este procedimiento?