

# Capítulo 6. Educación inicial en México

María Clotilde Juárez Hernández

Claudia Alaníz Hernández

Rosa María Torres Hernández

Miguel Ángel Olivo Pérez

## Introducción

En México, hasta el 2018, la educación inicial tenía dos acepciones: una genérica, entendida como el servicio educativo para niñas y niños (en adelante, niños) menores de 6 años de edad, cuyo propósito era potenciar el desarrollo integral y armónico, mediante experiencias formativas, educativas y afectivas; y una específica, diferenciada por edad, según la cual los centros de educación inicial atienden a niños de 0 a 3 años y los centros de educación preescolar de 3 a 6 años. En este capítulo utilizaremos el término de educación inicial tal como la Secretaría de Educación Pública (SEP) lo ha empleado en ambas acepciones (2017b).

El Gobierno Federal de la Cuarta Transformación ha intervenido de dos formas en la educación inicial: 1) el 18 de febrero del 2019 anunció la eliminación de los subsidios a las estancias infantiles en las que se atienden aproximadamente 300 000 niños, siendo dichos subsidios sustituidos por apoyos económicos de 800 pesos (equivalentes a 41 dólares) al mes para la atención y el cuidado de cada niño, los cuales se entregan de manera directa y prioritariamente a las madres trabajadoras en condiciones de pobreza y vulnerabilidad; será una tarea pendiente para el futuro valorar los impactos de dicha medida; 2) el 9 de mayo del 2019, el Poder Legislativo aprobó en lo general la nueva reforma

educativa, que modifica sustancialmente el sentido del párrafo precedente al reconocer el derecho del niño a la educación inicial y establecerla como obligatoria y parte de la educación básica.

El artículo 3.º constitucional reformado declara que el Estado es el “rector” de la educación obligatoria, universal, inclusiva, pública, gratuita y laica, y que garantizará la educación inicial, comprometiéndose, en un plazo no mayor de seis meses, a definir una estrategia nacional de atención a la primera infancia. Este cambio trascendente radica en pasar del reconocimiento de los derechos sociales a los derechos humanos en beneficio de la primera infancia mexicana.

Es imprescindible alertar sobre el riesgo de posibles interpretaciones erróneas que se le puedan dar al sentido de la obligatoriedad de la educación inicial. Debido a la naturaleza de las necesidades de los niños de 0 a 3 años de edad para garantizar su sobrevivencia y desarrollo, aunque la educación inicial forme parte de la educación básica, no significa que sea sinónimo de escolarización precoz prescrita curricularmente.

A pesar de que el nuevo artículo 3.º constitucional hable de planteles educativos, es decir de “escuelas” como espacios en los que se gesta el proceso de enseñanza-aprendizaje, y que el Estado garantice que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno contribuyan a los fines de la educación, en general y de la educación inicial en particular, esto no quiere decir que se requieren espacios concebidos como “aulas” para bebés, infantes y niños pequeños. En cambio, significa que se necesita una infraestructura idónea con espacios y recursos diseñados especialmente no solo para preservar su seguridad e integridad física, sino también para facilitar y promover que esos niños, concebidos como personas,

desplieguen su desarrollo integral y aprendizaje a través de la mediación del trabajo profesional e interacción lúdica de los agentes educativos.

Es importante no olvidar que, en educación inicial, se requiere también recuperar espacios que funcionen como “escuelas para padres” en los que se acompañe a madres, padres y cuidadores para trabajar, desde una perspectiva humanamente comprensiva, en el enriquecimiento de su función parental y cuidado de crianza sensible, para que puedan incidir de modo favorable en el desarrollo y aprendizaje de sus hijos pequeños.

La reforma educativa del 2019 tiene todavía un largo camino legal que recorrer, antes de tener mayor certidumbre acerca de cómo operará la educación inicial. Por lo pronto, el propósito del presente capítulo es mostrar un panorama general de la situación actual, tanto de la población infantil menor de 6 años que requiere de servicios integrales de atención, cuidado y educación, como de las tensiones generadas por la complejidad de los procesos, las contradicciones, las paradojas y los desfases en las políticas públicas en materia educativa de la primera infancia mexicana.

## Condiciones de vida de la primera infancia mexicana

La primera infancia (de 0 a 6 años) es un periodo crítico para la supervivencia y el desarrollo integral. Desde el comienzo de la vida, neurológica, física y cognitivamente, los niños necesitan estar bien nutridos, sanos y estimulados. Bebés, infantes y niños pequeños dependen en lo social y lo emocional de los adultos y sus vínculos afectivos. En los contextos familiar y educativo, necesitan cuidadores/educadores éticamente responsables y sensibles que entiendan y atiendan de manera oportuna y pertinente sus necesidades físicas, emocionales, de desarrollo y

aprendizaje. El propósito de este apartado es explorar algunas condiciones reales de la vida de la primera infancia mexicana.

### Condiciones demográficas y étnicas

La Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Geografía e Información (INEGI) registró 119,5 millones de habitantes, de los cuales, 25,6 millones se reconocían como indígenas según el Centro Nacional de Población Indígena (2016) y 7,4 millones eran monolingües hablantes de una lengua indígena (HLI) (Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, INEE, 2018). La población infantil de 0 a 5 años alcanzaba los 12,7 millones. De ellos, por su origen étnico, 11,2 millones eran niños no indígenas y 1,5 millones eran niños indígenas. Por su edad, estaban distribuidos así: de 0 a 3 años, 6,1 millones; de 3 a 6 años, 6,6 millones. La búsqueda de datos, sin localizarlos, confirmó la invisibilidad “real” de la población de 0 a 3 años y evidenció la carencia de un sistema nacional de información sobre la primera infancia mexicana que requeriría incluir hasta la georreferenciación.

### Condiciones socioeconómicas

La Evaluación Multidimensional de la Pobreza en México (ingreso y carencias sociales) indicó que 53 millones (40 %) de mexicanos viven en condiciones de pobreza y 9 millones (7 %) en pobreza extrema; 8,3 millones de indígenas en condiciones de pobreza residen en el Estado de México (Consejo Nacional de Evaluación, CONEVAL, 2018), Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán (INEE, 2018). La vulnerabilidad y precariedad prevalecen en zonas urbanas marginadas, rurales y comunidades predominantemente indígenas y HLI (CONEVAL, 2017).

## Condiciones de salud y protección

La Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015 reveló las condiciones de los niños menores de 6 años con respecto a temas fundamentales como la nutrición, la vacunación, la mortalidad infantil, entre otros (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, 2015) (véase Tabla 6.1).

**Tabla 6.1. Condiciones de salud y protección de los niños menores de 6 años**

Aspecto	Descripción
Nutrición	Peso al nacer: promedio (90 %) y menor a los 2500 g (10 %)
Lactancia materna de bebés menores de 6 meses	Exclusiva 31 %; predominante 39 %. El 47 % de niños de 6 a 24 meses no son alimentados adecuadamente. El 27 % de los niños menores de 6 años tiene desnutrición.
Vacunación	Solo el 33 % de los niños de 2 a 3 años recibió el esquema completo de vacunación.
Riesgo de supervivencia	Solo 75 % de las madres consultó un médico por síntomas respiratorios y fiebre de su hijo, y casi la mitad por diarrea.
Mortalidad infantil	Por 1000 niños nacidos vivos, mueren 15 antes de los 5 años. En 2015, murieron 93 niños diariamente (CONEVAL, 2018).
Maternidad adolescente	En zonas rurales, 23 %; urbanas, 15 %. Consecuencias: bebé con bajo peso al nacer, mayor mortalidad infantil, menor apoyo emocional y estimulación cognitiva, menor capacidad de aprendizaje (Consejo Nacional de Población, 2014).
Salud materno-infantil	El 99 % de las embarazadas tuvo atención médica prenatal.
Mortalidad materna	En el 2015, asociada al embarazo, parto o puerperio, por cada 100 000 bebés nacidos vivos, murió el 35 % de las madres; porcentaje mayor al 22 % de Chile (CONEVAL, 2018).
Depresión materna	19 %
Cuidado negligente	Niños menores de cinco años dejados solos o al cuidado de otro niño menor, 5 %
Disciplina violenta	Niños de 1 a 14 años agredidos psicológica o físicamente, 63 %
Violencia contra la mujer	7 de cada 10 mujeres mayores de 15 años han sido violentadas física, sexual, psicológica o económicamente (CONEVAL, 2018).

Desigualdad de género	Es la desventaja social y económica de la mujer frente al hombre (Organización Mundial de la Salud y Organización de Panamericana de la Salud, 2013). La violencia afecta a mujeres y niños, sin embargo, el 5 % de las mujeres entre 14 y 49 años justifica que el marido sea violento (pegue y castigue).
Protección de la identidad	Bebés registrados al nacimiento, 95 %; con acta 94 %
Agua	El 98 % de las familias tienen agua limpia para beber (81 % en zonas urbanas; 46 % en zonas rurales).

Fuente: elaboración propia con base en UNICEF (2015)

### Condiciones de desarrollo

En las relaciones familias y diádicas madre-bebé/infante/niño pequeño, el cuidado de crianza (arrullo, amamantamiento, alimentación, aseo, juego y expresiones afectuosas) es una oportunidad educativa significativa cuando el adulto/cuidador/educador piensa a los niños como personas y establece un contacto humano afectivo y lúdico al mirarlos, hablarles, explicarles, cantarles, bailarles y sonreírles. La atención y el cuidado funcionan como contención emocional y expresión natural de la educación informal que los cuidadores, como agentes educativos, ofrecen para enriquecer el desarrollo de los niños en los contextos familiar, comunitario y educativo, independientemente de su condición socioeconómica y cultural (Juárez-Hernández, 2004).

Conceptualmente el desarrollo humano es “un proceso” en continua transformación. Inicia en el momento mismo de la concepción y concluye con la muerte. Es también “un producto” resultado de la interacción dialéctica entre lo interno y lo externo que produce cambios cualitativos y cuantitativos, que modifican integral y armónicamente el desarrollo físico, social, emocional y cognitivo de los niños [con o sin discapacidad o talento sobresaliente]. Cambios y productos que se evidencian en su crecimiento y comportamiento progresivamente más organizado, coordinado y complejo. (Juárez-Hernández, 2005, pp. 73-74)

Datos de la misma Encuesta 2015, identificaron que el apoyo parental en casa para el aprendizaje de los niños de 3 a 5 años era del 76 %: materno, 62 %; paterno, 14 %. El 82 % de los niños de 3 a 5 años tenían un desarrollo adecuado. En cambio, los niños de 4 a 5 años mostraron dificultades de desarrollo en: comunicación oral, 1 %; motor o socio-emocional o cognitivo, 23 %; ansiedad, 6 % y aprendizaje, 2 %. El 2 % de los niños entre 2 y 4 años presentaban discapacidad (UNICEF, 2015).

### Atención, cuidado y educación de niños de 0 a 3 años

La reforma constitucional del artículo 3.º (Diario Oficial de la Federación, 15-05-2019) y el artículo 6.º de la Ley General de Educación establecen que, “La educación inicial es un derecho de la niñez y es responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia y garantizarla” [...]. También, dicha Ley dice en su artículo 37 que, la educación básica está compuesta por el nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria. Artículo 38, el Estado generará progresivamente las condiciones para la prestación universal del servicio de la educación inicial y dichos servicios son: escolarizada y no escolarizada (Diario Oficial de la Federación, 30-09-2019).

Los servicios de la educación inicial para los niños menores de 3 años de edad en México se caracterizan por estar a cargo de tres distintas secretarías del Gobierno federal: Educación Pública, Desarrollo Social y Salud. Esta característica ha impreso un sello de heterogeneidad en varios aspectos, por ejemplo, los Centros de Educación Inicial se nombran como guarderías, estancias o centros; se atiende a distinto tipo de población: general, indígena y comunitario; el servicio que se ofrece depende del tipo de población, en tres modalidades: escolarizada, semiescolarizada y no escolarizada. Dado que la reforma del artículo 3.º constitucional

del 2019 implica que la educación inicial se integra al sistema educativo nacional como parte de la educación básica obligatoria, en los hechos la heterogeneidad es una contradicción y una práctica fuera de la ley. Debiendo estar concentrada y regulada en la SEP, está atomizado en tres sectores; la contratación del personal no requiere de un perfil de educador (es suficiente ser técnico como agente educativo o puericultor) y menos aún se exige una formación profesional, lo cual llevando la heterogeneidad a condiciones precarias e inestables de contratación laboral (véase Tabla 6.2).

**Tabla 6.2. Heterogeneidad de los servicios de educación inicial. México**

Forma	Sector	Dependencia	Centro de Atención Infantil <sup>d</sup>	Servicio	Modalidad
Directa	Educación	Secretaría de Educación Pública (SEP)	Centro de Desarrollo Infantil <sup>d</sup>	General	Escolarizada
		Dirección General de Educación Indígena-SEP	Centro Comunitario	Indígena	Semiescolarizada
Organismo descentralizado		Consejo Nacional de Fomento Educativo <sup>a</sup>	Centro de Educación Infantil <sup>b</sup>	Indígena	No escolarizada
	Comunitario			Semiescolarizada	

Cualquier otro medio	Salud	Instituto de Servicios de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado <sup>c</sup>	Estancia de Bienestar y Desarrollo Infantil <sup>d</sup>	General	Escolarizada
		Instituto Mexicano de Seguro Social <sup>c</sup>	Guardería <sup>d</sup>	General	Escolarizada
		Sistema Nacional Desarrollo de la Infancia y la Familia <sup>c</sup>	Centro Asistencial Desarrollo Infantil <sup>d</sup> y Centro Asistencia Infantil <sup>d</sup> Comunitario	General	Escolarizada
	Social	Secretaría de Desarrollo Social <sup>b</sup>	Estancia Infantil <sup>d</sup>	General	Escolarizada
	Salud Social	Particulares	Guardería <sup>d</sup>	General	Escolarizada

**Fuente: elaboración propia**

**a** El CONAFE ofrece dos modalidades: comunitaria e indígena, trabajando con madres.

**b** CEI lo aporta la comunidad.

**c** El ISSSTE, el IMSS y la SEDESOL tienen guarderías que operan particulares.

**d** Los CAI ofrecen la modalidad escolarizada

Los datos de la tabla 6.3 muestran la distribución de la población atendida en el ciclo escolar 2017-2018, en total de 1 299 117 niños de 0 a 3 años, en cada uno de los sectores del Gobierno federal: Educación atendió a 383 013 niños, hijos de maestras o maestros de educación básica en servicio; Desarrollo Social a 364 814 niños, hijos de madres o padres que no tienen el derecho laboral a la prestación del cuidado de sus hijos; Salud divide su servicio en dos: el Instituto Mexicano del Seguro Social recibió a 206 993 hijos de madres y padres trabajadores del sector privado; el Instituto de Servicios de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado atendió a 29 170 niños cuyos padres laboraban en el Gobierno federal.

**Tabla 6.3. Niños atendidos en educación inicial, ciclo escolar 2017-2018.**  
**México**

Institución/Sector	Educación	Salud	Social
Secretaría de Educación Pública (SEP)	2		
Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)	383 013		
Instituto de Servicios de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)		29 170 <sup>1</sup>	
Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS)		206 993 <sup>1</sup>	
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)			364 814
Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)			315 127
Totales	383 013	236 163	679 941

**Fuente: elaboración propia con base en CONAFE (2018)**

ISSSTE e IMSS: datos de INFOMEX y sumatoria de matrícula en guarderías directas e indirectas; SEDESOL y SNDIF, datos de INFOMEX.

<sup>1</sup>Datos del ISSSTE e IMSS, actualizados al mes de mayo del 2018.

<sup>2</sup> La SEP (2018a, 2018b) no reportó datos.

Cabe señalar que la reforma constitucional del artículo 3.º marca una antes y un después. Antes se reconocía el derecho de la madre o padre a la prestación del cuidado de sus hijos mientras trabajaban. A partir del 15 de mayo del 2019, se reconoce a la educación inicial como derecho de todo niño menor de 3 años de edad. Esto implica que, el 100 % de los niños tienen el derecho independientemente de que sus padres trabajen o no, permanezcan al cuidado de la familia en su hogar o asistan a un Centro de Educación Inicial.

El artículo 3.º de la Ley de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (2011) estableció que “Los derechos laborales [...] del artículo 123 de la Constitución

de los Estados Unidos Mexicanos para las hijas e hijos de trabajadores y trabajadoras en materia de guarderías y prestaciones sociales [...] tienen preeminencia en esta Ley” (énfasis añadido). Así, la SEP atiende prioritariamente a madres/docentes en servicio de la educación básica obligatoria en el país. El ISSSTE y el IMSS responden a tal derecho. La SEDESOL (2018), el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y el CONAFE atienden a madres trabajadoras sin derechos laborales, ofreciéndoles una prestación de seguridad social. La nueva Reforma carga la balanza hacia el niño reconociendo que la educación inicial es su derecho, privilegiando así no solo el principio del interés superior del niño, sino esencialmente sus derechos humanos.

### Educación preescolar obligatoria (de 3 a 6 años)

De la población total de 6,6 millones de niños de 3 a 5 años, en el ciclo 2018-2019, se matriculó en preescolar nacional a 4,9 millones de niños atendidos en modalidad escolarizada (SEP, 2018a), por casi 231 000 maestras, en casi 90 000 escuelas (SEP, 2017a). Preescolar general matriculó al 88,4 % de niños en zonas urbanas y urbanas marginadas; preescolar indígena inscribió al 8,4 % de niños de diversas etnias; preescolar comunitario atendió al 3,2 % de niños de pequeñas y alejadas comunidades rurales e indígenas (SEP, 2018b).

La cobertura en niños de 5 años en tercer grado fue del 82,9 % y del 74,6 % en niños de 3 a 5 años de los tres grados. Estos índices señalan la no universalidad de la educación preescolar obligatoria. Menos del 50,0 % de los niños de 3 a 4 años ingresa a preescolar. En los hechos, algunos permanecen en educación inicial, por así convenir a sus padres trabajadores; el resto lo hace en casa. Con la reforma al artículo 31 constitucional, el cual enfatiza que es “responsabilidad de los mexicanos que sus hijos

o pupilos [...] reciban la educación obligatoria y deban revisar su progreso y desempeño” se esperaría que, sin coerción, aumenten los índices de cobertura.

Debido a que en el sistema educativo nacional el primer grado de preescolar se considera un año transicional, desde el 2015, se aplica la estrategia nacional inclusiva (SEP, 2017a) en los centros de atención infantil del ISSSTE, el IMSS y la SEDESOL, donde trabajan pedagógicamente con los niños de 3 a 4 años y la SEP los certifica para ingresar directamente al segundo grado de preescolar. Sin embargo, del total de niños de 4 años que se inscriben, el 10 % no regresa al tercer grado para concluir su educación preescolar.

El preescolar indígena lo ofrecen en modalidad escolarizada dos instancias: la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) que atiende a 423 344 niños, con 19 031 maestros, en 9 838 escuelas; el CONAFE sirve a 412 186 niños, con 19 067 maestros en 9 797 escuelas. El 60 % de los alumnos y 72 % de los maestros son hablantes de lengua indígena (HLI). Aunque maestro y alumno sean HLI, no necesariamente coinciden en que sea la misma. Según el INEE y UNICEF (2016), entre las lenguas indígenas más frecuentes se encuentran náhuatl, maya, lenguas mixtecas, totonaca, otomí, huasteco, tzotzil, tzeltal, tlapaneco y tarahumara; las predominantes son náhuatl y maya con 44,4 %. Las nuevas reformas establecen que en los pueblos y las comunidades indígenas se impartirá educación plurilingüe: lengua materna indígena, español e inglés.

La DGEI ofrece sus servicios a la población preescolar de niños migrantes en modalidad semiescolarizada, que en el ciclo 2017-2018 recibió únicamente al 17 % (INEE, 2018) y por el CONAFE atendió a 47 773 preescolares en albergues donde los padres trabajan la siembra o la cosecha de productos agrícolas.

En el ciclo 2017-2018, sin desglosar los datos de preescolar, se reportó que se dio atención a un total de 191 219 niños de educación básica obligatoria con algún tipo de discapacidad: visual, 8499 (ceguera o baja visión); audición, 13 583 (sordera e hipoacusia); motriz, 18 673; intelectual, 115 755 y aptitudes sobresalientes, 34 709 (SEP, 2018a). Resalta el 50 % de discapacidad intelectual. ¿Tendrá que ver con la desnutrición desde la primera infancia?

Según las reformas del 2019, las escuelas de educación básica con alta marginación, mejorarán las condiciones de vida, comenzando por su alimentación. Así mismo, los estudiantes en vulnerabilidad social serán respaldados mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales. En un plazo no mayor a 180 días, el Ejecutivo Federal definirá la Estrategia nacional de inclusión educativa.

## Conclusiones

De los casi 13 millones de niños mexicanos menores de 6 años en periodo crítico para la supervivencia y el desarrollo integral, cerca del 50 % desde el comienzo de su vida está en riesgo, carece de la protección de sus fundamentales derechos sociales. Sus condiciones de pobreza y carencias de alimentación, salud, protección social y educación los mantiene desnutridos, sin vacunas, enfermos, pobremente estimulados y hasta huérfanos. Algunos mueren antes de los 5 años y los que sobreviven tienen afectaciones neurológicas, físicas o cognitivas, responsables de problemas de desarrollo y aprendizaje. En consecuencia, a la educación básica llegan casi 116 000 niños con discapacidad intelectual. Es esperanzador que, a partir de las reformas constitucionales de 2019, con el reconocimiento de los derechos humanos, el Estado garantice calidad y equidad en las condiciones de vida y bienestar de la primera infancia.

Aunque bebés, infantes y niños pequeños dependen de adultos/cuidadores éticamente responsables y sensibles que atienden de modo oportuno y pertinente sus necesidades físicas, emocionales, de desarrollo y aprendizaje, las mujeres/madres participan ante todo en el hogar para apoyar a sus hijos. El cuidado negligente se asocia con la depresión materna o el trabajo fuera de casa. La violencia intrafamiliar afecta a mujeres y niños.

La educación inicial ha tenido un enfoque de derechos. Se ha privilegiado el derecho laboral de la madre trabajadora, la reforma del 2019 declara el derecho humano del niño a la educación inicial. La educación preescolar obligatoria no tiene aún una cobertura universal. La educación preescolar para niños indígenas y migrantes se ofrece sin criterios de calidad ni equidad.

La reforma educativa del 2019 se propone transformar la educación inicial a partir de reconocer los derechos humanos del niño, enfatizando la obligatoriedad de la atención, el cuidado, el desarrollo y la educación para la primera infancia con calidad y equidad para la población infantil que vive en condiciones de alta marginación, exclusión, discriminación y vulnerabilidad

## Políticas públicas de educación inicial (de 0 a 4 años)

El propósito del apartado es dar cuenta del marco de Políticas de Atención y Educación a la Primera Infancia (PAEPI) que, en el caso mexicano, se aplican como políticas reguladoras sin ser justificables o exigibles al Estado. Esta sección se estructura en tres partes: inicia con la revisión del marco legal, continúa con los programas específicos y modalidades de atención, para cerrar con el análisis de la oferta de educación inicial bajo tres consideraciones:

1. La obligatoriedad del preescolar desde el 2002 cubre los niños de 3 a 5 años mientras la educación inicial explícitamente abarca infantes de 0 a 3 años, pero los atiende en las estancias hasta los 4 años de edad, por lo que se empalma con el primero del preescolar, pero cabe mencionar que se mantiene dentro de esquemas menos formales.

2. La atención infantil es vista como prestación laboral y no como derecho a la protección y cuidado; en consecuencia, se enmarca en las políticas de combate a la pobreza (como un indicador más) con estrategias de focalización, y no bajo el principio de atención universal.

3. México ocupa el sexto lugar de mayor pobreza infantil en el reporte 2018 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En relación con esto, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNICEF) afirma:

La población de entre cero y cinco años no alcanza a recibir todos los servicios para gozar de un desarrollo integral óptimo, pues al no asistir a la escuela es compleja la provisión de los bienes y servicios necesarios al respecto. (2015, p. 11)

El avance más significativo de los últimos años sobre los derechos de la infancia ha sido el de registro de nacimiento, pero aún no es universal.

## Marco legislativo para las PAEPI

México no reconoce la educación como derecho humano, tampoco suscribió la Convención contra la Discriminación Educativa de 1960 que lo obligaría a garantizar la atención de toda la población desde los 3 años de edad, ni a la menor (de 0 a 3 años) reconocida como atribución del Estado desde el 2012. El Estado se limita a impartir y a dar facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. La mejor forma de avanzar en el sentido de la Convención de los Derechos de los Niños (CDN) sería incluir los derechos de la niñez (y no solo señalar su interés superior) dentro del artículo 4.º constitucional.

En 1999 se crearon organismos estatales de verificación de cumplimiento de la CDN, pero solo en 7 de los 32 estados (Colima, Nayarit, Puebla, Oaxaca, Querétaro, Guerrero e Hidalgo), y el avance más significativo en lo que va del siglo es la aprobación de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) en 2014, cuando se modificaron las atribuciones y se crearon instancias coordinadas dentro del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), pero esta institución desde el inicio de la presidencia de López Obrador se encuentra en reestructuración dentro de la recién creada Secretaría de Bienestar (sustituto de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL).

Finalmente, existe una iniciativa de la organización 5 de junio (después del trágico deceso de 49 niños en el incendio de la Guardería ABC en Hermosillo, Sonora, en el 2009), que posicionó en la agenda pública el inadecuado funcionamiento de las estancias subrogadas del IMSS impulsando la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil (conocida como ley 5 de junio), aprobada en el pleno de la Cámara en el 2011, pero que a la fecha solo ha sido ratificada por nueve entidades: Baja California, Ciudad de México (CDMX), Colima,

estado de México, Jalisco, Puebla, Sonora, Tabasco y Yucatán, lo cual ha estancado su implementación a nivel nacional. Sin embargo, las deficiencias de los centros infantiles auspiciados por el IMSS y la SEDESOL llevaron al Ejecutivo, a principios del 2019, a la cancelación de guarderías de SEDESOL y a preferir una estrategia de corresponsabilidad con la sociedad civil. El lento avance para garantizar los derechos de los niños en México es reflejo de la falta de coordinación federal y estatal.

### Programas específicos de atención

De acuerdo con la información de la UNICEF, México reporta acciones<sup>1</sup> de desarrollo infantil temprano para menores de cinco años que se clasifican en cuatro derechos básicos:

- Desarrollo
- Supervivencia (salud)
- Participación
- Protección (Pirozzi, 2013)

Las acciones se concentran en las secretarías de Educación, Salud y Desarrollo Social (transferencias y guarderías); el SNDIE, el IMSS (guarderías) y la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas.

Hasta el 2018, la política social se ejecutaba por criterios de focalización y no de atención universal. Prospera (antes Oportunidades) fue de los programas más significativos en la atención de familias en contextos de pobreza severa y se complementó con el Programa de Apoyo Alimentario, con foco de atención en menores de 5 años, mujeres embarazadas o en lactancia.

---

1. México maneja las acciones de manera indistinta para referirse a políticas, programas, talleres o pláticas, por lo que es prácticamente imposible hacer su seguimiento.

El Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras de Prospera, dirigido a madres trabajadoras, estudiantes y a padres solos,<sup>2</sup> hasta 2018 fue la política intersectorial más importante al articular componentes de salud, educación y alimentación en los hogares en situación de pobreza alimentaria. A pesar de carecer de un padrón exacto, según los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sí llega a los niños en condiciones de mayor vulnerabilidad en comunidades rurales.

Si bien el programa se caracteriza por abordar integralmente la pobreza, incorporando distintas modalidades de intervención, es preciso destacar que, como en otros programas de transferencias condicionadas, las mujeres son consideradas solo en su rol de corresponsables del cuidado de la infancia y la adolescencia. Las transferencias —administradas por mujeres— pueden o no impactar en las relaciones de género, pero a todas luces no son suficientes. (Giacometti y Pautassi, 2014, p. 63)

### Modalidades de atención educativa

En México las diferencias de acceso escolar se agravan por nivel socioeconómico, zona geográfica y origen étnico. Este último concentra las desigualdades, pero cabe mencionar que la educación inicial dirigida a indígenas se atiende a través del CONAFE en zonas rurales, pero se invisibiliza su integración y derecho a hablar en su lengua materna en contextos urbanos.

De manera general, el tipo de atención puede dividirse en formal y no convencional. La formal o escolarizada (Centros de Atención Infantil y guarderías) se ha adecuado paulatinamente a

---

2. El Programa de Estancias Subrogadas se encuentra en revisión al momento de elaboración del presente trabajo pues la Secretaría de Bienestar estima que solo el 30 % cubre plenamente los requisitos de operación.

un currículo nacional, sin embargo, su carácter no obligatorio y la falta de supervisión permite que no siempre se cumpla.<sup>3</sup> Muchos se limitan a cubrir necesidades básicas (asistencial) y pocos tienen enfoques más integrales (educativos). La agrupación general de los niños es en secciones de Lactantes (0-18 meses), Maternales (1.6-3.11 años) y Preescolares (tres a cinco años).<sup>4</sup>

Por tipo de sostenimiento, los planteles infantiles se clasifican en:

- Públicos: administradas por la SEP, el CONAFE, el IMSS, el ISSSTE y otras dependencias
- Subvencionados: Guarderías particulares subrogadas de la SEDESOL y el IMSS
- Privados: con cobro directo a padres

Una diferencia fundamental entre estos centros de atención infantil es que los primeros son los que cuentan con la infraestructura adecuada para promover un desarrollo integral de los niños desde un enfoque de atención pedagógica.<sup>5</sup> Los segundos cumplen preponderantemente la función de resguardo mientras las madres trabajan, presentan un enfoque de atención asistencial con componentes de socialización básica.<sup>6</sup> Para el caso

---

3. Existe una preocupación mayor por el cumplimiento de las medidas de protección civil, infraestructura y mobiliario supervisadas dos veces al año, que por las actividades pedagógicas.

4. Es común que los CENDI brinden servicio preescolar a niños de 4 a 5 años.

5. Los CENDI ofrecen la versión más completa de atención al cubrir las tres funciones: asistencial, socializadora y pedagógica. Se integran a través de los servicios médico, nutricional, odontológico, psicológico, trabajo social y pedagógico. Además, cuentan con instalaciones óptimas de infraestructura: 2,34 m<sup>2</sup> en aula por niño y 3,44 m<sup>2</sup> por niño en patio de juegos.

6. Las guarderías subrogadas hasta enero del 2019 recibieron 900 pesos mensuales por niño de 1 a 3 años once meses y 1800 pesos por niños de 4 a 5,11 años más un apoyo inicial de 70 000 pesos para adecuar el espacio, que prácticamente son casas adaptadas.

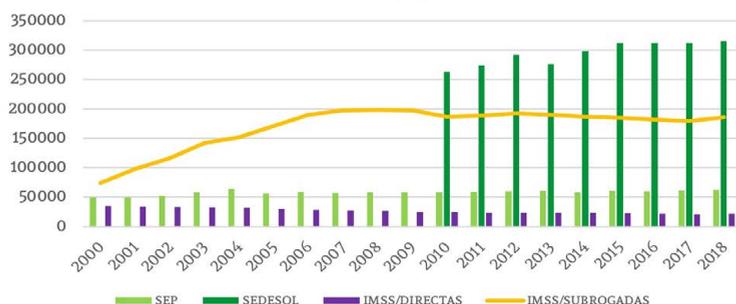
de los últimos, la falta de regulación permite que operen en un abanico amplio de oferta entre las tres funciones (asistencial, socializadora y pedagógica). A principios del 2019 se canceló este modelo sustituyéndolo por un apoyo monetario directo a la madre de 800 pesos por niño. La decisión transfirió un problema del Estado a la potestad materna.

La modalidad no convencional (talleres, tutorías, asesoría de crianza, etc.) es atendida por promotores, voluntarios, madres cuidadoras o agentes de la comunidad. Opera a través del CONAFE y el SNDIF y pretende difundir prácticas positivas de crianza para menores de cuatro años principalmente en comunidades rurales y de alta y muy alta marginación. Incluye estimulación para el desarrollo físico, cognitivo, social y emocional desde una perspectiva de género.

Las pláticas de buena crianza se realizan dos veces por semana de octubre a junio. El taller en su conjunto permite revalorar el potencial educativo de los materiales y las actividades cotidianas. Incluye estimulación para el desarrollo físico, cognitivo, social y emocional desde una perspectiva de género.

Durante el ciclo 2016-2017, el CONAFE benefició a 199 681 niños, 196 196 niñas y 409 353 padres de familia en 27 756 acciones en esta modalidad de educación inicial.

La modalidad de atención formal en los CENDI de dependencias federales tiene modelo educativo, infraestructura y profesionales atendiendo a los niños. En la Figura 6.1 se puede apreciar que la sep y el imss no han construido guarderías desde el 2000; en cambio, se extendió la cobertura del modelo subrogado del IMSS y la SEDESOL.

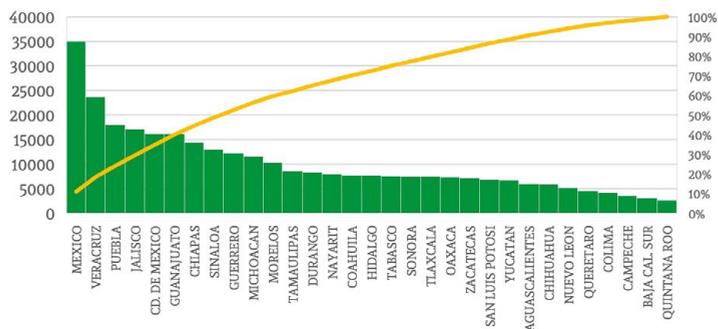


**Figura 6.1.** Total niños de 0 a 3 años atendidos por dependencia en México, 2000-2018

**Fuente:** Alaníz (2020, p. 139)

Se ha incrementado el número de guarderías SEDESOL, pero la cobertura ha tenido altibajos, en particular después de la trágica muerte de niños en la Guardería ABC (aunque esta pertenecía al sistema subrogado del IMSS).

La expansión de las guarderías de SEDESOL presenta una correlación directa con la densidad demográfica (Puebla concentra un elevado índice de población infantil), y no necesariamente con los estados más pobres. Ello nos permite afirmar que la dispersión poblacional dificulta el acceso educativo en las entidades más pobres.



**Figura 6.2.** Niños atendidos en estancias en México, 2018

**Fuente:** elaboración propia con base en solicitud a la Plataforma Nacional de Transparencia (2018)

En México, las posibilidades de acceso a educación inicial (y a los demás niveles educativos) se relacionan directamente con la condición geográfica y económica de las familias. Chiapas, Guerrero y Oaxaca concentran niveles elevados de pobreza extrema y población indígena además poseen la mayor proporción de pobreza infantil.

La atención para niños indígenas en cursos/talleres comunitarios es menor en comparación con la que reciben en centros convencionales (CENDI), y para el ciclo escolar 2016-2017 representan el 12 % de la población atendida. Chiapas, Oaxaca y Guerrero concentran la mayor población infantil atendida en modalidades no convencionales lo que refuerza su condición de marginalidad.

## Conclusión

Las políticas reflejan la falta de prioridad en el cuidado a la primera infancia y una inadecuada regulación. La reforma constitucional para el establecimiento de la obligatoriedad de la educación inicial en el 2019 no es suficiente y ratifica sus necesidades:

1. Avanzar en el reconocimiento al derecho de los niños a la protección
2. Superar la visión de modelos escolarizados rígidos preparatorios para la educación primaria: el desarrollo infantil requiere una mirada más amplia
3. Profesionalizar al personal que atiende la primera infancia y fortalecer la universalización del servicio
4. Mejorar las condiciones para el desarrollo cognitivo y las acciones de higiene preventivas

5. Procurar un círculo virtuoso alrededor de los CENDI para que las mujeres cuenten con mejores oportunidades de empleo; además, favorecer salud, nutrición y desarrollo infantil en condiciones de empoderamiento de la mujer.

Los retos que se plantean a los programas de atención a la primera infancia se pueden sintetizar en los siguientes puntos: articular las políticas de atención infantil con las de perspectiva de género dando prioridad a las regiones de mayor desigualdad y universalizar los derechos de la infancia.

## Políticas y leyes en la educación preescolar obligatoria

En esta sección se presenta una breve revisión analítica de la obligatoriedad de la educación preescolar en México y se pone particular énfasis en el contexto político.

En el país, la educación preescolar está regulada por las políticas del sector educativo. Como en otros países, en México, los planes nacionales de desarrollo son los documentos de estrategias programáticas para el logro de objetivos. En esta sección se atiende justo a esas políticas, tomando como punto de referencia el momento en que fue declarada la obligatoriedad del nivel preescolar como parte de la educación básica.

Vale considerar que la educación preescolar existe en México desde el siglo XIX; sin embargo, solo en la década de los años cuarenta del siglo XX se reconoce como parte del sistema educativo nacional y se establece que se impartirá a los niños menores de 6 años. En 1942, Ley de Educación Preescolar precisó que no es obligatoria, ni requisito para ingresar a la educación primaria (Contés y Muñoz, 2008).

A partir de la década de los años noventa, en materia de políticas y leyes para el nivel de educación preescolar se destaca, para efectos de este documento, dos momentos que han tenido repercusiones en el sistema educativo, los niños, los docentes y su formación, así como para los padres de familia.

El primer momento se da en el marco del Acuerdo para la Modernización de Educación Básica (1989-1994) en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Educación, donde se estableció que el nivel preescolar, junto con la educación primaria y secundaria, formaba parte de la educación básica.

El segundo momento se presenta cuando, con la Alianza para el Cambio (2000-2006), se reconoce la obligatoriedad de la educación preescolar, lo que implicó no solo una responsabilidad del Estado en proporcionar educación preescolar a toda la población, sino también el compromiso para los padres de familia en la asistencia de sus hijos a preescolar.

### La educación preescolar como parte de la educación básica

En la década de los noventa se determinaron las bases de una nueva etapa en la política educativa en México, reconocidas como políticas modernizadoras que se venían implantando desde 1983 y que se concretaron en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Latapí afirma que, “la ‘modernización’ obedecía a dos impulsos: el distanciamiento de las posturas posrevolucionarias y el propósito de incorporar a México al grupo de países altamente desarrollados” (2004, p. 51).

En el ámbito de la educación, a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992), rubricado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE),

el Gobierno federal y los Gobiernos estatales, se da entrada franca en la agenda de la era global. En la década de los años 90 la dirección política en México y en América Latina se edificó a partir de acuerdos nacionales y recomendaciones de organismos internacionales como la CEPAL, la UNESCO, el Programa de promoción de la reforma educativa para América Latina y el Banco Mundial.

La acción gubernamental que definió la inserción de México a la globalización económica y a la modernización fue sin duda la suscripción del tratado de libre comercio a partir de 1994. El tratado fue solo el corolario de la política del sexenio, ya que el gobierno de Salinas de Gortari marcó en todo momento la necesidad de que el país se modernizara.

En el plan se reconocía que México y el resto de las naciones estaban interrelacionadas; que los cambios en un área o región tenían efectos en la vida internacional, por lo que se concluía que el cambio en México era “inevitable”. De esta manera se anunciaban transformaciones en todos los sectores de la vida económica, política y social. En particular para la educación, Salinas de Gortari propuso cambiar el sistema educativo, poniendo énfasis en la calidad de la educación, la modernización integral del sistema, bajo la consideración de que la revolución de los conocimientos y la competencia mundial entre las naciones ameritaba una evaluación de los sistemas educativos (Poder Ejecutivo Federal, 1989).

En este contexto el Gobierno consideró tres líneas de acción, conocidas como “las tres erres”: reorganización del sistema educativo, reformulación de los contenidos y revalorización de la función magisterial (Zorrilla y Barba, 2008).

Lo que importa observar para los fines de este documento es que se pensó en la educación básica como un asunto nodal. Esto implicó establecer la obligatoriedad de la educación secundaria y reconocer la obligación de Estado para brindar educación básica en sus tres niveles: preescolar, primaria y secundaria.

### Obligatoriedad de la educación preescolar

En el año 2000 se produjo en México la alternancia política, cuando después de setenta años en los que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —en una posición semejante a la de partido único— perdió las elecciones. La alternancia dio como resultado el triunfo de Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia de la República.

De igual manera que para otros periodos presidenciales, la orientación de la política en materia de educación se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo del que se derivan los planes sectoriales; en él se precisaron los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país. En el caso de la atención a la educación a través del Programa de Salud y Desarrollo Social 2001-2006 se establecieron las estrategias programáticas a partir de un diagnóstico donde el gobierno indicaba los principales logros y limitaciones que se presentaban en México en atención educativa de niños de 0 a 5 años.

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el Programa Nacional de Educación (PNE) 2001-2006 mostraron continuidad con los programas del periodo federal anterior, en cuanto a cobertura y atención a la demanda, pero con un acento especial en la calidad de la educación, como sello o eje vertebral de la educación del sexenio (Martínez Rizo, 2001).

En el Plan Nacional de Educación se asoció el logro de una educación de calidad con cuatro factores: 1) ampliar el sistema educativo equitativamente, 2) proporcionar educación de buena calidad, 3) impulsar el federalismo educativo y 4) evaluar con rendición de cuentas. Además, se introdujo la equidad asociada a la calidad. En términos declarativos se propuso hacer de la educación el gran proyecto nacional mediante programas, planes y acciones que permitieran ofrecer educación para todos, de calidad y vanguardia. De igual manera, se planteó la relación entre el desarrollo económico; la formación de ciudadanos y personas libres; la declaración universal de los derechos humanos; el capital humano para la competitividad; la formación de los valores deseables para la convivencia social; y los valores considerados retóricos por las nuevas generaciones por su incumplimiento reiterado: justicia, libertad, democracia, tolerancia, dignidad, medio ambiente respetado (Moreno, 2004, 2007).

El diagnóstico que presentó el Gobierno federal del nivel preescolar observó un incremento desigual en la matrícula a nivel nacional, un decremento de las escuelas de sostenimiento federal producto de la descentralización y un aumento del número de maestros para atender el nivel. Si bien es cierto que el diagnóstico solo indicó aspectos de cobertura, matrícula, sostenimiento de las escuelas y número de docentes, se dejaron de lado las condiciones en las que se llevaba a cabo la enseñanza en la educación preescolar.

Además del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Educación, se debe considerar el Programa de Acción 2002-2010 (PAFI). Un México apropiado para la infancia y la adolescencia, que fue resultado de la coordinación interinstitucional e intersecretarial con el propósito de generar sinergias. En materia de educación preescolar, se perfiló la idea de cobertura con, entre otras, la atención a las regiones aisladas y grupos sociales margi-

nados. La meta fue la “ampliación de las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas intervenciones apropiadas y de bajo costo con base en la familia y la comunidad” (Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, 2002, p. 87). Además de una meta ampliada que asentaba la idea de “acceso de 90 por ciento de niños y niñas por lo menos a un año de preescolar” (Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, 2002, p. 87).

Todo parece indicar que la educación preescolar fue un tema particularmente relevante, y si bien los actores educativos manifestaron su complacencia por el impulso de la obligatoriedad, las razones de tal acción iban más allá de su dimensión educativa. El gobierno de alternancia tenía que responder a los acuerdos internacionales, y además la obligatoriedad era un tópico que permitió alianzas políticas entre partidos como elementos centrales del poder legislativo, y de igual manera, con el SNTE.

Con el panorama expuesto, el Gobierno mexicano se dio a la tarea de promover la obligatoriedad de la educación preescolar. Desde 1997, el PAN llevó a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley para una adición al artículo 3.º constitucional para que el estado impartiera educación preescolar de manera obligatoria. En esa iniciativa solo se consideraba para la obligatoriedad el periodo de edad de 4 a 5 años. La propuesta no obtuvo la mayoría calificada, pero fue el germen de la discusión en el Congreso del carácter obligatorio de la educación preescolar (Alcudia, 2009). La obligatoriedad de tres años en la educación preescolar se aprobó por el Congreso de la Unión en diciembre del 2001.

Según Reyes Tamez, secretario de Educación del sexenio de Vicente Fox, la decisión de los tres años obligatorios en preescolar los tomó por sorpresa, y tuvieron que operar con el mismo presupuesto los nuevos compromisos. Además, se

habilitaron cientos de profesores que no cursaron la licenciatura en preescolar (Cherem, 2006). La obligatoriedad de la educación preescolar provocó un aumento de la matrícula en el tercer año, incremento en el número de escuelas y mayor número de plazas para contratación de docentes. La matrícula en la modalidad general tuvo un crecimiento de 31,0 %, en indígena fue de 23,3 % y en comunitaria de 2,5 % (Villa y Muñoz, 2008).

Sin embargo, aun con la obligatoriedad y el cambio curricular, el nivel siguió presentando problemas de presupuesto, número de docentes insuficientes, implementación en las zonas de mayor marginalidad, baja matrícula en las modalidades indígena y comunitaria, falta de infraestructura, desarrollo profesional de los docentes, debilidades pedagógicas, asignación de plazas, bajos salarios para los docentes, habilitación de profesores, inadaptación a la diversidad de realidades del país (Cortés y Muñoz, 2008).

Importa dejar sentado además que, como la política de obligatoriedad para la educación preescolar fue posible por las alianzas políticas, estas beneficiaron a algunos agentes como el SNTE, ya que logró controlar las nuevas plazas.

Ahora bien, como colofón es interesante examinar las cosas desde otro ángulo y reconocer que las rutas de las políticas de obligatoriedad de la educación preescolar, de hecho, de la educación básica en general, en ocasiones se encuentran a la deriva o son contradictorias, ya que el reconocimiento los niños como sujetos de derechos ha tomado décadas, y solo se ha delineado más claramente a finales del siglo xx. Lo anterior no significa, como se ha visto en este apartado, que en los hechos se apliquen las políticas, o bien que puedan responder a la heterogeneidad y desigualdad que prevalece en las infancias.

## Tensiones y problemáticas en las políticas de atención a la primera infancia

En México, las políticas de la atención a la primera infancia se implementan en condiciones adversas, tanto por la precariedad en que vive una proporción importante de la población infantil, como por las peculiares tensiones que a través del tiempo han dificultado la implementación de una adecuada educación inicial. De un total de aproximadamente 13 millones de niños mexicanos menores de 5 años en el 2010, 6,4 millones de ellos vivían en pobreza y más de la mitad de los cuales estaban en pobreza extrema (3,5 millones) (Mancini y Pérez, 2012).

Hasta hace pocos años la población infantil permanecía invisibilizada en las políticas sociales y educativas al subordinarla principalmente a la atención a la madre y a las familias. El estudio de las condiciones en que hoy se pretende actualizar el principio universal del derecho humano de atención a los niños más pequeños constituye el punto de partida ético desde el cual las diferentes sociedades tienen el reto de comenzar a elaborar la visión sobre lo que debe significar la “educación de la primera infancia”. Lo anterior no puede llevarse a cabo sin considerar el amplio sector de la población en que se educa específicamente a los niños de 0 a 3 años en el contexto de una alta informalidad y precariedad, donde es necesario reformular el concepto de escuela recuperando la diversidad de prácticas que conforman los climas educativos en las familias y las comunidades.

La tónica del discurso hegemónico contemporáneo que tiende a impregnar la mayoría de las visiones y políticas hoy prevaletentes, se refleja de manera ejemplarmente ilustrativa en la clasificación que hacen Espíndola y otros de los niños en situaciones de pobreza (2017). De acuerdo con estos autores, se pueden destacar al respecto tres enfoques: el del derecho, el

de capacidades y el utilitarista. A pesar de que en el campo de la sociología estos dos últimos enfoques se encuentran desde hace más de una década rebasados por otras perspectivas mejor elaboradas y más amplias (por ejemplo, Bustelo y Minunjin, 1998; Castel, 1998; Silver, 1995; Zermeño, 2010), se sigue recurriendo con frecuencia a ellos por razones exclusivamente ideológicas y políticas. De lo anterior se desprende la consecuencia de que la visión sobre la educación inicial se encuentra aún pendiente de ser consolidada en México tanto como en los demás países del mundo, pues su inserción en las agendas ideológicas y políticas depende de las formas en que actualmente los procesos de subjetivación política, sean subalternos o hegemónicos (Figueroa, 2016), presionan o no por dar reconocimiento y contenido al derecho humano a la vida y la educación de los niños más pequeños.

A nivel de la academia y de la sociedad en general, circulan hoy diversas visiones sobre la problemática de los derechos humanos de la primera infancia, incluyendo el derecho a la educación (por ejemplo, Bustelo, 2007; Figueroa, 2016; Frigerio, 2008; Larrain y Bascuñan, 2009; Red por los derechos de la infancia en México, 2005; Rygaard, 2008). Sin embargo, considerando que la revisión de dicha literatura rebasa los objetivos del presente capítulo, basta con enfatizar la necesidad de movilizar la discusión pública de los diferentes aspectos implicados en el estudio del fenómeno. En tal sentido, no está de más señalar que la perspectiva con que se aborde el estudio de la primera infancia depende de la manera en que determinadas categorías, variables y elementos teórico metodológicos sean puestos en relación.

A continuación se mencionan, *grosso modo* y solo a manera de ejemplo, seis aspectos significativos a considerar y dimensiones de análisis que ilustran las posibles direcciones que pueden tomar las indagaciones sobre las condiciones en que se pretende realizar la educación de la primera infancia:

1. Las situaciones de pobreza de los niños, al igual que la de los individuos de las demás generaciones, es multi-dimensional (Espíndola et al., 2017; Bustelo y Minunjin, 1998), por lo que requiere ser analizada a partir de las situaciones que viven las madres y sus hijos al interior de las familias.
2. Las estrategias y recursos a que recurren las madres de familia para enfrentar los riesgos relacionados con la pobreza y brindar la educación inicial no son ilimitados, por lo que resulta pertinente estudiar tales aspectos.
3. El grado de pobreza en que viven las madres y sus hijos, desde la moderada o leve hasta la más extrema, depende de la forma en que, en las situaciones en que viven, se acumulan diversos factores adversos, de manera que en los casos en que la acumulación de dichos factores es alta, se puede decir que viven en una exclusión social, y si es moderada se puede considerar que viven en la marginación social. Cuando los factores adversos son escasos, se puede decir que hay inclusión (Bustelo y Minunjin, 1998).
4. La manera en que la madre, los demás miembros de la familia y otros actores de la sociedad se insertan en procesos de participación activa, debe ser incorporada como una variable importante para el éxito de cualquier política educativa, lo cual exige tener en consideración las condiciones y capacidades existentes para una nueva cultura política capaz de desterrar los corporativismos y clientelismos. En tal sentido, es preciso actualizar el estudio de las nuevas formas de hacer política al interior de las zonas urbanas populares de las grandes ciudades globales (Sassen, 2013a; Sassen 2013b).

5. A partir de la consideración de la heterogeneidad y la desigualdad social general que caracteriza a la población objeto de estudio, otra dimensión significativa a tomar en cuenta es la de los procesos causales que afectan a las clases sociales. A este respecto valdría la pena recuperar la propuesta de Wright (2018) sobre tres enfoques de las clases sociales, que se pueden combinar en estudios concretos: el de la estratificación, que identifica la clase con los atributos y condiciones materiales de la vida de los individuos; el del acaparamiento de posibilidades, que se centra en la forma en que las posiciones sociales posibilitan a las personas un control sobre recursos económicos de varios tipos, y el de la explotación, que identifica las clases por la forma en que las posiciones económicas proporcionan a algunas personas el control sobre la vida y actividades de otras. La perspectiva de Wright viene a enriquecer significativamente los enfoques obsesivamente centrados en los “hechos”, con frecuencia congelados en datos duros, como las estadísticas que se limitan a la descripción de las condiciones, a manera de priorizar solamente los atributos y las condiciones materiales de los individuos, mientras que los procesos de acumulación de vulnerabilidades, los dinamismos de las oportunidades y los mecanismos del control político son dejados de lado.

Frigerio (2008) señala el peligro que representa la institucionalización de las vidas dañadas. Dicho peligro se encuentra presente por cuanto favorece la instalación de una ceguera socialmente construida que impide afrontar el problema de la atención a la primera infancia. Esto es, las condiciones de pobreza económica en que los índices de desnutrición y enfermedad crecen a niveles alarmantes, así como el deterioro de los lazos sociales que rodean a los niños de primera infancia, constituyen problemáticas que

tienen que ser públicamente reconocidas como las principales condiciones adversas en que se pretende realizar el ideal de la educación inicial.

Aunado a lo anterior se encuentra el problema, igualmente instalado de manera estructural, de la forma errática, contradictoria y tenue en que los niños de la primera infancia han pretendido ser reconocidos como sujetos de derechos solo de *jure*, pero no *de facto*, a través de la aplicación de diversas políticas públicas no solo en los años recientes, sino también a lo largo de la historia de nuestro país. Esto último adquiere particular relevancia, si se considera que la obligatoriedad de la educación básica en México comenzó en 1867 para los niños mayores de 6 años y apenas en el 2002 para los niños mayores de 3 años. Es decir, la reciente política de obligatoriedad educativa adquiere una perspectiva más realista si es ubicada en la perspectiva histórica de intervalo de 135 años: este último intento por inaugurar una nueva etapa en la educación básica carece no del soporte material necesario y de las condiciones socioeconómicas e históricas mínimas para posibilitar un tránsito franco hacia una educación inicial de calidad.

Después de los anteriores de condiciones adversas y la retórica del gesto inaugural que impregna las contradicciones de las políticas públicas en los últimos años en materia de educación a la primera infancia, un tercer elemento se deriva de la creciente puesta en evidencia de lo que bien se puede denominar núcleo duro de la educación inicial: la relación madre e hijo. Si y solo si se toma en cuenta este núcleo duro, cobra sentido pleno el estudio de la legislación, las políticas y las modalidades institucionales de atención a la primera infancia, incluyendo el de las estancias y escuelas como instituciones con mayor capacidad para absorber las tradiciones y prácticas locales de educación a los más pequeños. Por muchos años, la figura de la madre trabajadora ha sido privilegiada por encima de la figura de los menores de 6 años, cuando debieron ser vistos de manera simultánea.

Tal fenómeno conduce a su vez a otro de mayor calado que permite posicionar desde un punto de vista ético y político lo que debiera tomarse en cuenta al momento de estudiar la atención a la primera infancia en el aspecto educativo: el mundo de la madre y el hijo, donde se adscribe la llamada educación informal de la educación inicial y de manera desafortunada ha sido el ámbito hacia el cual a manera de cajón de sastre ha sido arrojada y descuidada la educación inicial bajo la etiqueta de “cuidado maternal”, con el pretexto de que dicho mundo pertenece a la vida privada de las familias y, por lo tanto, no debe de ser objeto de visibilización, discusión, ni interés público.

Por tanto, es necesario conceptualizar la educación inicial no solo como un hecho que se da sin más, sino ubicarla en la perspectiva de las condiciones en que se encuentra actualmente y las condiciones hacia las cuales deseamos que transite. Para ello hace falta dinamizar, tanto a nivel de la academia como a nivel de la sociedad en general, la discusión sobre la manera en que el mundo de la madre y el hijo ha de ser puesto de relieve de cara a una nueva concepción de educación inicial descargada de los lastres que la han caracterizado a través de la historia, así como de la tragedia contemporánea del incumplimiento del principio universal absoluto de los niños a la vida y la felicidad.

## Referencias

- Alaníz, C. (2020). La obligatoriedad de la educación inicial en México: un escenario poco probable (121-154). En L. Reyes, C. Alaníz y M. A. Olivo (coords.). *Educación y reforma en México. A propósito de la 4a transformación*. Del Solar.
- Alcudia, S. (2009). *Importancia de la obligatoriedad de la educación preescolar* [tesis de maestría no publicada, Universidad Pedagógica Nacional].
- Bustelo, E. y Minunjin, A. (1998). *Todos Entran, propuesta para sociedades incluyentes*. UNICEF.

- Bustelo, E. (2007). *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. Siglo XXI.
- Castel, R. (1998). La lógica de la exclusión. En E. Bustelo y A. Minunjin. *Todos Entran, propuesta para sociedades incluyentes*. UNICEF.
- Cherem, S. (2006). *Examen final. La educación en México (2000-2006)*. Tomo I. Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe.
- Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL). (2017). *Comunicado de Prensa No. 03*. <http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicados-prensa/Documents/COMUNICADO-03-Evolucion-Carencias-Sociales-2015.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL). (2018). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN\\_EJECUTIVO\\_IEPDS2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf)
- Consejo Nacional de Fomento a la Educación. (2018). *Discurso del director general del conafe dirigido a la Junta de Gobierno*. <https://www.gob.mx/conafe/articulos/discurso-del-mtro-enrique-torres-rivera-director-general-del-consejo-nacional-de-fomento-educativo-conafe-ante-los-integrantes-de-la-junta-de-gobierno-del-organismo?idiom=es>
- Cortés, D. y Muñoz, A. (2008). El preescolar obligatorio: un balance de las acciones legislativas para su diseño y la reacción de la sociedad civil frente a los problemas de su implementación. En L. Villa (coord.). *Educación preescolar: ¿Hacia dónde debería dirigirse la política educativa?* (pp.25-52). Santillana-Observatorio Ciudadano de la Educación.
- Diario Oficial de la Federación. (2019, 30 de septiembre). *Ley General de Educación*, México. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE\\_300919.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE_300919.pdf)
- Diario Oficial de la Federación. (2011, 24 de octubre). *Decreto por el que se expide la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpsacdii/LGPSACDII\\_orig\\_24oct11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpsacdii/LGPSACDII_orig_24oct11.pdf)

- Diario Oficial de la Federación. (2014, 4 de diciembre). *Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA\\_200618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_200618.pdf)
- Espíndola, E., Sunkel, G., Murden, A. y Milosavljevic, V. (2017). *Medición multidimensional de la pobreza infantil. Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos*. CEPAL-UNICEF.
- Figueroa, C. (2016). *Infancia y ciudadanía: producción de subjetividad en el caso del movimiento por una cultura de derechos de niñez y adolescencia* [tesis de maestría, Universidad de Chile]. <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/145756/Infancia%20y%20ciudadan%C3%ADa.pdf?sequence=1>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2015). *Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres en México*. [https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF\\_ENIM2015.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_ENIM2015.pdf)
- Frigerio, G. (2008). *La división de las infancias. Ensayo sobre la enigmática pulsión antoarcónica*. Del Estante.
- Giacometti, C. y Pautassi, L. (2014). *Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado de cinco países latinoamericanos*. CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información. (2016). *Encuesta Intercensal 2015*. <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>
- Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2016). *Panorama educativo de la población indígena 2015*. [https://www.unicef.org/mexico/spanish/PEPI\\_web.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/PEPI_web.pdf)
- Instituto Nacional de Evaluación de la Educación. (2018). *Población indígena en México*. <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones-micrositio/blog-revista-red/610-blog-revista-red-home/blog-revista-red-articulos/3247-cuanta-poblacion-indigena-hay-en-mexico>
- Juárez-Hernández, M. C. (2004). Estudio transcultural e intercultural del apego en una muestra no clínica de infantes mexicanos. En C. Juárez-Hernández (ed.), *La influencia de la cultura en la relación madre-hijo* (pp. 159-169). SEP-UPN.

- Juárez-Hernández, M. C. (2005). Cómo evaluar y qué evaluar en las competencias de los preescolares al debate. En G. T. Bertussi (coord.) *Anuario Educativo Mexicano. Visión retrospectiva* (pp. 71-93). UPN.
- Larrain, S. y Bascuñan, C. (2009, julio). Los duros golpes del maltrato infantil. Desafíos. Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro. *Boletín de la infancia y la adolescencia sobre el avance de los objetivos del milenio. 9*. CEPAL-UNICEF.
- Latapí, P. (2004). *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretarios (1992-2004)*. Fondo de Cultura Económica.
- Mancini, F. y Pérez, V. (2012). *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México 2008-2010*. CONEVAL-UNICEF.
- Martínez-Rizo, F. (2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después del 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*, 27, 35-56.
- Moreno, P. (2004). La política educativa de Vicente Fox (2001-2006). *Tiempo de Educar*, 5(10), 9-35.
- Moreno, P. (2007). *Proyecto académico y política educativa en la Universidad Pedagógica Nacional 1978-2007*. Una visión retrospectiva. Universidad Pedagógica Nacional.
- Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud. (2013). *La salud en 2013. Un recuento del trabajo de la oms/ops en las Américas*. [https://www.paho.org/arg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1273:la-salud-2013-un-recuento-trabajo-ops-oms-americas&Itemid=229](https://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=1273:la-salud-2013-un-recuento-trabajo-ops-oms-americas&Itemid=229)
- Pirozzi, G. (2013). *Informe anual Unicef México*. [https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEFReporteAnual\\_2013\\_final.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEFReporteAnual_2013_final.pdf)
- Plataforma Nacional de Transparencia. (2018). *Solicitud de información pública n.º 1236000018518*. Gobierno Federal.
- Poder Ejecutivo Federal. (1989). *Programa de Modernización Educativa 1989-1994*. Poder Ejecutivo Federal.
- Red por los Derechos de la Infancia en México. (2005). *Infancias mexicanas. Rostros de la desigualdad. Informe alternativo para el comité de los derechos del niño de la Organización de las Naciones Unidas 1999-2004. Fundación para la protección de la niñez, IAP*. <https://countrymeters.info/es/Mexico>

- Rygaard, N. (2008). *El niño abandonado. Guía para el tratamiento de los trastornos del apego*. Gedisa.
- Sassen, S. (2013a). Entrevista a Saskia Sassen: el momento de los sin poder. *Sociólogos. Blog de sociología y actualidad*. <https://sociologos.com/2013/07/22/entrevista-a-saskia-sassen-el-momento-de-los-sin-poder/>
- Sassen, S. (2013b, octubre). When the center no longer holds. Cities as frontier zones. *Cities. The International Journal of Urban Policy and Planning*, 34, 67-70.
- Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud. (2002). *Un México apropiado para la infancia y la adolescencia Programa de Acción 2002-2010: Secretaría de Desarrollo Social*.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2018). *Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras*. [www.sedesol.gob.mx/](http://www.sedesol.gob.mx/)
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2017a). *Aprendizajes clave. Educación preescolar. Plan y programas. Orientaciones didácticas y sugerencias de evaluación*. <https://www.aprendizajesclave.sep.gob.mx/descargables/biblioteca/preescolar/1LpM-Preescolar-DIGITAL.pdf>
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2017b). *Aprendizajes clave. Educación inicial. Un buen comienzo. Programa para la educación de niños de 0-3 años*. [https://www.aprendizajesclave.sep.gob.mx/descargables/biblioteca/inicial/1Educacion-Inicial\\_Digital.pdf](https://www.aprendizajesclave.sep.gob.mx/descargables/biblioteca/inicial/1Educacion-Inicial_Digital.pdf)
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2018a). *VI Informe de labores 2012-2018*. [https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012\\_2018/6to\\_informe\\_de\\_labores.pdf](https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/6to_informe_de_labores.pdf)
- Secretaría de Educación Pública (SEP). (2018b). *Educación. VI Informe de Gobierno 2013-2018*. [https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/gobierno/6to\\_informe\\_gobierno.pdf](https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/gobierno/6to_informe_gobierno.pdf)
- Silver, H. (1995). Conceptualizing social disadvantage: Three paradigms of social exclusion. En G. Rodgers, C. Gore, Ch. y J. Figueiredo (eds.). *Social exclusion: Rhetoric, reality, responses*. ILO-UNDP.
- Villa, L. y Muñoz, C. (2008). La educación preescolar privada. En L. Villa. (coord.) *Educación preescolar: ¿Hacia dónde debería dirigirse la política educativa?* (pp. 53-78). Santillana-Observatorio Ciudadano de la Educación.

- Wright O. E. (2018). *Comprender las clases sociales*. Akal.
- Yin, K. R. (2014). *Case Study Research. Design and Methods* (5.<sup>a</sup> ed.). Applied Social Research Methods Series. 5, 1-53. Sage.
- Zermeño, S. (2010). Reconstruir a México en el siglo XXI. *Estrategias para mejorar la calidad de vida y enfrentar la destrucción del medio ambiente*. Océano.
- Zorrilla, M. y Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Revista Electrónica Sinéctica*, 30. 1-30.