



## LA EDUCACIÓN INICIAL EN MÉXICO: ¿PRIVILEGIAR EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO?

Claudia Alaníz Hernández  
Universidad Pedagógica Nacional

---

**Área temática:** 10. Política y gestión de la educación.

**Línea temática:** Modelos teóricos: Análisis de política pública.

**Tipo de ponencia:** Reportes parciales o finales de investigación.

---

**Resumen:** Si bien la Educación Inicial comprende de 0 a 3 años de edad como primer eslabón del Sistema Educativo, en los hechos el servicio que ofrecen los Centros de Desarrollo Infantil se empalma con uno o dos años de atención de la educación preescolar. Para la presente investigación tomamos como corte de edad 0 a 4 años porque coincide con la información que reporta el país para instancias internacionales.

El objetivo de la investigación es revisar los avances en las políticas de Atención y Educación a la Primera Infancia a tres décadas de la Convención de los Derechos del Niño. Metodológicamente tomamos como base las dimensiones propuestas por Muller y Surel (1998) para el estudio de las políticas públicas: I. Toma de Decisión, II. Reglamentación y III. Interacción, para analizar las Políticas de Atención y Educación a la Primera Infancia (PAEPI) en nuestro país.

Entre los hallazgos de la investigación encontramos que la tendencia de atención infantil en México la ubica como estrategia de combate a la pobreza y no desde la perspectiva de atención integral de los derechos humanos.

En el análisis de las políticas de atención a la infancia en las últimas décadas ubicamos la estrategia de focalización, cuyas consecuencias son la falta de acceso a oportunidades de desarrollo integral para todos los niños menores con los efectos de exclusión que conlleva. Finalmente, que la estrategia cae en las denominadas políticas maternalistas, que terminan por afectar la equidad de manera contradictoria al reafirmar la responsabilidad primordial de las mujeres en el cuidado de los niños.

**Palabras claves:** Educación Inicial, Política Educativa, Primera Infancia.

## Introducción

El estudio de la Educación Inicial es prácticamente inexistente en México, el último Estado del Conocimiento del COMIE en el campo de las políticas educativas (Maldonado, 2013) refleja la expansión de la investigación sobre educación básica y Media, el interés de los investigadores por abordar programas particulares o bien por periodos sexenales, pero no es el caso de la Educación Inicial como objeto de estudio.

En los últimos años en México se han dado avances en materia de protección a los derechos de los niños y las niñas que derivaron en la promulgación de un marco legal específico y la creación de instituciones encargadas de su protección. Sin embargo, la promulgación de leyes por sí misma no garantiza el acceso de los menores al cuidado y la protección por parte del Estado.

La atención de los menores de 5 años se incorporó como parte de las actividades del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) desde 1998, como estrategia de combate a la pobreza dentro del programa Oportunidades como parte de la política social en México desde el año 2002 y de manera particular con el Programa de *Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras* de la extinta Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) desde 2007 que fuera proyecto estelar del sexenio de Felipe Calderón y resultara fuertemente cuestionado al inicio de la presidencia de López Obador.

Al respecto nos cuestionamos ¿cuál es el avance en los derechos de la infancia en nuestro país?, ¿cuál ha sido el impacto al abordar las políticas de atención a la primera infancia desde estrategias focalizadas? ¿cómo ha contribuido a mejorar la cobertura la perspectiva de atención desde el combate a la pobreza y no desde el principio de igualdad?

Estas y otras cuestiones en un país con desigualdades abismales nos llevó a plantear como hipótesis es que el discurso que prioriza el interés superior del niño en el marco jurídico en México no se tradujo en políticas públicas de atención a la primera infancia, y el objetivo general fue aplicar un marco de análisis de política pública para estudiar la situación de las políticas de atención y educación a la primera infancia en México.

## Desarrollo

### I. Decisión de política: Perspectiva de derecho social vs. derecho humano

El antecedente básico para hablar de la atención a la primera infancia se ubica en la *Conferencia Mundial de Educación para Todos y la Convención de los Derechos de los Niños* (ambas en 1990), al establecer una premisa fundamental: el aprendizaje comienza con el nacimiento (y no con la escolarización).

Para analizar el caso de México debemos considerar que el establecimiento de la obligatoriedad de la educación preescolar en el año 2002 marcó la estrategia de atención para los niños de 3 a 5 años de edad. Con ello la Educación Inicial en su último año (0-4 años) se empalma con inicio del preescolar (3 a 5 años) manteniéndose dentro de esquemas menos formales de cuidado. Aunado a ello, se le considera

una prestación a las madres trabajadoras por lo que no se ha posicionado su atención adecuadamente en el marco de los derechos de la niñez. Nuestro país concibe la educación como un servicio prestado por el Estado y la atención a los niños pequeños se enmarca en las políticas de combate a la pobreza, bajo estrategias de focalización y no bajo el principio de atención universal.

México preserva ambigüedades en la legislación que mantienen la educación inicial y preescolar en la perspectiva de un servicio “no exigible” (derecho social), para la primera, la mayoría de las acciones no han superado la visión asistencial y de resguardo (guarderías).

## II. Regulación: Políticas universales vs Políticas focalizadas

De acuerdo con la información de la UNICEF (2015), México reporta acciones de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) para niños de 0-4 años para referirse de manera indistinta a programas, talleres o pláticas por lo que es difícil hacer su seguimiento, pero se pueden clasificar en la atención de 4 derechos básicos (Pirozzi, 2013, p. 4)

- Desarrollo (54 acciones educación)
- Supervivencia (48 acciones salud)
- Participación (10 acciones)
- Protección (18 acciones)

Las acciones reportadas se concentran en los 2 primeros y dependen de 7 instancias del gobierno federal:

- Secretarías de Educación Pública (20 programas 2 de ellos en el CONAFE)
- Secretaría de Salud (11 programas)
- Secretaría de Desarrollo Social (6 programas incluyendo guarderías)
- SEMARNAT (1 programa)
- DIF 6 acciones
- IMSS (centros de atención infantil y sistema de guarderías).
- Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas (2 acciones)
- 45 programas federales (21 en atención directa a niños/as) y 18 con algún agente

Además, en el plano local se reportan 60 acciones estatales sobre la que no existe información suficiente o evaluaciones que posibiliten hacer su seguimiento.

Dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, el programa Oportunidades (2002) constituye una política intersectorial importante al articular los 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 CEPAL), Oportunidades si llega a los niños/as en condiciones de mayor vulnerabilidad en comunidades rurales (Giacometti y Pautassi, 2014).

El componente de salud para la atención a la primera infancia incluye:

- Paquete básico de servicios de salud (13 servicios de acceso gratuito), dirigidos a mujeres embarazadas, lactantes y niños/as menores de 5 años
- Controles médicos
- Asistencia a sesiones de orientación en salud

Respecto a Oportunidades, el estudio de Giacometti y Pautassi establece:

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 (2014, p.63)

A pesar de que durante las últimas décadas se ha experimentado un avance conceptual en relación con la importancia que reviste la construcción de políticas públicas integrales, y dicha tendencia es impulsada a partir de la Cumbre de Desarrollo Humano y la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en nuestro país la falta de articulación de acciones obstaculiza y fragmenta la atención a la primera infancia.

Para la primera infancia una de las pocas políticas de atención universal que se han implementado es la obligatoriedad de la educación de niños a partir de los 3 años de edad en el nivel preescolar desde el año 2002, pero 60% de los niños de 3 años de edad no se encuentran matriculados (SEP, 2017). La situación se agrava en comunidades rurales, indígenas, de escasa densidad poblacional y entre los quintiles más pobres.

Las políticas focalizadas se refieren a programas establecidos para una población específica con algún tipo de vulnerabilidad (en este caso la primera infancia), operan en la atención directa a través del DIF, SEDESOL y CONAFE. Dentro de ellas, uno de los programas centrales hasta 2018 fue el de *Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras* que ofrecen servicios de cuidado y atención infantil.

Otro programa focalizado en población indígena es el *Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica* (PACAREIB) opera a través del CONAFE, trabaja en la modalidad

no escolarizada a través de pláticas, tutorías o talleres de prácticas de crianza y estimulación temprana con Asesores Pedagógicos Itinerantes. CONAFE reportó durante el ciclo 2016-2017 haber beneficiado a 199,681 niños, 196,196 niñas y 409,353 padres y madres de familia en 27,756 acciones en esta modalidad de Educación Inicial, pero el programa se invisibiliza pues la falta de personal suficiente y capacitado no promueve la integración y derecho a hablar en su lengua materna en contextos urbanos.

De lo anterior podemos concluir que la política de atención universal para en primera infancia corresponde a la obligatoriedad del preescolar desde los 3 años de edad y no se cumple (para los niños de 5 años si existe casi cobertura completa). En el caso de las políticas con estrategia de focalización el problema es que no llegan a cubrir el total de su población objetivo en poblaciones de alta y muy alta marginación en los medios rural y urbano.

Al momento de enviar este trabajo en el Senado de la República se presenta la minuta para reformar el artículo 3° constitucional para garantizar la obligatoriedad de la educación inicial, pero el panorama revisado hasta el momento permite anticipar que alcanzar la universalización de la educación inicial se vislumbra casi imposible en el corto plazo.

### III. Interacción

En el rubro de interacción se ubica la participación de los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) de manera conjunta con algunos agentes educativos (padres, adulto, instructor, promotores, prestadores de servicio social, etc.). México reporta como acciones respecto a la atención de Desarrollo Infantil Temprano para niños de 0-5 años (de manera indistinta para hablar de programas, talleres o pláticas). Se pueden clasificar en la atención de cuatro derechos básicos: Desarrollo, supervivencia, participación y protección. La mayoría de las acciones reportadas se concentran en los dos primeros (Pirozzi, 2013). En total se identifican 45 programas federales (21 destinados a la atención directa de los niños) y 18 involucran algún agente educativo.

La interacción de agentes ha sido fundamental para el establecimiento de centros de atención infantil, ya que el marco legal de atención para la primera infancia permite el modelo subrogado donde no es necesario cubrir todos los requisitos de los CENDI (que ofrecen la versión más completa de atención al cubrir las 3 funciones asistencial, socializadora y pedagógica, integrando los servicios Médico, Nutricional, Odontológico, Psicológico, Trabajo Social y Pedagógico). Las guarderías de SEDESOL son manejadas por el DIF y han tenido un crecimiento sostenido muy importante en la última década, sobre todo si lo comparamos con las estancias del IMSS de atención directa e indirecta (subrogadas).

En la gráfica 1 podemos observar que las dependencias federales no han incrementado en número de CENDIs, en cambio se dio una ampliación importante de la cobertura bajo el modelo subrogado del IMSS y SEDESOL.

Es conveniente destacar que si bien se ha incrementado el número de estancias infantiles de SEDESOL la matrícula ha tenido altibajos, en particular se observó un descenso después de la trágica muerte de 49 niños el 5 de junio de 2009 en un incendio de la Guardería ABC del estado de Sonora (aunque esta pertenecía al sistema subrogado del IMSS).

Por otro lado, la expansión de las Guarderías de SEDESOL observa 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 del país (ver gráfica 2).

Finalmente, cabe mencionar dentro de las interacciones de agentes de la sociedad civil la iniciativa de la “Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Infantil” (conocida como “Ley 5 de junio” de la organización de padres que surgió a raíz del trágico caso de la Guardería ABC). Dicha organización posicionó desde la sociedad civil el inadecuado funcionamiento de las estancias infantiles subrogadas del IMSS al impulsar aprobada en el pleno de la Cámara desde 2011, pero que a la fecha solo ha sido ratificada por 5 entidades: Baja California, CDMX, Colima, estado de México, Jalisco, Puebla, Sonora, Tabasco y Yucatán, por lo que no ha prosperado su implementación a nivel nacional.

## Conclusiones

También se deberá incluir una reflexión sobre la relevancia científica y social del conocimiento generado. Si recapitulamos los elementos considerados para el presente estudio, podemos establecer los principios que rigen las Políticas de Atención Educativa a la Primera Infancia en México:

Iniciamos con la falta de reconocimiento de la atención a la primera infancia desde la perspectiva de derechos humanos al supeditarlos al derecho laboral de la madre (en un país donde prevalece el empleo informal). Avanza el marco legal pero la implementación de políticas se ha visto rezagada lo que confirma la hipótesis planteada.

De la concepción como derecho social se desprende que el enfoque de los programas de atención a la infancia se mantienen en una perspectiva asistencial a las necesidades básicas del niño (resguardo, alimentación, prevención y tratamiento de la salud) mientras la madre trabaja, en lugar de atender al niño desde una visión integral que parta de la perspectiva de derecho humano a una vida digna y se traduzca en acciones con la base del derecho al cuidado para garantizar el desarrollo biopsicosocial armónico a lo largo de toda la vida. Por otro lado, la perspectiva de atención como estrategia de combate a la pobreza no puede contribuir a disminuir las desigualdades cuando los talleres y acompañamiento de prácticas de crianza están muy enfocados en la figura materna, ello refuerza las desigualdades de género.

La regulación de la política de atención no-universal ha permitido la operación de centros infantiles con escasa supervisión. El fatal caso de la Guardería ABC evidenció las carencias del modelo subvencionado, en consecuencia, el elemento de mayor regulación ha sido el de protección civil mientras que la vigilancia del componente pedagógico sigue siendo el gran ausente.

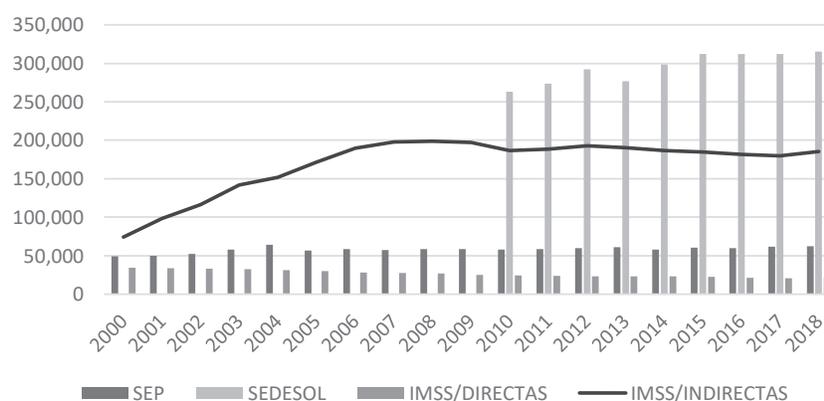
Las interacciones están referidas a la coordinación tanto intersectorial como con actores no-estatales y gestores que pueden mediar entre sí considerando como principio de la relación el interés superior del niño. Finalmente, en la apropiación, consideramos la perspectiva territorial y la participación comunitaria y de redes, como factores indispensables para garantizar el acceso universal.

Las políticas de atención a la primera infancia refuerzan el papel de la madre como responsable de la familia al dejar su atención en el ámbito de la vida privada sin asumir la responsabilidad del Estado como garante de los derechos de los niños. Es imperante que desde el Estado se procure un círculo virtuoso alrededor de los Centros de Desarrollo Infantil y las Guarderías bajo la siguiente premisa: si las mujeres encuentran una opción adecuada de cuidado infantil, se facilita su inserción al mercado laboral. Con ello mejorarían los ingresos familiares incluida la compra de alimentos (con una orientación adecuada que podría impartir la escuela, para guiar la ingesta hacia superiores contenidos nutricionales). Así favorecer salud, nutrición y desarrollo infantil en condiciones de empoderamiento de la mujer. De lo contrario se le condena a sacrificar su desarrollo personal y laborar para ocuparse de las labores de cuidado.

Finalmente queremos destacar que la discusión sobre la obligatoriedad constitucional de la educación Inicial prácticamente inaugura un campo de conocimiento escasamente trabajado sobre el que los estudiosos de la política educativa podemos encontrar un terreno fértil para el desarrollo de nuestras investigaciones.

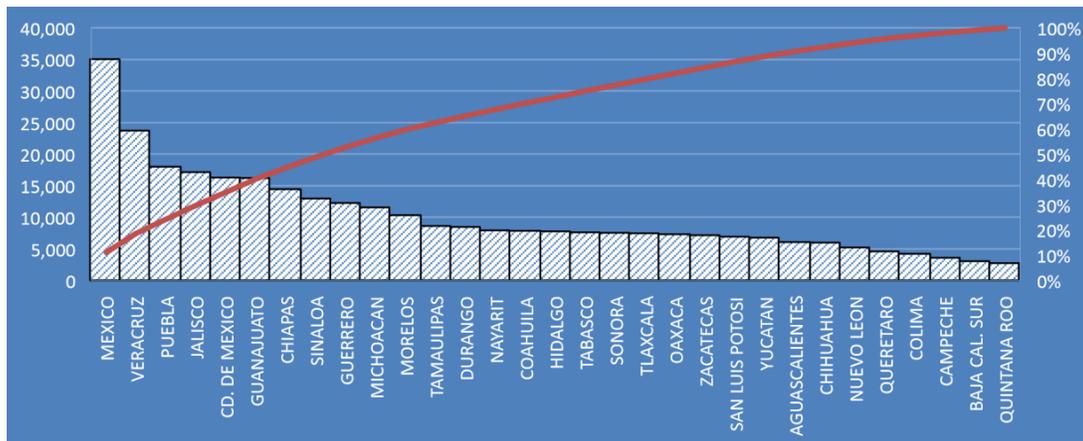
## Tablas y figuras

**Gráfica 1:** Total de niños atendidos (0-3) por dependencia (números absolutos)



**Fuente:** Elaboración propia con datos de INFOMEX (I236000018518). Los datos de SEDESOL solo están disponibles a partir de 2010.

Gráfica 2: Niños atendidos en estancias 2018



Fuente: elaboración propia con base en solicitud INFOMEX I236000018518.

## Referencias

Giacometti, C. y Pautassi, L. (2014) *Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado de cinco países latinoamericanos*. serie Políticas Sociales, Número 214.CEPAL-UNICEF. Base de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Recuperado de: <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Maldonado, A. (coord) (2013) *Educación y ciencia : políticas y producción del conocimiento 2002-2011*. Col. Estados del conocimiento, México, ANUIES-COMIE.,

Muller, P. & Y. Surel, (1998) *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrétien.

Pirozzi, G. (2013), Mapeo y Análisis de los servicios públicos de Desarrollo Infantil Temprano (DIT). UNICEF México. En: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEFReporteAnual\\_2013\\_final.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEFReporteAnual_2013_final.pdf)

SEP (2017), *Estadística e indicadores educativos por entidad federativa*. en: <http://www.snie.sep.gob.mx/Estadistica.html>

UNICEF (2015) *Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres en México*. en: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF\\_ENIM2015.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF_ENIM2015.pdf)