



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas
VIII Promoción 2017-2019**

**El diseño de la Política de Cuidado Infantil y Educación Inicial en México:
análisis de su orientación para generar resultados en el desarrollo integral
de niñas y niños en la primera infancia**

**Tesis que para obtener el grado de
Maestra en Políticas Públicas Comparadas presenta:
Nancy Lizbeth Ramírez Hernández**

**Director de Tesis: Dr. Patricio Carezzana
Seminario de Tesis: Política Social**

Ciudad de México, mayo de 2020.

**Agradezco a el CONACYT por el apoyo económico brindado durante la
realización de la maestría y de esta investigación**



ÍNDICE

CAPÍTULO INTRODUCTORIO.....	2
JUSTIFICACIÓN	2
PROBLEMATIZACIÓN.....	5
DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	11
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL DEL CUIDADO INFANTIL	16
1.1 DESARROLLO DE NIÑAS Y NIÑOS EN LA PRIMERA INFANCIA.....	16
1.2 EL CUIDADO INFANTIL Y LA EDUCACIÓN INICIAL	22
1.2.1 <i>El cuidado infantil como derecho de la niñez.....</i>	22
1.2.2 <i>Conceptualización del cuidado infantil</i>	25
1.2.3 <i>La educación inicial</i>	27
CAPÍTULO 2. EL CUIDADO INFANTIL Y LA EDUCACIÓN INICIAL COMO PROBLEMA PÚBLICO.....	35
2.1 CONTEXTO DEL DERECHO AL DESARROLLO INTEGRAL DE NIÑAS Y NIÑOS DURANTE LA PRIMERA INFANCIA	35
2.2 ACCESO DE NIÑAS Y NIÑOS A SU DERECHO AL CUIDADO INFANTIL Y LA EDUCACIÓN INICIAL.....	41
2.3 EVOLUCIÓN DEL CUIDADO INFANTIL Y LA EDUCACIÓN INICIAL COMO PROBLEMA PÚBLICO EN MÉXICO.....	46
2.4 EL CUIDADO INFANTIL Y LA EDUCACIÓN INICIAL EN LA AGENDA DEL GOBIERNO ACTUAL	52
2.5 ETAPAS Y PRODUCTOS PARA EL ANÁLISIS DEL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUIDADO INFANTIL Y EDUCACIÓN INICIAL	60
2.6 APLICACIÓN DE LA GESTIÓN PARA RESULTADOS EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS.....	63
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE CUIDADO INFANTIL Y EDUCACIÓN INICIAL DESDE EL MARCO DE CUIDADO CARIÑOSO Y SENSIBLE	68
3.1 RECAPITULACIÓN Y ENFOQUE METODOLÓGICO.....	68
3.2 ANÁLISIS DE LA PRESENCIA DEL CUIDADO CARIÑOSO Y SENSIBLE EN LA LEY GENERAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL	70
3.3 ANÁLISIS DE LA PRESENCIA DEL CUIDADO CARIÑOSO Y SENSIBLE EN EL PROGRAMA NACIONAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL.....	78
3.4 ANÁLISIS DE LA PRESENCIA DEL CUIDADO CARIÑOSO Y SENSIBLE EN LAS MATRICES DE INDICADORES PARA RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS DE CUIDADO INFANTIL Y EDUCACIÓN INICIAL	86
3.4.1 <i>Programa E007 Servicios de Guardería del IMSS.....</i>	95
3.4.2 <i>Programa S-174 Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de SEDESOL/ Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de las Madres Trabajadoras de la Secretaría de Bienestar</i>	103
3.4.3 <i>Programa Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil / E045 Prestaciones Sociales del ISSSTE</i>	114
3.4.4 <i>Resumen comparativo del análisis de los programas</i>	117
CAPÍTULO 4.....	121
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA AVANZAR HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE CUIDADO INFANTIL Y EDUCACIÓN INICIAL.....	121
4.1 PRINCIPALES HALLAZGOS	121
4.2 RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA.....	124
BIBLIOGRAFÍA	136

Capítulo Introductorio

Justificación

Las niñas y niños son reconocidos en los marcos jurídicos internacional y nacional como titulares de derechos, entre ellos a ser cuidados, a recibir cuidados especiales y educación inicial, y al desarrollo integral.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece que las niñas y niños tienen derecho a vivir en un medio ambiente sano y sustentable, y en condiciones que permitan su desarrollo integral: físico, mental, material, espiritual, ético, cultural y social. La UNESCO establece que el cuidado y educación infantil es el “Desarrollo holístico de las necesidades sociales, emocionales, cognitivas y físicas de una niña/niño con el propósito de construir una base sólida y amplia para el aprendizaje y el bienestar a lo largo de toda la vida”.¹ En este sentido, el cuidado infantil y la educación inicial son fundamentales para promover el desarrollo integral de las niñas y niños.

La primera etapa del ciclo de vida de una persona, llamada primera infancia, es clave para el desarrollo físico, emocional e intelectual de un ser humano.^{2,3} Las habilidades y competencias que se adquieren durante esta fase, son la base para las que se desarrollan a lo largo de la vida.⁴ La primera infancia incluye a niñas y niños desde el nacimiento y hasta su ingreso al periodo escolar (primaria),⁵ por lo que en México abarca hasta los cinco años 11 meses.

¹ Sitio web de UNESCO. Consultado el 13 de marzo de 2020 en <https://en.unesco.org/themes/early-childhood-care-and-education>

² Grantham-McGregor, Sally *et al.*, *Child development in developing countries*, Serie The Lancet, 2007, pp. 60-70.

³ Vegas, Emiliana y Santibanez, Lucrecia, *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*, Washington, Banco Mundial, 2010, p. 188.

⁴ Richter, Linda *et al.*, *Apoyando el desarrollo en la primera infancia: de la ciencia a la aplicación a gran escala. Un resumen ejecutivo de la serie de The Lancet*, octubre de 2016, p. 8.

⁵ Las intervenciones para el desarrollo adecuado de la primera infancia comprenden también la etapa prenatal.

Es una etapa caracterizada por ser “un proceso de cambio en el que el niño/a aprende a dominar niveles siempre más complejos de movimiento, pensamiento, sentimientos y relación con los demás, se produce cuando el niño interactúa con las personas, los objetos, y otros estímulos en su ambiente biofísico y social, y aprende de ellos”.⁶ Por eso, los servicios de cuidado infantil que se proveen durante esta etapa de la vida, deben generar condiciones que promuevan el desarrollo integral, y no considerarse solamente como una manera de facilitar el acceso de mujeres a actividades laborales.

El desarrollo integral de la primera infancia comprende diferentes componentes tales como salud, nutrición, educación y protección, los cuales han sido abordados dentro de la propuesta conocida como Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible. Abordar estos elementos del desarrollo de la niñez mediante una política universal de cuidado infantil y educación inicial, tiene el potencial de reducir la pobreza y la desigualdad al generar condiciones que favorezcan en mayor medida a las niñas y los niños que padecen más carencias por escasos ingresos y falta de acceso a servicios.

Se ha estudiado que los programas de cuidado infantil y educación inicial, que consideran además del cuidado elementos como la nutrición, salud, estimulación cognitiva y desarrollo emocional, tienen múltiples beneficios tanto para la garantía de derechos de niñas y niños, y mujeres, así como beneficios sociales.

“Para los niños y niñas representan mejor nutrición y salud, un crecimiento físico saludable, con mayor talla y estatura, mayor desarrollo cognitivo y del lenguaje, mejor disposición para el aprendizaje y mayor desarrollo social y emocional, así como mayor probabilidad de no desertar y/o repetir grado, de tener un buen desempeño escolar y de permanecer más años en la escuela. Para las madres los beneficios se resumen en una liberación de tiempo y reducción en los niveles de estrés, en el incremento de opciones de

⁶ Norma Oficial Mexicana 031-SSA2-2014.

formación y desarrollo, en una mayor autoestima, y en un incremento en su capacidad de agencia o “empoderamiento”. También se documentan beneficios sociales a nivel colectivo como menores tasas de enfermedad y mortalidad infantil, de repetición y deserción escolar de violencia y criminalidad, de discriminación por género u otras causas, y de pobreza intergeneracional, así como mayores niveles de educación, integración y participación social”.⁷

Por otro lado, se han estudiado los beneficios económicos del acceso a servicios de cuidado infantil de calidad:

“...representando en el futuro de los niños y niñas que acceden a ellos, mayores niveles de empleo, aumento en productividad futura, mayores ingresos y menor dependencia de la asistencia social. Las madres también tienen beneficios económicos derivados de una mayor posibilidad de obtener empleo durante más horas, con mayor estabilidad y menor ausentismo, así como posibilidades de capacitarse para el trabajo, y con todo ello obtener mayores ingresos, con lo cual tienen menor probabilidad de recurrir a asistencia social y de vivir en condición de pobreza. El Estado también obtiene beneficios económicos en sus finanzas públicas al reducir gastos futuros en sector salud y en educación especial, gastos adicionales por repetición escolar y gastos asociados con conductas delictivas, requiriendo destinar menos recursos en el futuro a programas de asistencia social, y complementando su función al incrementarse la tasa de retorno de la educación, aumentar el empleo con la participación de las mujeres en el mercado laboral y por ende teniendo mayor productividad, y la posibilidad de tener un impacto positivo en la recaudación fiscal”.⁸

⁷ Martínez Bordon, Arcelia *et.al.*, *Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima.*, CEPAL, México, 2012, p. 9.

⁸ *Ibidem.*

Por las características de la población que atienden los programas públicos de cuidado infantil y educación inicial escolarizados en México, así como por la población susceptible de recibirlos, éstos se perfilan como una plataforma estratégica para impulsar una política pública que genere condiciones favorables para el desarrollo integral de la primera infancia, en tanto que otorguen calidad e igualdad de oportunidades a la niñez para generar un efecto positivo a lo largo de sus vidas, y así contribuir a la disminución de las causas estructurales que perpetúan la pobreza y las desigualdades.

En ese sentido, identificar las áreas de oportunidad de los programas de cuidado infantil más importantes del gobierno federal, permitirá hacer recomendaciones para una política pública de cuidado infantil y educación inicial que favorezca el desarrollo integral de la primera infancia.

Problematización

Aún con el reconocimiento jurídico de niñas y niños como titulares de derechos y la múltiple evidencia de la importancia de un cuidado infantil adecuado para lograr su desarrollo integral, en México millones de niñas y niños en la primera infancia no están alcanzado un desarrollo pleno.

En el país, 54.1% de las niñas y niños de 0 a 1 año y 55.2% de quienes tienen 2 a 5 años, vive en situación de pobreza,⁹ lo que significa que se enfrentan a carencias en salud y nutrición, falta de acceso a espacios y servicios adecuados en la vivienda, falta de protección social, y tienen rezago educativo. Estas circunstancias impactan su bienestar y desarrollo, y colocan a más de siete millones de niñas y niños menores de cinco años en desventaja respecto de otros niños y niñas en el mismo grupo de edad, situación que favorece que desde los primeros años de vida se

⁹ CONEVAL, UNICEF, Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes, México, 2014, p. 28.

gesten condiciones que favorecen las desigualdades sociales que prevalecen en México.

Muestra de ello es que el 23.3% de niños y niñas de 4 meses a 4 años de edad presentan desarrollo no adecuado en alguno de los ámbitos más importantes para el desarrollo: motor, socio-emocional, lenguaje-cognitivo. En todos los casos, los porcentajes de niños y niñas que no alcanzan desarrollo adecuado son mayores en quienes sus madres tienen menor escolaridad, en quienes pertenecen a los quintiles más pobres, y en quienes son parte de un hogar indígena.¹⁰

Estas situaciones tienen un impacto a lo largo de los siguientes años, lo que por ejemplo se ve reflejado en que entre los niños y niñas de 36 a 59 meses, solo el 23.9% alcanza un desarrollo adecuado en el ámbito de alfabetización y conocimientos numéricos,¹¹ y alrededor del 21% no alcanza un desarrollo socio-emocional acorde a su edad.¹² Al igual que en las edades anteriores, los porcentajes de niños y niñas que no alcanzan desarrollo adecuado son mayores en quienes sus madres tienen menor escolaridad, en quienes pertenecen a los quintiles más pobres, y en quienes son parte de un hogar indígena.¹³

Ante ese contexto, y considerando la evidencia referida,¹⁴ los servicios de cuidado infantil y educación inicial escolarizados cobran particular relevancia como una política pública que puede identificar y atender las diversas carencias a las que se

¹⁰ *Ibid.*, p. 178.

¹¹ De acuerdo con la ENIM, se considera que los niños/as se están desarrollando adecuadamente en el ámbito de alfabetización y conocimientos numéricos si pueden identificar o nombrar al menos diez letras del alfabeto, si pueden leer al menos cuatro palabras sencillas y conocidas, y si saben el nombre y reconocen el símbolo de todos los números del 1 al 10. Si cumplen al menos dos de estas condiciones, entonces se estima que el niño/a se está desarrollando según lo esperado.

¹² De acuerdo con la ENIM, se considera que el niño/a está bien encaminado en su desarrollo socio-emocional si cumple dos de las siguientes condiciones: se lleva bien con otros niños/as, no patea, no muerde, no golpea a otros niños/as, y no se distrae fácilmente.

¹³ INSP, UNICEF, *op.cit.*, p.176.

¹⁴ *Vid. Supra.*, 2-3 pp.

enfrentan millones de niñas y niños en sus hogares para poder alcanzar un desarrollo adecuado.

Por muchos siglos, el cuidado infantil fue un asunto predominantemente privado en el ámbito familiar, asignado como un rol de las mujeres. Sin embargo, con el avance en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las mujeres, así como el incremento de la participación femenina en el ámbito laboral fuera de sus hogares, el cuidado infantil se ha transformado, para ser hoy una actividad que también sucede fuera de los hogares y del ámbito familiar, y en el que se involucran los gobiernos, el sector privado y la comunidad.¹⁵

El cuidado infantil puede proveerse tanto en el contexto del hogar como en servicios que se prestan de forma externa, o en una combinación de ambas modalidades. El que ocurre dentro del hogar tiene retos específicos para garantizar el desarrollo integral de las niñas y niños que lo reciben, ya que a las condiciones de pobreza y marginación en las que viven millones de ellas y ellos, se suman los vacíos en materia de licencias de maternidad y paternidad, la falta de protección social para quienes laboran en el sector informal, y el hecho de que no existe una política pública de amplia cobertura que brinde orientación y herramientas a las madres, padres y cuidadores para que puedan proporcionar un cuidado cariñoso y sensible a las niñas y niños, ya que los programas públicos existentes en esta materia alcanzan a menos del 5% de menores de 3 años.¹⁶

Sin embargo, para efectos de delimitación en esta investigación, nos centraremos de forma exclusiva en el cuidado infantil que ocurre en servicios que se prestan fuera del hogar, en los que niñas y niños pasan varias horas del día, y a los que nos referiremos en este estudio como servicios escolarizados. Esta decisión ha sido tomada con fines de delimitación, y también considerando el interés de la autora por aportar en la mejora de políticas públicas de cuidado infantil y educación inicial en

¹⁵ UNICEF, *El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio*, 2008, p.3.

¹⁶ SEP, *Documento de Trabajo del Programa Nacional de Educación Inicial*, México, 2019.

servicios escolarizados, que promuevan el desarrollo integral de niñas y niños, en un contexto y coyuntura en que: 1) incrementan las tasas de participación femenina en el ámbito laboral (fuera de las tareas del hogar) y al mismo tiempo se demanda equidad y corresponsabilidad en las tareas de cuidado; 2) las mujeres tienen una mayor tendencia a ser empleadas en el sector informal que provee peores condiciones de trabajo que el sector formal, por ejemplo, la carencia de acceso a servicios públicos de cuidado infantil; 3) desde finales del año 2014 se reconoce en la legislación nacional a niñas y niños como sujetos plenos de derechos y no como objetos de protección; 4) se reabre un debate político respecto a la prestación de servicios públicos escolarizados de cuidado infantil y educación inicial.

Desde una perspectiva de derechos humanos, todas las niñas y los niños durante la primera infancia tienen derecho a recibir cuidados que aseguren su desarrollo integral. Las madres y padres, o tutores, desempeñan una función esencial en el cumplimiento de ese derecho, y el Estado tiene la obligación de ofrecer asistencia, en particular servicios de cuidado y atención infantil de calidad. El Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas establece que la mejor forma en que un Estado puede brindar asistencia a padres y madres para cumplir sus funciones de cuidado, es asegurar políticas globales para la primera infancia, que, entre otros, garanticen atención y educación durante los primeros años de vida. Además, reconociendo que muchas madres y padres son económicamente activos, con frecuencia en actividades escasamente remuneradas, y que no siempre cuentan con redes de apoyo familiares o comunitarias, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para que todos los niños y niñas cuyas madres y padres trabajan, tengan acceso a servicios de atención infantil, protección de la maternidad y de las instalaciones necesarias para ello.¹⁷

Pese a esa obligación del Estado mexicano, niñas y niños en México no ejercen plenamente su derecho a recibir cuidados y educación inicial que promuevan su

¹⁷ Observación General N° 7. Realización de los Derechos del Niño en la Primera Infancia, Convención sobre los Derechos del Niño, Comité de Derechos del Niño, 2005.

desarrollo integral. Solamente 2.5% de niñas y niños de 0 a 2 años de edad tiene acceso a un servicio de cuidado infantil y educación inicial escolarizado.¹⁸ Quienes tienen mayores posibilidades de acceso son quienes pertenecen a los quintiles más altos de ingreso económico y quienes cuyas madres tienen educación superior.¹⁹

De esta forma, contraviniendo los principios de derechos humanos de universalidad e igualdad, en México las oportunidades de niñas y niños de recibir un cuidado que promueva el desarrollo integral y el acceso a servicios escolarizados de cuidado infantil de calidad, depende de variables como un nivel educativo superior en las madres; ingreso económico suficiente que permita a padres y madres pagar un servicio privado; o que las madres tengan un trabajo formal y permanente que les brinde acceso a estos servicios, lo cual también se ve limitado por la disponibilidad de la oferta que hasta ahora es insuficiente.

Con la información que se presenta a continuación respecto a algunos de los programas públicos en la materia, es posible estimar que el Estado mexicano no garantiza la cobertura a la demanda existente o a cierta población potencial que si están identificadas.

En 2017 la demanda de servicios de guardería en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue de 228,600 niños y niñas hijos e hijas de derechohabientes, pero la institución cubrió solamente el 87.5%, ya que 28,600 niños y niñas quedaron en lista de espera.²⁰ En el programa de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), únicamente se dio cobertura a 36,200 hijos e hijas de derechohabientes de este sistema, de los 43,700 cuyos padres o madres solicitaron incorporación al

¹⁸ OCDE, “PF3.1 Public spending on childcare and early education”, Family Data Base. Consultado el 30 de marzo de 2019 en <http://www.oecd.org/els/family/database.html>

¹⁹ OCDE, “PF3.2: Enrolment in childcare and pre-school”, Family Data Base. Consultado el 30 de marzo de 2019 en http://www.oecd.org/els/soc/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.pdf

²⁰ Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Auditoría de Desempeño. Instituto Mexicano del Seguro Social. Servicios de Guardería*, México, 2017, p. 19.

programa, es decir, solo se cubrió el 82.8% de la demanda.²¹ En el hoy extinto programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, que operó hasta finales del año 2018, y que estaba dirigido principalmente a población en mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad, se identificó que en 2017 la población potencial fue de 3,055,751 personas, mientras que la población objetivo del programa se definió en 779,857 y a la que realmente se logró atender fue de 310,968.²² Es decir, cubrió únicamente 40% de la población que se estableció como alcanzable, y solamente al 10% de la población potencial.²³

Adicional a la falta de acceso a servicios, otro elemento que obstaculiza que niñas y niños ejerzan su derecho a recibir cuidado infantil y educación inicial que promueva su desarrollo integral, es la concepción de origen de los servicios de cuidado infantil, ya que por un lado éstos fueron concebidos desde una visión asistencialista que se ha transformado lentamente, y por el otro, nacieron como respuesta a la incorporación de las mujeres madres al ámbito laboral, y no en el marco de acceso y ejercicio de derechos de niñas y niños. Esta situación impacta en el hecho de que existen múltiples servicios de cuidado infantil que, al no estar orientados por una política de cuidado infantil apegada a derechos humanos de niñas y niños, carecen de estándares unificados. Por lo tanto, cada programa opera bajo diferentes parámetros, resultando en diferentes niveles de atención, calidad y resultados,²⁴ lo que incumple el principio de igualdad de los derechos humanos. Para el Estado mexicano la garantía de los derechos de las niñas y niños durante la etapa de primera infancia no ha sido una prioridad, lo que se ve reflejado en el

²¹ ASF, *Auditoría de Desempeño, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil*, México, 2017, p. 24.

²² De acuerdo con el CONEVAL, la población objetivo del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras se define como: El grupo de madres de 15 años y más, con hijas e hijos de entre 1 y 4 años, sin acceso a seguridad social de forma directa o por parentesco con el jefe del hogar, en hogares con ingreso estimado per cápita por debajo de la línea de bienestar, que además se encuentre disponible, desocupada, subocupada u ocupada en el sector informal.

²³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Ficha de Monitoreo y Evaluación 2017-2018, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, México, 2018, p. 1.

²⁴ UNICEF, *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México*, p. 89.

bajo presupuesto público que se asigna a la primera infancia, que, además, es el grupo de la población más pobre del país.

De acuerdo con información de la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia del gobierno mexicano (2019), México destina alrededor del 0.6% de su PIB en cuidado infantil y educación para la primera infancia, a diferencia de países como Islandia, Dinamarca y Suecia que invierten entre el 1.4% y el 1.7% de su PIB. Asimismo, una cuarta parte o menos de ese presupuesto se invierte en la atención de los primeros 3 años de vida, por debajo de lo que se invierte en edades posteriores, lo que tiene un menor efecto en la equidad y la inclusión.²⁵

Aunque el cuidado infantil y la educación inicial son derechos humanos de niñas y niños, y por tanto el Estado mexicano está obligado a garantizarlos, la falta de acceso a servicios escolarizados de cuidado infantil y educación inicial enmarcados en una política pública basada en derechos humanos, impide el ejercicio equitativo del derecho de niñas y niños a un cuidado infantil que promueva su desarrollo integral.

Diseño de la investigación

A partir del problema antes descrito, esta investigación busca aportar un análisis de programas públicos de cuidado infantil y educación inicial, desde una perspectiva de derechos humanos de niñas y niños, que permita identificar áreas de mejora en la política pública, con el objetivo de que ésta se enmarque en el cumplimiento del derecho al desarrollo integral de las niñas y niños en la etapa de primera infancia.

Para la identificación las áreas de oportunidad, se ha seleccionado para este estudio el Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible, el cual desde un enfoque de derechos de niñez propone una hoja de ruta para la acción basada en evidencia científica, sobre la manera en que las políticas y servicios pueden apoyar a que las y los cuidadores

²⁵ Gobierno de México, *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia*, México, 2019, p. 35.

brinden un cuidado sensible y cariñoso a las niñas y niños en la primera infancia. Establece cinco componentes a ser considerados para promover el desarrollo integral: 1) Inicio del aprendizaje a una edad temprana; 2) Nutrición; 3) Salud; 4) Atención que responde a las necesidades; 5) Seguridad y protección.²⁶

Con el fin de orientar el análisis e identificar posibles áreas de oportunidad en la política de cuidado infantil y educación inicial, se evaluará el diseño de la política de cuidado infantil y educación inicial en México, para lo cual se plantean las siguientes preguntas de investigación:

¿Cómo se define el problema público a atender en los programas públicos de cuidado infantil y educación inicial estudiados? ¿Cómo se integran los componentes del marco de cuidado cariñoso y sensible en el diseño de los programas públicos de cuidado infantil y educación inicial estudiados?

Bajo esas preguntas, se buscará verificar la siguiente hipótesis: la ausencia del enfoque de derechos de la niñez en el diseño de los programas públicos de cuidado infantil y educación inicial, dificulta su orientación a resultados en el desarrollo integral de las niñas y niños en primera infancia.

Para ello, la investigación buscará identificar cómo se define el problema público dentro de los programas de prestación de servicios escolarizados de cuidado infantil y educación inicial más relevantes del gobierno mexicano, considerando el criterio de programas de mayor alcance en cobertura, que atiendan tanto a población derechohabiente como no derechohabiente, así como a aquellos que cuenten con mayor información pública disponible. En ese sentido, los casos que se estudiarán son:

²⁶ Organización Mundial de la Salud (OMS), *Apoyando el desarrollo en la primera infancia: de la ciencia a la aplicación a gran escala. Un resumen ejecutivo de la serie de The Lancet*, 2016, p. 3.

- Centros de Atención Infantil del IMSS (Servicios de guardería), cuya población objetivo son derechohabientes de este servicio de salud, y la demanda supera los 200 mil niños y niñas.
- Centros de Atención Infantil del ISSSTE (Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil), cuya población objetivo son derechohabientes de este servicio de salud, y la demanda supera los 43 mil niños y niñas.
- Centros de Atención Infantil de la antes SEDESOL (Programa de Estancias Infantiles), con una población atendida de más de 309 mil niñas y niños.

Si bien existen otros programas públicos que brindan servicios escolarizados de cuidado infantil y educación inicial, para efectos de esta investigación se seleccionaron los anteriores debido a que:

- a) Están dirigidos a diferentes grupos de población, lo que permite conocer distintas modalidades de prestación de servicios de acuerdo a determinadas características poblacionales. Mientras el IMSS ofrece servicios para trabajadoras/es del sector privado que están afiliados a este servicio, el ISSSTE presta el servicio a personas trabajadoras del gobierno; como se verá más adelante, ambos corresponden a la categoría de servicios contributivos. El Programa de Estancias Infantiles, por su lado, fue creado para prestar servicios a madres trabajadoras o en busca de trabajo, que viven en condición de vulnerabilidad, y que no cuentan con alguna derechohabiencia a los servicios de salud (IMSS, ISSSTE, Marina, SEDENA, Pemex), y corresponde a la categoría de no contributivos. De esta forma, el análisis permite valorar tres programas que se dirigen a tres grupos de la población diferentes en relación a su acceso a seguridad social.
- b) Son los que cuentan con información pública disponible que permite hacer análisis. En el caso particular del extinto programa de Estancias Infantiles, si bien también existe el programa de Centros de Atención Infantil del DIF Nacional, que se dirigen a población con características similares a la de

Estancias Infantiles, el del DIF carece de información pública suficiente para analizar su diseño.

- c) Son los que cuentan con mayor alcance. Las Estancias Infantiles atendían a más de 309 mil niños y niñas, mientras que los centros del DIF Nacional a 111 mil. El ISSSTE atiende a alrededor de 20 mil niños y niñas, y el IMSS a más de 243 mil; mientras que los Centros de Atención Infantil de Marina, SEDENA y Pemex en su conjunto atienden tan solo a poco más de 7,400 niños y niñas.²⁷

Se analizará si el marco legal que rige el cuidado infantil está apegado a derechos humanos, y posteriormente, respecto a estos casos de estudio, se estudiará si el marco programático incorpora el enfoque de derechos de niñez, mediante la valoración cualitativa de la integración de los componentes propuestos por el marco de Cuidado Cariñoso y Sensible en las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas seleccionados, considerando que éstas son “una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos...”,²⁸ lo que permitirá analizar la orientación de los programas en torno a los derechos de las niñas y niños al cuidado infantil, la educación inicial y el desarrollo integral. Finalmente, derivado de los resultados del análisis anterior, se realizarán recomendaciones para fortalecer, desde un enfoque de derechos de la niñez, el diseño de los programas públicos de cuidado infantil.

La metodología de evaluación del diseño de la política de cuidado infantil y educación inicial en México que se utilizará para efectos del presente estudio, será cualitativa, y se basa en el criterio de la pertinencia de las políticas públicas,

²⁷ Secretaría de Educación Pública (SEP), *Documento de Trabajo del Programa Nacional de Educación Inicial*, México, 2019

²⁸ Sitio web de CONEVAL. Evaluación de programas sociales. Consultado el 15 de marzo de 2020 en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/mml.aspx>

entendida como la idoneidad causal de las intervenciones para lograr determinados objetivos y resultados. A través de trabajo de gabinete, se identificará la incorporación del enfoque de derechos de niñez en el marco legal y programático de dicha política, mediante la comparación contra los componentes establecidos en el Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible.

Capítulo 1. Marco Conceptual del Cuidado Infantil

1.1 Desarrollo de niñas y niños en la primera infancia

La primera infancia es la etapa del ciclo de vida de un niño o niña que comprende desde el nacimiento hasta su ingreso en la educación primaria.^{29,30} Particularmente, los primeros tres años se caracterizan por ser el periodo en el que se forma la arquitectura del cerebro a partir de la interacción entre la herencia genética y las influencias del entorno en el que viven niñas y niños. Bajo influencias y estimulación adecuadas, las neuronas llegan a formar más de mil nuevas conexiones por segundo, velocidad que no se repite en ningún otro momento de la vida. Este desarrollo cerebral es la base del desarrollo físico, psicosocial, emocional y cognitivo que alcanzarán las niñas y los niños que impactará su bienestar, y sus habilidades y competencias para el resto de sus vidas.³¹ Se trata de una etapa en la cual:³²

- a) Niñas y niños atraviesan el período de más rápido crecimiento y cambio de todo su ciclo vital, en términos de maduración del cuerpo y sistema nervioso, de movilidad creciente, de capacidad de comunicación y aptitudes intelectuales, y de rápidos cambios de intereses y aptitudes.
- b) Niñas y niños crean fuertes vínculos emocionales con sus madres, padres u otros cuidadores, de los que necesitan recibir cuidado, atención, orientación y

²⁹ Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, 2005.

³⁰ La primera infancia es una etapa por la que atraviesan las niñas y los niños y por lo tanto comprende desde su nacimiento. Sin embargo, la evidencia científica demuestra que el desarrollo comienza desde la etapa prenatal, por lo que las intervenciones dirigidas al desarrollo adecuado de la primera infancia deben comprender también esa fase.

³¹ Pérez-Escamilla, Rafael *et al.*, “Avances en el desarrollo infantil temprano: desde neuronas hasta programas a gran escala”, *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, México, vol. 74, núm. 2, marzo-abril de 2017.

³² Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*, México, 2014, pp. 100-101.

protección, que se ofrezcan de maneras que sean respetuosas con su individualidad y con sus capacidades cada vez mayores.

- c) Niñas y niños establecen importantes relaciones con otros niños y niñas. Mediante estas relaciones aprenden a negociar y coordinar actividades comunes, a resolver conflictos, a respetar acuerdos y a responsabilizarse de otros.
- d) Niñas y niños captan activamente las dimensiones físicas, sociales y culturales del mundo en que viven, aprendiendo progresivamente de sus actividades y de sus interacciones con otras personas, ya sean niños o adultos.
- e) Los primeros años de vida de niños y niñas son la base de su salud física y mental, de su seguridad emocional, de su identidad cultural y personal y del desarrollo de sus aptitudes.
- f) Las experiencias de crecimiento y desarrollo de niños y niñas varían de acuerdo con su naturaleza individual, sexo, condiciones de vida, organización familiar, estructuras de atención y sistemas educativos.³³
- g) Las experiencias de crecimiento y desarrollo de niños y niñas están poderosamente influidas por creencias culturales sobre cuáles son sus necesidades y trato idóneo, y acerca de la función activa que desempeñan en la familia y la comunidad”.

Durante los últimos 20 años ha habido un interés creciente por el estudio de los factores que promueven el desarrollo de niñas y niños durante la etapa de la primera infancia. Como señala la Organización Mundial de la Salud (OMS), “desde el 2000

³³ El crecimiento se refiere al aumento de aspectos estructurales, como la estatura, el peso o el tamaño físico de la persona, mientras que el desarrollo se relaciona con los componentes mentales del individuo y sus emociones, y también involucra de alguna forma al organismo. Ambos procesos son interdependientes.

se ha producido un aumento rápido del número de artículos publicados sobre el desarrollo en la primera infancia, con un crecimiento superior a la tendencia general de los artículos del ámbito de la salud”.³⁴ Uno de los esfuerzos más ambiciosos en América Latina fue la investigación realizada en 2015 por Juliana Martins de Souza y María de la Ó Ramallo Veríssimo, quienes, a partir del análisis de la literatura disponible sobre el tema, junto con un estudio de campo, definieron el desarrollo infantil como:

“...parte fundamental del desarrollo humano, un proceso activo y único para cada niño, expresado por la continuidad y los cambios en las habilidades motoras, cognitivas, psicosociales y del lenguaje, con adquisiciones cada vez más complejas en las funciones de la vida diaria y en el ejercicio de su rol social. El periodo prenatal y los primeros años iniciales de la infancia son cruciales en el proceso de desarrollo, lo cual constituye la interacción de las características biopsicológicas, heredadas genéticamente, con las experiencias que ofrece el entorno. El alcance del potencial de cada niño depende del cuidado que responde a sus necesidades de desarrollo”.³⁵

³⁴ OMS, *op. cit.*, p. 3.

³⁵ Martins de Souza, Juliana y de la Ó Ramallo Veríssimo, Maria, “Desarrollo infantil: análisis de un nuevo concepto”, *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Sao Paulo, vol. 23, núm. 6., noviembre-diciembre de 2015, p. 1101.

Diagrama 1. Elementos del concepto de desarrollo infantil



Fuente: Martins de Souza, Juliana y de la Ó Ramallo Veríssimo, Maria, "Desarrollo infantil: análisis de un nuevo concepto", *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Sao Paulo, vol. 23, núm. 6., noviembre-diciembre de 2015, p. 1100.

Conocer las diferentes habilidades que se desarrollan a lo largo de la primera infancia es necesario para determinar los ámbitos que debería abordar una política para el desarrollo de niñas y niños durante esta etapa.

1. **Área motriz:** Consiste en la capacidad creciente y paulatina que la niña o el niño va demostrando, desde recién nacido, para controlar sus músculos, moverse en su entorno y manipular objetos. Los cambios físicos que experimente, en coordinación con la madurez cerebral y del sistema nervioso, hacen posible el logro de destrezas de motricidad cada vez más complejas, incrementando la velocidad y precisión de los movimientos en la realización de diversas actividades.

Los especialistas han hecho una distinción entre la motricidad gruesa y la motricidad fina, las cuales evolucionan a la par. La motricidad gruesa se refiere a la capacidad de una niña o un niño para manejar su cuerpo de manera integral o coordinada, con alto grado de competencia al realizar movimientos diversos como correr, saltar en varias direcciones o trepar. La motricidad fina es la capacidad de una niña o un niño para dominar el movimiento de partes específicas de su cuerpo, como los brazos, las muñecas y los dedos; lo que implica usar los músculos pequeños para realizar movimientos precisos como los que involucran la acción de manos y dedos.³⁶

2. **Área del lenguaje:** Según la estimulación recibida por niñas y niños, adquieren el uso del lenguaje conforme a una secuencia que va desde los sonidos preverbales (llanto, arrullo, balbuceo) y las expresiones de una sola palabra, hasta las oraciones compuestas por varios elementos gramaticales. El lenguaje evoluciona en niñas y niños en dos periodos: el pre lingüístico y el lingüístico. El periodo pre lingüístico abarca el primer año de vida e incluye todos los sonidos que el recién nacido emite, desde los ininteligibles hasta las primeras palabras, ya sea que tengan o no alguna intención evidente. El periodo lingüístico inicia entre los 10 y los 14 meses de edad y se extiende hasta el logro de una adquisición plena del lenguaje. A lo largo de esta etapa, puede observarse

³⁶ Romay Morales, Martha, *Evaluación del desarrollo infantil: práctica e investigación con el Inventario de Habilidades Básicas*, 2a. ed., México, Trillas, 2014, p. 33.

paulatinamente un importante incremento del vocabulario, así como la producción de enunciados cada vez más coherentes y complejos.³⁷

3. **Área social:** La socialización es un proceso en el que niñas y niños adquieren la capacidad de comportarse de acuerdo con las normas sociales, lo cual hará posible que se relacionen con personas y materiales, así como con su entorno en general, de una manera adecuada y armónica en situaciones diversas.³⁸

En coincidencia con la definición de desarrollo infantil antes presentada, la revista científica *The Lancet* muestra evidencias de que el proceso de desarrollo en la primera infancia depende de las interacciones de las niñas y niños con otras personas, ya que ello permite la evolución de habilidades perceptivas, motrices, cognitivas, lingüísticas, socioemocionales y de autorregulación que son la base para las que se desarrollan a lo largo de la vida.³⁹

Tales evidencias también han sido utilizadas por artículos de esa publicación con el fin de elaborar recomendaciones para el diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo infantil, entre las que destacan:

- a) La nueva evidencia sobre desarrollo humano temprano demuestra que las adaptaciones epigenéticas,⁴⁰ inmunológicas, fisiológicas y psicológicas al entorno ocurren desde la concepción, y que estas adaptaciones afectan el desarrollo a lo largo del curso de vida. Este conocimiento demanda un enfoque dirigido a niñas, niños y cuidadores con intervenciones efectivas en etapas sensibles a lo largo del curso de vida, siendo particularmente importante el periodo que va desde la concepción hasta los dos o tres años de edad.⁴¹

³⁷ *Ibid.*, pp. 36-37.

³⁸ *Ibid.*, p. 40.

³⁹ OMS, *op. cit.*, p. 3.

⁴⁰ Características de un ser vivo que se configuran en el curso de su desarrollo.

⁴¹ Daelmans, Bernadette *et al.*, "Early childhood development: the foundation of sustainable development", *The Lancet Series. Advancing Early Childhood Development: from Science to Scale*, 4 de octubre de 2016, p. 1.

- b) La acumulación de adversidades que comienzan antes de la concepción y continúan durante el periodo prenatal y la primera infancia pueden interrumpir el desarrollo del cerebro y el aprendizaje temprano. Los retrasos en el desarrollo son evidentes desde el primer año, empeoran durante la primera infancia y permanecen a lo largo de la vida.⁴²

- c) El escalamiento de programas para el desarrollo de la primera infancia depende de la voluntad política de priorizar los esfuerzos para abordar problemas sociales estructurales tales como la pobreza, la desigualdad y la exclusión social mediante intervenciones que inicien en etapas tempranas del curso de vida de las personas.⁴³

A partir de las consideraciones antes planteadas destacamos dos elementos que son relevantes para el diseño de políticas públicas enfocadas en este grupo etario: 1) la trascendencia de la primera infancia como una etapa crucial para el desarrollo de niñas y niños; y 2) la relación entre el alcance del potencial de cada niño/niña y un cuidado adecuado a sus necesidades de desarrollo.

1.2 El Cuidado Infantil y la Educación Inicial

1.2.1 El cuidado infantil como derecho de la niñez

En el marco internacional de los derechos humanos, el cuidado infantil es reconocido como un derecho. Particularmente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25 y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en su artículo 3, reconocen el derecho de todas las niñas y los niños a ser

⁴² Black, Maureen M. *et al.*, “Early childhood development coming of age: science through the life course”, *The Lancet Series. Advancing Early Childhood Development: from Science to Scale*, 4 de octubre de 2016, p. 1.

⁴³ Richter, Linda M. *et al.*, “Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development”, *The Lancet Series. Advancing Early Childhood Development: from Science to Scale*, 4 de octubre de 2016, p. 1.

cuidados y recibir cuidados especiales por la etapa de desarrollo en la que se encuentran; de forma específica, la CDN establece en el mismo artículo que el Estado deberá asegurar que las instituciones, servicios y establecimientos a cargo del cuidado de la infancia cumplan con estándares de salubridad y seguridad. Asimismo, en su Observación General número 7, el Comité de los Derechos del Niño reafirma que las niñas y niños más pequeños son titulares de todos los derechos establecidos en la CDN, y que por la etapa de desarrollo en que se encuentran tienen necesidades específicas de cuidados para su desarrollo físico, emocional y cognitivo, por lo que los Estados tienen que establecer las leyes, políticas y recursos que respondan a esas necesidades.

El derecho al cuidado infantil, además, se conceptualiza mediante el acceso a otro conjunto de derechos establecidos en los marcos internacionales y nacionales: derecho a la salud, a una alimentación adecuada, a la protección y a la educación, que, a su vez, en su interrelación, promueven el derecho al desarrollo. Concebido como derecho, el cuidado infantil tiene también que cumplir con los principios de derechos humanos: universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad. Estos principios contemplan lo siguiente:⁴⁴

- **Universalidad:** Implica que los derechos humanos son inherentes a todas las personas sin excepción. Bajo este principio, los derechos humanos se deben promover, respetar, proteger y garantizar sin distinción injustificada basada en edad, género, raza, religión, ideología, condición económica, estado de salud, nacionalidad o cualquier otra preferencia. En la práctica esto se traduce en que los mecanismos o políticas que se implementen no podrán ser excluyentes. La universalidad es fundamental para formular una estrategia integral. Dicho principio establece que los programas que conformen tal política deben ofrecer servicios en igualdad de condiciones para todos y todas, pues de otra forma serían excluyentes y estarían perpetuando la desigualdad estructural que una

⁴⁴ Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales*, México, 2014, p. 9.

política pública para el desarrollo de niñas y niños en primera infancia debería contribuir a reducir.

- **Indivisibilidad:** Los derechos no pueden fragmentarse ni cumplirse de manera parcial. No hay categorías ni jerarquías de ningún tipo cuando se habla de ellos, por lo que no puede justificarse la violación de unos derechos en aras de la realización de otros.
- **Interdependencia:** Los derechos humanos se encuentran vinculados unos a otros y entre sí. Al respetar un derecho humano en específico necesariamente se respetan los que están relacionados con él. Ante esto, es necesario entender a los derechos humanos como un sistema y no de manera aislada. Éstos se complementan y se necesitan recíprocamente para su correcta utilización.
- **Progresividad:** Es obligación del Estado garantizar la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos y prohibir el retroceso en esta materia. Este principio exige el uso del máximo de los recursos disponibles por parte del Estado para la satisfacción de derechos.

Estos principios implican que los derechos deben garantizarse para todos los niños y las niñas; debe tomarse en cuenta que su garantía depende del respeto y promoción de otros derechos a la vez que el cumplimiento de este derecho favorece el cumplimiento de otros; y se deben garantizar todos los medios posibles para su cumplimiento y para evitar que ocurran retrocesos.

Con base en lo anterior, desde una perspectiva de derechos y de política pública, el Estado está obligado a “adoptar las medidas apropiadas, entre ellas asistencia material y programas de apoyo, para ayudar a padres, madres y otras personas

cuidadores de los niños y las niñas, a dar cumplimiento a este derecho al desarrollo pleno”.⁴⁵

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta obligación está mandatada en el artículo 4, que establece: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos... Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.”

1.2.2 Conceptualización del cuidado infantil

El alcance del potencial de cada niño y niña depende de un cuidado adecuado para sus necesidades de desarrollo. Por esta razón, madres, padres, y otros cuidadores, ya sea dentro del hogar o fuera de éste, tienen un rol fundamental en promover su desarrollo integral puesto que son quienes están a cargo de proporcionarles un cuidado que responda a las necesidades particulares de cada niña y niño.

Como fue descrito al inicio de este documento, existen múltiples evidencias de que los programas de cuidado y desarrollo infantil tienen el potencial de evitar la malnutrición y la mala salud en los primeros años de vida, los cuales son inhibidores del crecimiento y del desarrollo físico; asimismo, evitan la baja estimulación cognitiva promoviendo con ello las conexiones neuronales que determinan la arquitectura cerebral de las niñas y niños pequeños.⁴⁶ En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha generado estudios que demuestran que los programas de cuidado infantil y educación inicial promueven la igualdad de oportunidades de niñas y niños tanto en su presente como para su futuro. De acuerdo con este organismo, desde una perspectiva de política pública, las acciones de cuidado infantil están conformadas por:

⁴⁵ Artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁴⁶ Martínez Bordon, Arcelia *et.al.*, *Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima.*, CEPAL, México, 2012, p. 9.

“un conjunto de servicios otorgados a los niños y las niñas durante una cierta cantidad de horas al día, en un ambiente seguro, que contribuya a desarrollar sus capacidades de manera integral, actuando como complemento del ambiente familiar y del sistema educativo (...). Los programas de cuidado y desarrollo infantil temprano consideran, además del cuidado, componentes nutricionales, de cuidado de la salud y de actividades de estimulación cognitiva y desarrollo emocional (...) pudiendo ser ofrecidos en lugares públicos o privados (hogares o centros educativos), y ser financiados por el Estado, los hogares o por ambos.”⁴⁷

De la definición anterior, presentamos la siguiente desagregación para tener una comprensión detenida de los elementos a considerar en el cuidado infantil:

- 1) Servicios que se otorgan a niñas y niños durante determinada cantidad de horas al día.
- 2) Se prestan en un ambiente seguro que contribuya a su desarrollo integral.
- 3) Implican un complemento entre el ambiente familiar (cuidados por parte de la familia) y el sistema educativo (cuidados por personas especializadas en promover el aprendizaje).
- 4) El cuidado incorpora componentes de: salud, nutrición, desarrollo cognitivo y emocional.
- 5) Se pueden ofrecer en el hogar o en centros educativos.
- 6) Pueden ser financiados por el Estado, los hogares o por ambos.

Como nota recordatoria, para efectos de este estudio, por las razones mencionadas en el capítulo introductorio, nos centraremos en los servicios de

⁴⁷ Martínez Bordon, Arcelia *et.al.*, *Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, p. 9.

cuidado infantil que se prestan fuera del entorno del hogar, y a los que en esta investigación se les referirá como servicios de cuidado infantil y educación inicial escolarizados, debido a que esta modalidad se presta en una institución o centro educativo en el que niñas y niños pasan varias horas al día, y no en el hogar. En la siguiente sección se justifica la razón por la que se utiliza también la referencia a “educación inicial”.

1.2.3 La educación inicial

Delfina Bravo Figueroa y Milagros Concepción Calderón describen a la educación inicial como:

“En relación con el concepto de educación inicial, hoy la ampliación del mismo lleva a considerar que se hace referencia a diversas modalidades de educación y aprendizaje, destinadas a niños y niñas desde las primeras semanas de vida hasta su ingreso a la escuela primaria o básica. Se incluye en esto a instituciones con diversidad de nombres como guarderías, círculos infantiles, jardines de infancia, preprimaria, preescolar, centro de atención integral a la infancia, estancias infantiles, para indicar diversidad de prácticas y sistemas de atención a la primera infancia.”⁴⁸

De acuerdo con una revisión bibliográfica elaborada por estas autoras, los objetivos generales que han propuesto diversos investigadores sobre el propósito de la educación inicial pueden resumirse de la siguiente manera:⁴⁹

- Promover que el niño y la niña adopten de manera progresiva una actitud reflexiva sobre el mundo natural y social.

⁴⁸ Bravo Figueroa, Delfina y Concepción Calderón, Milagros, *Fundamentos de la Educación Inicial*, San José, Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, 2012, p. 37.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 39.

- Contribuir al logro de la coordinación motora gruesa y fina, y el manejo del espacio a través de diferentes movimientos.
- Favorecer el desarrollo de la identidad personal social.
- Propiciar el trabajo conjunto y participativo de la familia y la comunidad.
- Favorecer la utilización de estrategias variadas para facilitar la diversidad de aprendizajes para la integración de niños y niñas y considerar las necesidades educativas en la diversidad.
- Promover el bienestar integral del niño y la niña creando ambientes saludables, ricos en aprendizajes, que potencien su curiosidad e interés por su entorno.

En las recientes reformas a la legislación mexicana en materia educativa se reconoce la educación inicial como derecho de las niñas y niños. El artículo 3 constitucional establece que el Estado impartirá y garantizará la educación inicial, y que en particular la educación que sea impartida por el Estado será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica. Por su parte la Ley General de Educación establece en su artículo 37 que la educación inicial es parte de la educación básica, y que puede ser escolarizada y no escolarizada. Asimismo, en su artículo 38 mandata que, de forma progresiva, el Estado generará las condiciones para la prestación universal de este servicio. De forma que, independientemente de que suceda en el entorno del hogar o en un centro educativo, toda niña y niño tiene derecho a recibir educación que promueva su aprendizaje desde el principio de su vida, y el Estado tiene la obligación de garantizarla.

En el artículo 39 de la citada Ley se establece que la Secretaría de Educación Pública (SEP) establecerá los principios rectores y objetivos de la educación inicial, mientras que en el artículo 40 determina que esos principios y objetivos estarán contenidos en la Política Nacional de Educación Inicial, la cual será parte de una Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (ENAPI). Cabe destacar que debido a que se trata de reformas recientes (2019), la Política Nacional de Educación Inicial no ha sido publicada.

De acuerdo con la definición recuperada de la página web de la Secretaría de Educación Pública, la educación inicial es:⁵⁰

“el servicio educativo que se brinda a niñas y niños menores de seis años de edad, con el propósito de potencializar su desarrollo integral y armónico en un ambiente rico en experiencias formativas, educativas y afectivas, lo que les permitirá adquirir habilidades, hábitos, valores, así como desarrollar su autonomía, creatividad y actitudes necesarias en su desempeño personal y social.”

Bajo la consideración de que el cuidado infantil es un derecho que a su vez es necesario para asegurar otros derechos, es relevante para este estudio destacar que el cuidado infantil tiene que comprender elementos que aseguren no solamente la salud física y mental, la nutrición y la seguridad de niñas y niños, sino que tiene que favorecer el aprendizaje de las niñas y niños desde su nacimiento.

En sus inicios, los servicios de cuidado infantil escolarizados partían de una visión de cuidado asistencial, en la que niñas y niños eran objetos de protección, es decir, entes pasivos, a los que había que darles alimentación y vigilancia para que sobrevivieran.⁵¹ Durante muchos años, la promoción del aprendizaje en niñas y niños pequeños fue omitida por ser considerada irrelevante para sujetos percibidos como pasivos, pero ante el movimiento de los derechos de la niñez y la creciente evidencia científica sobre la importancia del aprendizaje desde el nacimiento, paulatinamente se han incorporado elementos educativos al cuidado infantil, y para efectos de este estudio es relevante destacar la indivisibilidad entre el cuidado infantil y la educación inicial, ya que de entre los diferentes componentes del cuidado infantil, la que ha estado ausente con mayor frecuencia es la educación inicial, obstaculizando que las niñas y niños puedan ejercer este derecho.

⁵⁰ Sitio web de la SEP. Consultado el 20 de marzo de 2020 en <https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/educacion-inicial>

⁵¹ Cataraín González, María Dolores, *El sistema público de guarderías en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1984, p.37.

Ambos conceptos deben prestarse de forma conjunta para garantizar servicios de calidad a niñas y niños: “los procesos cognitivos no separan el aprendizaje de la interacción social en la que éste se construye; de esta manera, la práctica educativa incluye la atención o cuidado, no como una cuestión separada sino como una característica de la educación”.⁵² Así, el cuidado infantil y la educación inicial de forma conjunta “involucra a las acciones orientadas al cuidado y la protección de los niños; es decir, aquellas acciones dirigidas a preservar la vida, favorecer el crecimiento sano y adecuado (cuidados sanitarios, vacunación, nutrición e higiene) y promover la estimulación e interacción social que propicie el aprendizaje.”⁵³

Una característica del desarrollo integral de niñas y niños en primera infancia es su multidimensionalidad, la cual “refiere tanto a las áreas cognitiva, socioemocional, motora y del lenguaje como a las distintas personas y ambientes que influyen en el desarrollo de los niños y niñas; es decir, sus padres, madres, cuidadores/as, familias extendidas, las comunidades dónde viven”.⁵⁴ Esto debe ser un elemento clave en la formulación de programas relacionados con el cuidado infantil y la educación inicial, por lo que es necesario un modelo de atención integral compuesto por distintos tipos de servicios complementarios que generen condiciones de desarrollo para esta etapa de la vida.

Dados los elementos ofrecidos anteriormente, consideramos que el Marco para el Cuidado Cariñoso y Sensible (MCCS), propuesto por la Organización Mundial de la Salud y otros organismos internacionales, representa una propuesta adecuada para articular una política pública de cuidado infantil y educación inicial, debido a que incorpora componentes que se alinean con los derechos que es necesario

⁵² Marco Navarro, Flavia, *Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. Igualdad para hoy y mañana*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), p. 21.

⁵³ *Ibid.*, p. 16.

⁵⁴ Molina, Helia *et al.*, *Gestión de políticas y programas de desarrollo infantil temprano*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2013, p. 8.

garantizar a niñas y niños para potenciar su desarrollo mediante el cuidado infantil y la educación inicial.

El Marco para el Cuidado Cariñoso y Sensible establece cinco factores para influir positivamente en el desarrollo y la adquisición de competencias y habilidades de niñas y niños, dichos componentes son: salud, nutrición, seguridad y protección, una atención que responda a las necesidades del niño/niña, y el inicio del aprendizaje a una edad temprana.⁵⁵

Figura 1. Componentes del Marco para el Cuidado Cariñoso y Sensible



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Apoyando el desarrollo en la primera infancia: de la ciencia a la aplicación a gran escala. Un resumen ejecutivo de la serie de The Lancet*, 2016, p. 3.

⁵⁵ World Health Organization (WHO), *Nurturing Care for Early Childhood Development: A framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential*, Ginebra, 2018, pp. 13-15.

Es importante destacar que, desde la perspectiva del Marco para el Cuidado Cariñoso y Sensible, las políticas para el desarrollo infantil deben estar dirigidas tanto a las y los cuidadores, en relación a su capacidad y posibilidad para proporcionar los elementos necesarios para el desarrollo a niñas y niños; como a las propias niñas y niños en tanto receptores de esos elementos, pero también como sujetos activos que atraviesan por un proceso de aprendizaje y adquisición de habilidades.

A continuación, se presenta una descripción general de lo que implica cada componente del Marco.

1) Buena salud

La buena salud de niñas y niños en primera infancia es resultado de que los cuidadores monitoreen su condición física y mental, posean prácticas de higiene que minimicen el riesgo de infecciones, promuevan la salud preventiva y otorguen un tratamiento adecuado para sus enfermedades.

2) Nutrición adecuada

Niñas y niños requieren lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida para desarrollarse de manera adecuada. Posteriormente, necesitan alimentos complementarios que sean lo suficientemente diversos y que se otorguen de manera frecuente, además de que contengan los micronutrientes adecuados para el rápido crecimiento de sus cuerpos y mentes. En el caso de que la dieta diaria no pueda promover un crecimiento saludable, niñas y niños requieren suplementos de micronutrientes o tratamiento para la desnutrición o la obesidad.

3) Seguridad y protección

Niñas y niños en primera infancia están expuestos a diferentes peligros. El posible contacto con objetos y sustancias peligrosas, o habitar en entornos inseguros son amenazas que un programa de desarrollo integral debe neutralizar en las instalaciones donde se brinden servicios de cuidado infantil. Al mismo tiempo, niñas

y niños en esta edad pueden tener reacciones negativas si sus cuidadores los castigan físicamente o amenazan con abandonarlos. El estrés generado por estas experiencias puede llevar a que niñas y niños generen mecanismos de respuesta que dificulten su desarrollo emocional, mental y social. En relación con estos peligros, el Marco para el Cuidado Cariñoso y Sensible busca que niñas y niños estén seguros y protegidos.

4) Atención receptiva

Niñas y niños en primera infancia dependen de que sus cuidadores reconozcan y respondan a sus necesidades. Estas necesidades no solo se relacionan con nutrición y seguridad, pues también incluyen interacción social, estimulación cognitiva y regulación emocional. A partir de esta visión, un cuidador brinda atención receptiva cuando observa las señales de niñas y niños, interpreta lo que quieren y necesitan, y responde de manera consistente y apropiada. Así, la atención receptiva ayuda a niñas y niños en primera infancia a entender el mundo a su alrededor y a aprender sobre las personas, las relaciones y el lenguaje. Estas interacciones sociales también estimulan las sinapsis en su cerebro.

5) Aprendizaje temprano

Niñas y niños comienzan a aprender sobre su entorno mediante interacciones prácticamente desde que nacen. En este sentido, además de ser un proceso, el aprendizaje es un mecanismo de los seres humanos para asegurar su adaptación exitosa a circunstancias cambiantes. A través de actividades estimulantes que promuevan el contacto adecuado de niñas y niños en primera infancia con otras personas, así como con su ambiente, el aprendizaje temprano puede consolidarse como una base sólida para las subsiguientes etapas de educación que reciban.

Se estima que bajo condiciones de cuidado cariñoso y sensible (cubriendo los cinco componentes) las sinapsis se forman a una velocidad de mil por segundo durante los primeros tres años de vida. Como señala Rafael Pérez Escamilla: “durante esta etapa del ciclo de vida, el cerebro de los niños es como una esponja que absorbe

todas sus experiencias e interacciones con el medio ambiente que lo rodea. Entre mejor sean las condiciones de crianza y cuidado de los niños, más sinapsis se formarán, llegando a sumar trillones”.⁵⁶

De acuerdo con los planteamientos del Marco, estos componentes son necesarios para proporcionar un cuidado cariñoso y sensible, el cual reduce los efectos perjudiciales de las desventajas causadas por deficiencias en la estructura y las funciones cerebrales, con lo cual mejoran la salud, el desarrollo y el crecimiento de niñas y niños en primera infancia.⁵⁷

Por lo anterior, para efectos de este estudio, el Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible será utilizado para analizar si los programas de cuidado infantil y educación inicial objetos de estudio incorporan un enfoque de derechos de niñez que promueva el desarrollo de niñas y niños, utilizando los cinco componentes como medio para verificar si los programas incluyen los elementos que son necesarios atender en el cuidado infantil y la educación inicial para lograr potenciar el desarrollo de niñas y niños.

⁵⁶ Pérez Escamilla, Rafael *et al.*, *op. cit.*, p. 88.

⁵⁷ WHO, *op.cit.*, p. 12.

Capítulo 2. El cuidado infantil y la educación inicial como problema público

2.1 Contexto del derecho al desarrollo Integral de niñas y niños durante la primera infancia

En el capítulo anterior argumentamos que las niñas y niños son titulares de derechos y el Estado tiene la obligación de garantizar que puedan ejercerlos. Uno de los derechos fundamentales de niñas y niños es el desarrollo integral, es decir, de todos los aspectos de su vida: físico, socio-emocional, intelectual. La etapa de primera infancia es un momento clave para el desarrollo integral de una persona, ya que las habilidades y competencias que se logren desarrollar durante esta etapa serán la base para las que se adquieran a lo largo de la vida, lo que determina a su vez las oportunidades de bienestar y desarrollo de las personas. Para lograr un desarrollo integral durante la primera infancia, se requiere que las niñas y los niños cuenten con factores favorecedores: acceso a una buena nutrición, servicios de salud de calidad, protección social, crianza sensible, protección contra la violencia, y oportunidades de estimulación y aprendizaje temprano; los cuales se conceptualizaron en este estudio mediante el Marco de Cuidado Sensible y Cariñoso.

Pero en México, millones de niñas y niños en la primera infancia no alcanzan un desarrollo adecuado debido a que viven contextos que les obstaculizan crecer en un entorno que les proporcione los elementos del cuidado cariñoso y sensible.

Se estima que en México viven 13 millones de niñas y niños de 0 a 5 años de edad (estimación para 2018). De ellos y ellas, alrededor de 6.5 millones tienen entre 0 y 2 años 11 meses de edad.⁵⁸ El 54.1% de las niñas y niños de 0 a 1 año y el 55.2% de quienes tienen 2 a 5 años vive en situación de pobreza, y son el grupo más

⁵⁸ Sitio web del Consejo Nacional de Población (CONAPO), consultado el 27 de mayo de 2019 en <https://www.gob.mx/conapo/prensa/en-2018-la-poblacion-infantil-de-mexico-representara-el-21-3-por-ciento-conapo?idiom=es>

afectado por esta situación de todos los grupos poblacionales en el país.⁵⁹ Esto se traduce en niños y niñas que viven en hogares con ingresos insuficientes para cubrir necesidades básicas, así como con carencias en salud, nutrición, falta de acceso a espacios y servicios adecuados en la vivienda, a protección social y con rezago educativo. Estas circunstancias colocan a más de siete millones de niñas y niños menores de cinco años en desventaja, perpetuándose desde la edad temprana las desigualdades estructurales.

La pobreza y las carencias mencionadas se manifiestan en indicadores sobre la situación de la primera infancia que ponen de relieve el incumplimiento de los derechos humanos de las niñas y los niños, así como el impacto negativo en su desarrollo.

En el componente de salud del marco de cuidado cariñoso y sensible, destaca que debido a la falta de acceso oportuno y de calidad a servicios de salud, la tasa de mortalidad en menores de 5 años es de 14.6 por cada mil nacidos vivos, cifra superior a la tasa de 13.7 que México se comprometió a cumplir para el año 2015 en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esto se traduce en más de 30 mil muertes de niños y niñas menores de cinco años, que en su mayoría se dan por causas que podrían ser prevenibles si se atendieran oportunamente y con calidad, por ejemplo, por enfermedades diarreicas o respiratorias.

En el componente de nutrición del marco de cuidado cariñoso y sensible, en el país un cuarto de las niñas y niños menores de cinco años carece de acceso a la alimentación, y derivado de ello, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, más de 1.5 millones de niños y niñas en este grupo de edad padece desnutrición crónica, una condición que genera daños irreversibles en el crecimiento físico y en el desarrollo cerebral. De entre los niños y las niñas de 6 a 23 meses de edad, el 47.2% de quienes pertenecen al quintil más pobre recibieron una dieta

⁵⁹ CONEVAL, UNICEF, *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes*, México, 2014, p. 28.

mínima aceptable,⁶⁰ mientras que ese porcentaje fue de 64.7 para quienes pertenecen al quintil más rico. Asimismo el porcentaje para quienes pertenecen a un hogar indígena es de 36.9 en contraste con 54.8% para quienes pertenecen a un hogar no indígena.⁶¹

Tanto los indicadores de mortalidad como los de desnutrición, se agravan ante la etnia a la que pertenecen las niñas y niños, la ubicación geográfica en la que viven, o ante otras condiciones como tener alguna discapacidad.

Asimismo, cabe resaltar que la inadecuada alimentación que se gesta desde los primeros años de vida, impacta en los posteriores niveles de obesidad que afectan a más de un tercio de las niñas y niños en edad escolar en México.⁶²

En lo que corresponde a los componentes de protección, seguridad y cuidado responsivo del marco de cuidado cariñoso y sensible, el 43% de quienes tienen entre 1 y 2 años y el 64% de quienes tienen entre 3 y 4 años sufren de métodos de disciplina violenta en sus hogares, lo que dificulta el desarrollo, las capacidades de aprendizaje y el rendimiento escolar; inhibe las relaciones positivas; causa baja autoestima, angustia emocional y depresión, y puede conducir a riesgos y

⁶⁰ De acuerdo con la ENIM, Dieta mínima aceptable para niños/as lactantes de 6-23 meses es definida como recibir la diversidad alimentaria mínima y la frecuencia mínima de comida, mientras que ésta para niños/as no lactantes además requiere al menos 2 tomas de leche y que la diversidad alimentaria mínima se alcance sin la cuenta de tomas de leche. La Diversidad alimentaria mínima es definida como recibir alimentos de al menos 4 de 7 grupos alimenticios: 1) Granos, raíces y tubérculos, 2) Legumbres y frutos secos, 3) Productos lácteos (leche, yogurt, queso), 4) Carnes (carne, pescado, aves y carnes de hígado/órganos), 5) Huevos, 6) Frutas y vegetales ricos en vitamina-A, y 7) Otras frutas y vegetales. Frecuencia mínima de comida entre niños/as actualmente en lactancia es definida como aquellos niños/as que también reciben alimentos sólidos, semisólidos o suaves, o alimentos suaves 2 veces o más al día para niños de 6-8 meses y 3 veces o más al día para niños de 9-23 meses. Para niños/as no lactantes de 6-23 meses es definida como recibir alimentos sólidos, semisólidos o suaves, o al menos 4 tomas de leche.

⁶¹ Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), UNICEF, *Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM) 2015*, México, p. 52.

⁶² INSP, *ENSANUT*, 2016.

autolesiones.⁶³ Por otro lado, de acuerdo con INEGI, la principal causa de muerte entre niñas y niños de 1 a 4 años de edad son los accidentes.⁶⁴

En lo que respecta al componente de aprendizaje, solamente el 40% de quienes tienen entre 36 y 47 meses de edad asisten a un programa de educación de niñez temprana. Para quienes tienen entre 36 y 59 meses, la asistencia es del 60%, pero el 58.2% de quienes pertenecen al quintil más pobre asisten en contraste con el 70.7% de quienes pertenecen al quintil más rico; el 50.7% de niños y niñas cuyas madres cuentan con educación básica en desproporción al 82.1% cuyas madres tienen educación superior.⁶⁵

También destaca que en el hogar existen carencias en la promoción del aprendizaje temprano. El 76% de niñas y niños de 36 a 59 meses contaron con algún adulto miembro del hogar que participara con ellos en actividades para el aprendizaje, 61.5% de quienes pertenecen al quintil más pobre contra 93.6% de quienes pertenecen al más rico; 62.1% de niñas y niños cuya madre cuenta con educación primaria en desigualdad con el 93.2% cuyas madres tienen educación superior. De las niñas y niños de 0 a 23 meses, solo el 13.6% tiene 3 libros infantiles o más.⁶⁶

Todas las condiciones anteriores en su interrelación provocan que miles de niñas y niños en esta etapa no alcancen un desarrollo adecuado en diversos campos. El 23.3% de niños y niñas de 4 meses a 4 años de edad presentan desarrollo no adecuado en alguno de los ámbitos más importantes para el desarrollo: motor, socio-emocional, lenguaje-cognitivo. En todos los casos, los porcentajes de niños y niñas que no alcanzan desarrollo adecuado son mayores en quienes sus madres

⁶³ *Ibid.*, pp. 218-219.

⁶⁴ Sitio web de INEGI, consultado el 18 de julio de 2019 en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/DEFUNCIONES2017.pdf>

⁶⁵ INSP, UNICEF, *op.cit.*, p. 52.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 168-171.

tienen menor escolaridad, en quienes pertenecen a los quintiles más pobres, y en quienes son parte de un hogar indígena.⁶⁷

Estas situaciones tienen un impacto a lo largo de los siguientes años, lo que por ejemplo se ve reflejado en que entre los niños y niñas de 36 a 59 meses, solo el 23.9% alcanza un desarrollo adecuado en el ámbito de alfabetización y conocimientos numéricos,⁶⁸ y alrededor del 21% no alcanza un desarrollo socio-emocional acorde a su edad.⁶⁹ Al igual que en las edades anteriores, los porcentajes de niños y niñas que no alcanzan desarrollo adecuado son mayores en quienes sus madres tienen menor escolaridad, en quienes pertenecen a los quintiles más pobres, y en quienes son parte de un hogar indígena.⁷⁰

Ante el contexto antes descrito, los servicios de cuidado infantil y educación inicial cobran particular relevancia como una política pública que puede identificar y atender las diversas carencias a las que se enfrentan millones de niñas y niños en sus hogares. En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha documentado diversos beneficios de las políticas de cuidado infantil y educación inicial, que se describen en los ámbitos social y económico:⁷¹

“Para los niños y niñas representan mejor nutrición y salud, un crecimiento físico saludable, con mayor talla y estatura, mayor desarrollo cognitivo y del lenguaje, mejor disposición para el aprendizaje y mayor desarrollo social y emocional, así como mayor probabilidad de no

⁶⁷ *Ibid.*, p. 178.

⁶⁸ De acuerdo con la ENIM, se considera que los niños/as se están desarrollando adecuadamente en el ámbito de alfabetización y conocimientos numéricos si pueden identificar o nombrar al menos diez letras del alfabeto, si pueden leer al menos cuatro palabras sencillas y conocidas, y si saben el nombre y reconocen el símbolo de todos los números del 1 al 10. Si cumplen al menos dos de estas condiciones, entonces se estima que el niño/a se está desarrollando según lo esperado.

⁶⁹ De acuerdo con la ENIM, se considera que el niño/a está bien encaminado en su desarrollo socio-emocional si cumple dos de las siguientes condiciones: se lleva bien con otros niños/as, no patea, no muerde, no golpea a otros niños/as, y no se distrae fácilmente.

⁷⁰ INSP, UNICEF, *op.cit.*, p.176.

⁷¹ Martínez Bordon, Arcelia *et.al.*, *op. cit.*, p. 9.

desertar y/o repetir grado, de tener un buen desempeño escolar y de permanecer más años en la escuela. Para las madres los beneficios se resumen en una liberación de tiempo y reducción en los niveles de estrés, en el incremento de opciones de formación y desarrollo, en una mayor autoestima, y en un incremento en su capacidad de agencia o “empoderamiento”. También se documentan beneficios sociales a nivel colectivo como menores tasas de enfermedad y mortalidad infantil, de repetición y deserción escolar de violencia y criminalidad, de discriminación por género u otras causas, y de pobreza intergeneracional, así como mayores niveles de educación, integración y participación social.”

Los beneficios económicos asociados a estos programas también han sido documentados en diversos estudios, representando en el futuro de los niños y niñas que acceden a ellos, mayores niveles de empleo, aumento en productividad futura, mayores ingresos y menor dependencia de la asistencia social. Las madres también tienen beneficios económicos derivados de una mayor posibilidad de obtener empleo durante más horas, con mayor estabilidad y menor ausentismo, así como posibilidades de capacitarse para el trabajo, y con todo ello obtener mayores ingresos, con lo cual tienen menor probabilidad de recurrir a asistencia social y de vivir en condición de pobreza. El Estado también obtiene beneficios económicos en sus finanzas públicas al reducir gastos futuros en sector salud y en educación especial, gastos adicionales por repetición escolar y gastos asociados con conductas delictivas, requiriendo destinar menos recursos en el futuro a programas de asistencia social, y complementando su función al incrementarse la tasa de retorno de la educación, aumentar el empleo con la participación de las mujeres en el mercado laboral y por ende teniendo mayor productividad, y la posibilidad de tener un impacto positivo en la recaudación fiscal.

Cabe resaltar que se reconoce que para que estos beneficios sean reales, es fundamental que los servicios cuenten con estándares de calidad establecidos internacionalmente entre los que destacan formación y capacitación del personal que los otorga, proporción máxima de niñas/niños por cuidador, dietas adecuadas a la edad, entre otros.

2.2 Acceso de niñas y niños a su derecho al cuidado infantil y la educación inicial

A partir de los datos presentados en la sección anterior, concluimos que en un contexto de desigualdades como el de México, los riesgos de que niñas y niños no alcancen un desarrollo adecuado son mayores en quienes viven en condiciones de carencias o pobreza, ya que sus familias frecuentemente no cuentan con los recursos educativos, económicos y sociales que son necesarios para favorecer el desarrollo infantil. Las políticas de cuidado infantil y educación inicial ayudan a disminuir esas carencias al plantearse como espacios de promoción del desarrollo integral de niñas y niños, en los que se pueden identificar y atender las necesidades de cuidado cariñoso y sensible que niñas y niños no tienen cubiertas en sus hogares.

En ese sentido, el Premio Nobel James J. Heckman, bajo el reconocimiento de que el desarrollo adecuado durante la primera infancia influye directamente en la economía, la salud y las consecuencias sociales para los individuos y la sociedad, recomienda invertir en educación para la primera infancia, con énfasis en niños y niñas con mayores carencias, estimando que de hacerlo, el retorno de inversión sería de entre 7% y 10% anual, observables en el rendimiento escolar y profesional, así como en costos de los sistemas de salud y de justicia penal y de forma general en el desarrollo económico.⁷²

⁷² Heckman, James, *La ecuación Heckman. La inversión en el desarrollo durante la primera infancia: Reduce déficits y fortalece la economía*. Consultado el 27 de mayo de 2019 en: https://heckmanequation.org/www/assets/2017/01/F_080613_HeckmanSpanishOne_0.pdf

Sin embargo, en el país hay una brecha significativa para cumplir a cabalidad con el derecho al cuidado infantil y la educación inicial.

De acuerdo con información del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en México, el gasto público para educación inicial no ha aumentado en los últimos 8 años (2012-2019) aun cuando la población de 0 a 5 años de edad sí ha registrado crecimiento, destacando que de los 8.7 millones de niños y niñas de 0 a 3 años de edad, aproximadamente 7.5 millones no reciben educación inicial, es decir, el 86% de este grupo de la población no tiene acceso a este derecho que es fundamental para su desarrollo, lo que además coloca a los niños y niñas en mayor situación de desventaja en relación con quienes sí pueden acceder. Se estima que apenas poco más de 400 mil niñas y niños acceden a educación inicial mediante algún programa público de modalidad comunitaria o visitas a hogares (CONAFE, Educación Indígena, Centros de Atención Múltiple), los cuales están dirigidos a la orientación de madres y padres. Mientras que se calcula que aproximadamente 500 mil niñas y niños acceden a educación inicial mediante una modalidad escolarizada, es decir, en algún centro de atención del sector público.

En comparativa internacional, México es el tercer país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con menor porcentaje de niñas y niños de 0 a 2 años que asisten a un servicio escolarizado de cuidado infantil y educación inicial. El promedio de la OCDE es de 33%, pero mientras en países como Bélgica y Dinamarca el porcentaje es de alrededor de 60, en México es de 2.5% solo por delante de Costa Rica y Turquía con 1.3% y 0.7% respectivamente. De igual forma, se encuentra muy por debajo de otros países de América Latina como Brasil cuya proporción es de 21.5% y Colombia con 48.9 por ciento.⁷³ La OCDE estima que las niñas y los niños que asisten a este tipo de servicios son quienes provienen de grupos socioeconómicos en mayor ventaja, como quienes

⁷³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Family Data Base. Consultado el 30 de marzo de 2019 en: <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>

pertenecen a quintiles de ingreso más altos y quienes sus madres cuentan con educación terciaria (superior).⁷⁴

México no cuenta con datos que permitan hacer estas comparativas por grupos socioeconómicos con niñas y niños menores de 2 años. Sin embargo, se observa una tendencia similar en quienes tienen 36 a 59 meses, ya que, de acuerdo con UNICEF, solamente el 60% de este grupo de edad asiste a algún programa de educación de niñez temprana, con una diferencia importante entre quintiles de ingreso económico, ya que 70.7% de niños y niñas que pertenecen al quintil más rico de la población asisten a un programa de este tipo, mientras que el porcentaje en el quintil más pobre es 58.2. Las diferencias también son notables si se toma en consideración la escolaridad de la madre, con 82.1% de asistencia cuando la madre cuenta con educación superior, contra 53.7% cuando solo cuenta con secundaria.⁷⁵

A partir de información recuperada de algunos programas públicos, se puede observar que hay una falta de cobertura en relación a la demanda y población potencial de algunos de los programas de cuidado infantil y educación inicial.

De acuerdo con información de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) del año 2017, la demanda de servicios de guardería en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue de 228,600 niños y niñas hijos e hijas de derechohabientes, pero la institución cubrió solamente el 87.5%, ya que 28,600 niños y niñas quedaron en lista de espera.⁷⁶ En el programa Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la ASF destaca que únicamente se dio cobertura a 36,200 hijos e hijas de derechohabientes de este sistema, de los 43,700 cuyos padres o madres solicitaron incorporación al programa, es decir, solo se cubrió el 82.8% de la

⁷⁴ *Ibid.*, PF3.2: Enrolment in childcare and pre-school. Consultado el 30 de marzo de 2019 en: http://www.oecd.org/els/soc/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.pdf

⁷⁵ INSP, UNICEF, *op. cit.*, p. 166.

⁷⁶ ASF, *Auditoría de Desempeño del Servicio de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social 2017*, México, 2018, p. 5.

demanda.⁷⁷ En una evaluación del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, que operó hasta finales del año 2018, el CONEVAL identificó para el año 2017 que la población potencial era de 3,055,751 personas,⁷⁸ mientras que la población objetivo del programa se definió en 779,857 y a la que realmente se logró atender fue de 310,968.⁷⁹ Es decir, el programa cubrió únicamente 40% de la población que se había fijado como alcanzable mediante el programa, y solamente al 10% de la población potencial.

En lo que respecta a la calidad de los servicios de cuidado infantil y educación inicial a los que acceden las niñas y los niños en primera infancia, UNICEF destaca que los diferentes esquemas de cuidado infantil en México están segmentados y hay diferencias considerables en su calidad al analizar el número de personal con el que se cuenta para la atención de las niñas y niños, y los requisitos para laborar como responsables de grupos (estudios y experiencia). Asimismo, el estudio observa que a mayor costo por niño/niña, la calidad del servicio es mejor,⁸⁰ y los servicios de IMSS e ISSSTE son más costos que el del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. Actualmente (año 2019), estimaciones del SIPINNA indican que mientras que en el ISSSTE e IMSS el costo por niño/niña es, en pesos mexicanos, de \$6,129 y \$5,093 respectivamente, en las Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras era de \$498.50 (con posibilidad de que padres y madres beneficiados paguen una cuota de corresponsabilidad).

⁷⁷ ASF, *Auditoría de Desempeño de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2017*, México, 2018, p. 4.

⁷⁸ De acuerdo con el CONEVAL, la población objetivo del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras se define como: El grupo de madres de 15 años y más, con hijas e hijos de entre 1 y 4 años, sin acceso a seguridad social de forma directa o por parentesco con el jefe del hogar, en hogares con ingreso estimado per cápita por debajo de la línea de bienestar, que además se encuentre disponible, desocupada, subocupada u ocupada en el sector informal.

⁷⁹ CONEVAL, *Ficha de Monitoreo y Evaluación 2017-2018, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*.

⁸⁰ UNICEF, *Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México. Segundo premio UNICEF 2009*, Random House, México, 2010, pp. 56-63.

De acuerdo con los datos proporcionados en esta sección, destaca que niñas y niños que nacieron en familias de los quintiles más ricos de la población y con madres que completaron mayor nivel educativo, tienen más posibilidades de ejercer su derecho a la educación y aprendizaje temprano; que los niños y niñas hijos e hijas de padres y madres con acceso a seguridad social (como quienes acceden a IMSS e ISSSTE) tienen mayor posibilidad de acceder a un servicio de cuidado infantil con personal que puede proporcionarles estimulación y educación temprana de mayor calidad; y que niños y niñas hijos e hijas de madres y padres en hogares en situación de pobreza, y/o que laboran en el sector informal (o que no alcanzaron cupo en los servicios de cuidado infantil de otras instituciones públicas), tienen menores posibilidades de acceder a cuidado infantil y educación inicial, o en caso de acceder, hay mayor riesgo de que los servicios sean de menor calidad que los que reciben niños y niñas cuyos padres o madres si cuentan con seguridad social o con recursos económicos que les permiten pagar servicios privados.

Los datos presentados en la sección 2.1 de este estudio, también muestran que las limitaciones en el desarrollo motor, socio-emocional, y de lenguaje-cognitivo de niñas y niños están ligadas con condiciones de pobreza, carencias sociales, y/o marginación. Esos retrasos en el desarrollo, acentúan las desventajas de origen, ya que derivan en obstáculos para su aprendizaje, salud, inserción laboral y social, entre otras que ponen en riesgo su bienestar y calidad de vida tanto presente como futura.

A partir de lo anterior, el problema público al que nos enfrentamos es que niñas y niños en la primera infancia no están alcanzando un desarrollo integral adecuado debido a carencias en los diferentes componentes del marco de cuidado cariñoso y sensible que de acuerdo con la evidencia son fundamentales para el desarrollo integral de la infancia. Esas carencias como demuestran los datos, afectan especialmente a quienes viven en condiciones de pobreza y marginación. El cuidado infantil y la educación inicial, ya sea que se brinden en el hogar, o en combinación con servicios escolarizados, son derechos de niñas y niños cuyo

cumplimiento es necesario para a su vez poder dar cumplimiento al derecho al desarrollo integral. Pero en México no se están cumpliendo, solamente 14% de niñas y niños acceden a educación inicial, y como fue descrito, hay falta de cobertura a la demanda existente de servicios escolarizados de cuidado infantil y educación inicial, además de que los servicios están segmentados y difieren en calidad. Es necesario decir que todo lo anterior es una violación al principio de igualdad de los derechos humanos que en este caso implica que todas las niñas y niños deben ejercer su derecho al cuidado infantil y educación inicial en condiciones de igualdad tanto en acceso como en calidad.

En particular para las niñas y niños en mayores condiciones de marginación, el acceso a servicios de cuidado infantil y educación inicial de calidad es clave para favorecer y mejorar sus oportunidades de alimentación, atención a la salud, promoción y prácticas de higiene, estimulación temprana y orientación para aprendizaje temprano. Al mismo tiempo, tener acceso a servicios seguros y de calidad, puede potenciar las oportunidades de las madres, padres y otros cuidadores de emplearse y tener un ingreso económico que permita disminuir las carencias que viven en sus hogares y comunidades.

2.3 Evolución del cuidado infantil y la educación inicial como problema público en México

Como se verá en esta sección, la manera en que se percibe en México el problema que atienden los servicios públicos de cuidado infantil y educación inicial ha evolucionado a lo largo del tiempo. Es importante conocer cómo éstos han conceptualizado el fenómeno que abordan, pues, como señala Mauricio Merino, “cuando se define un problema desde la perspectiva de las políticas públicas, en realidad se están definiendo las causas que lo han generado y también las posibilidades que el Estado tiene a su alcance para emprender una solución”.⁸¹

⁸¹ Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013, p. 115.

Para ahondar en la definición del problema público al que responden los servicios de cuidado infantil en México, nos resulta de utilidad retomar a Bacchi (2012) quien desarrolló la metodología *¿What's the problem represented to be?* El pilar de este enfoque metodológico, cuyo objetivo es el análisis comparativo de los discursos, consiste en responder a preguntas sensibilizadoras, una de las cuales tiene que ver con la definición de cuál es el problema, además de determinar otras cuestiones: ¿De quién es el problema?, ¿cuál debe ser la solución?, ¿quién es responsable de la solución?⁸²

Partiendo de estos elementos, a continuación, se analiza la evolución en la forma de concebir el cuidado infantil y educación inicial como asunto público en México.

Históricamente, la familia ha sido la institución social central en el cuidado de las niñas, los niños y las personas dependientes (como enfermos o ancianos). El sistema de relaciones de género derivado del ideal patriarcal distinguió, dentro de las familias, ciertos deberes para sus miembros, entre los cuales el cuidado se asignó siempre a las mujeres como una de sus funciones centrales.⁸³ Como consecuencia de esta asignación de funciones, la figura materna se convirtió en una condición necesaria para un adecuado cuidado infantil, idea que ha influido en la prestación de los servicios enfocados en este tipo de cuidado. El ideal de la socialización infantil suponía que los niños y niñas pasaran sus primeros años de vida acompañados por la continua presencia de sus madres, de manera que el cuidado se revestía de un halo altruista y las madres parecían garantizar “naturalmente” un cuidado “de calidad”. Así, el “maternalismo”, entendido como la perspectiva que supone a las mujeres sobre todo como madres, y a las madres

⁸² López Estrada, Silvia, “Políticas de cuidado infantil en América Latina: Análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México”, *Frontera Norte*, México, Colegio de la Frontera Norte, vol. 29, núm. 58, julio-diciembre de 2017, p. 5.

⁸³ Faur, Eleonor, *op. cit.*, p. 63.

como las mejores cuidadoras de sus hijos, filtró por siglos tanto las prácticas y las representaciones subjetivas como las instituciones sociales.⁸⁴

Los orígenes de los servicios de cuidado infantil en México se remontan al siglo XIX desde una perspectiva asistencial, y surgidos centralmente bajo la concepción de otorgar un espacio para que las niñas y niños hijos e hijas de madres trabajadoras en los mercados pudieran ser vigilados mientras sus madres trabajaban. Entre 1860 y 1940 frente a la incipiente pero creciente industria mexicana comienza a proliferar más espacios para el cuidado de los niños y niñas, los cuales dependían de la beneficencia pública, manteniendo su enfoque asistencial. Desde este momento este tipo de servicios toman el nombre de guarderías, haciendo referencia a un servicio centralmente enfocado en la vigilancia, y en algunos casos, alimentación, de hijos e hijas, menores de 6 años, de mujeres trabajadoras.⁸⁵

En esta concepción, se asume el problema como un asunto asistencial para las madres, no se considera a niñas y niños como sujetos de derechos, sino como objetos de protección que requieren alimentación y cuidados esenciales para sobrevivir. De forma que la solución planteada es que la beneficencia pública establezca espacios para resguardar y alimentar a las niñas y niños mientras las madres trabajan, sin que se defina una responsabilidad clara en el cuidado. En esta concepción, la noción de desarrollo integral está ausente y en particular en aprendizaje temprano no es reconocido ni promovido deliberadamente. Se asume el problema como un asunto asistencial para las madres, y se plantea como solución espacios de cuidado que

En los años 60, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció el cuidado infantil como un derecho laboral de las madres trabajadoras del gobierno federal. Esta incorporación en la constitución implicó una mejora en los servicios al

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 63-64.

⁸⁵ Cataraín González, María Dolores, *El sistema público de guarderías en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1984, p.37.

integrar elementos para promover la nutrición (no solo la alimentación) y el cuidado físico de las niñas y los niños.⁸⁶ Se trataba de una perspectiva que continuaba omitiendo el enfoque en los derechos de quienes recibían los servicios (niños y niñas), y que sobre todo respondía a una obligación socialmente impuesta de forma casi exclusiva a las mujeres que es la responsabilidad primaria del cuidado de las niñas y los niños. En esta concepción el problema se asume como público en tanto un derecho social de las madres que trabajan.

Para la década de los 70, la Secretaría de Educación Pública (SEP) comenzó a normar la educación inicial e incorporó el componente educativo en los servicios de guardería tanto públicos como privados, cambiando incluso el nombre a Centros de Desarrollo Infantil. Pero fue hasta los años 90 cuando la Ley General de Educación incorporó a la educación inicial como parte del Sistema Educativo Nacional y por lo tanto como responsabilidad de la SEP, lo que motivó un incremento de esfuerzos para contar con personal formado y capacitado para brindar educación inicial ya sea mediante la modalidad escolarizada o la no escolarizada (en las comunidades y con las madres, padres y cuidadores).⁸⁷

Aunque la SEP tuvo desde entonces la responsabilidad central de la educación inicial, siguen siendo diversas las instancias públicas, y privadas o sociales, que prestan servicios de cuidado infantil y educación inicial, por lo que en el año 2007, por decreto presidencial se creó el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, como una “instancia de coordinación, a través de la cual se dará seguimiento continuo a las acciones que tengan por objeto promover mecanismos interinstitucionales que permitan la ampliación de la cobertura a la demanda de los servicios de atención y cuidado infantil, acorde al marco de operación de cada programa”.⁸⁸ Los objetivos de este Sistema siguen conceptualizando a los servicios

⁸⁶ Juárez Hernández, Clotilde, *Cuidado Infantil en México*, Universidad Pedagógica Nacional, pp.1-2.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se crea el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, Secretaría de Salud.

de cuidado infantil como un mecanismo para beneficiar a las madres trabajadoras, aunque hay algunos avances al incorporar elementos enfocados en la niñez relativos a proveerles de un espacio seguro y sano donde reciban un trato cálido y profesional. Pese a que para este momento ya estaba reconocida la educación inicial, el decreto que crea el sistema no hace ninguna referencia a su promoción e impartición y tampoco menciona una intención de promoción del desarrollo integral de la infancia. Resalta que sigue conceptualizando a los servicios como “guarderías y estancias infantiles”. Así, en la década de los 2000, el cuidado infantil se mantenía sin un enfoque de derechos de niñez.

En junio del año 2009 ocurrió una tragedia en la que fallecieron 49 niñas y niños en un incendio ocurrido en la “Guardería ABC”, la cual operaba bajo un modelo contractual de subrogación con el IMSS. Además de temas de corrupción, este suceso puso de relieve la ausencia de una normativa y política pública que regulara y condujera los servicios de cuidado infantil. Ante ello, la presión pública de la mano con esfuerzos significativos de la sociedad civil, llevó a que el gobierno encabezado por el expresidente Felipe Calderón y la entonces legislatura publicaran la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII), en la que se observa un avance significativo en el enfoque de los servicios de cuidado infantil, reconociendo a las niñas y niños como los sujetos principales de estos servicios y enfatizando su derecho al desarrollo integral. Asimismo, establece condiciones bajo las cuales tienen que prestarse los servicios: calidad, calidez, seguridad, protección y respeto a sus derechos, identidad e individualidad con el fin de garantizar el interés superior de la niñez. En torno a la rectoría de los servicios, la Ley la asigna al Estado y le adjudica la responsabilidad indeclinable en la autorización, funcionamiento, monitoreo, supervisión y evaluación de los servicios.⁸⁹

Con esta Ley, por primera vez se avanza en el reconocimiento jurídico de niñas y niños como sujetos de los servicios, además de que se reconoce que estos

⁸⁹ Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

servicios deben promover el desarrollo de la infancia y por lo tanto tienen que integrar diversos componentes: salud, educación, protección.

Posterior a la aprobación de la Ley, el sector educativo se comprometió a crear un Modelo de Enfoque de Atención Integral, centrado en proporcionar a los niños y niñas con “ambientes de aprendizaje enriquecidos que hayan sido planeados por el Agente Educativo, donde se propicie de forma natural el desarrollo y construcción de capacidades; en un entorno rodeado de vínculos afectivos”, bajo un esquema curricular con tres ejes principales: 1) vínculo e interacciones; 2) descubrimiento del mundo; 3) Salud y Bienestar. En el año 2017 se enriqueció el modelo pedagógico creándose el “Programa de Educación Inicial: Un buen comienzo”, “con el objeto de orientar el trabajo educativo y fomentar el vínculo afectivo con los niños de 0 a 3 años de edad para establecer las bases que permitan: favorecer su seguridad, felicidad y confianza; su inteligencia y el desarrollo de sus capacidades; prepararlos para afrontar los retos y desafíos e ingresar al trayecto escolar con mayores ventajas para el aprendizaje y para la vida, mediante una atención de calidad que les asegure la provisión, la protección y la participación en todas las modalidades y servicios que se ofrecen en Educación Inicial”.⁹⁰

En 2019 la educación inicial como derecho de las niñas y niños se fortaleció al ser reconocida explícitamente en el artículo 3º constitucional, estableciendo la obligación del Estado de impartirla y garantizarla de forma universal, inclusiva, pública, gratuita y laica. Además, con este cambio se mandata que la SEP establecerá los principios rectores y objetivos de la educación inicial, que deberán estar contenidos en la Política Nacional de Educación Inicial, la cual, al momento de la redacción de este estudio no ha sido publicada.

⁹⁰ SEP, *Un buen comienzo. Programa para la educación de las niñas y los niños de 0 a 3 años*, México, 2017, p. 213.

Como se puede observar en la evolución descrita, fue en el año 2009 cuando por primera vez el Estado mexicano, obligado por presiones políticas y sociales debido a una tragedia humana, reconoce, mediante la creación de una Ley, a niñas y niños como sujetos del derecho a recibir servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, prestados y/o regulados por el propio Estado. Y es en el año 2019 cuando constitucionalmente se reconoce a niñas y niños como titulares del derecho a recibir educación inicial, la cual debe ser garantizada de forma universal y gratuita por el Estado mexicano. Más adelante en este estudio, se analizará si las políticas públicas en la materia están alineadas al enfoque de derechos de niñez reconocido en los instrumentos jurídicos.

2.4 El cuidado infantil y la educación inicial en la agenda del gobierno actual

Definir a los servicios de cuidado infantil como un medio para que niñas y niños en primera infancia puedan ejercer sus derechos es clave para establecer políticas públicas que respondan al problema que hoy enfrentan millones de niñas y niños para lograr su adecuado desarrollo. Si bien la promoción, el respeto, la protección y la garantía de derechos son un mandato del Estado, esto no garantiza que las entidades públicas actúen desde un enfoque de derechos, ni que la formulación de una política de cuidado infantil y educación inicial que promueva el desarrollo integral infantil sea una prioridad para los tomadores de decisiones en el gobierno.

En vista de esta situación, la CEPAL ha señalado que para garantizar los derechos de niñas y niños en primera infancia “es fundamental avanzar en el reconocimiento e inclusión positiva del cuidado infantil en las políticas públicas como vía para facilitar su inserción en la agenda pública”.⁹¹ Es decir, no basta con definir un problema social, sino que hace falta integrarlo en la agenda para que pueda atenderse a través de políticas públicas. Reconociendo que la visión sobre una situación problemática no siempre se define como un problema público, el proceso

⁹¹ CEPAL, *Políticas públicas y crisis del cuidado en América Latina*, Santiago de Chile, 2009, p. 228.

de su inclusión en la formulación de una política pública puede esquematizarse de la siguiente manera:

Diagrama 2. La definición de un problema público y sus posibles obstáculos



Fuente: Subirats *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, 2008, p. 133.

A partir del diagrama anterior, puede concluirse que la acción fundamental que convierte un problema social en problema público es su integración en la agenda. En este sentido, es importante subrayar que “se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas”.⁹²

De acuerdo con Julio Franco, existen tres tipos de agendas, lo que indica las distintas etapas que un problema social tiene a lo largo de su atención por los organismos públicos:⁹³

1. La **agenda pública** se define como el conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes.

⁹² Molina, Helia *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

⁹³ Franco Corzo, Julio, *Diseño de Políticas Públicas*, Ciudad de México, Editorial IEXE, 2012, pp. 89-90.

2. La **agenda política** es el conjunto de temas que alcanzan la prioridad en el debate político y la acción de aquellos actores políticos que por su posición tienen la capacidad de impulsarlos.
3. La **agenda de gobierno** es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.

Respecto al tercer punto es importante enfatizar que el establecimiento de la agenda de gobierno es “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”.⁹⁴

En el actual gobierno federal, una de las primeras y más controversiales decisiones estuvo relacionada con los servicios de cuidado infantil y educación inicial. En febrero de 2019, el Presidente de la República anunció que el Programa de Estancias Infantiles de la Secretaría de Desarrollo Social (actualmente Secretaría de Bienestar), que consistía en apoyos económicos para que madres trabajadoras y padres solteros y en condiciones de vulnerabilidad accedieran a servicios de cuidado infantil particularmente a través de centros de cuidado conocidos como “estancias infantiles”, sería sustituido por uno de transferencias monetarias directas a madres y padres para que decidan por si mismos cómo utilizar ese recurso para el bienestar de sus hijos e hijas, lo que en términos prácticos implica que no existe ningún elemento que garantice que el recurso sea utilizado para el acceso a servicios de cuidado infantil y educación inicial.

El argumento central para desaparecer dicho programa (expresado en las conferencias matutinas del presidente de la República), fue la existencia de actos de corrupción, los cuales, a la fecha, no han sido demostrados por el gobierno federal ni tampoco existen carpetas de investigación abiertas al respecto. El

⁹⁴ Aguilar Villanueva, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 77.

Presidente también declaró entre sus argumentos para la desaparición del programa (en su conferencia matutina del 5 de abril de 2019), que le preocupaba la situación de las estancias infantiles “porque no sabemos en qué condiciones están los niños y no queremos tener problemas, queremos evitar cualquier situación”, declaración que se muestra ajena a la responsabilidad y obligación que tiene el Estado de garantizar la seguridad en cualquier establecimiento que preste servicios de cuidado infantil, la cual está claramente mandatada en los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, particularmente la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

En mayo de 2020, a más de un año de la decisión de eliminar el programa de estancias infantiles, mediante una búsqueda exhaustiva para los efectos de este estudio, se concluye que no existe algún documento público que determine cómo asumirá el gobierno mexicano su obligación de supervisar los servicios que se continúan prestando en las estancias infantiles.

También cabe resaltar que el programa de estancias infantiles fue sustituido por uno de transferencias económicas no condicionadas, que se titula Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, y a partir de un análisis realizado por la autora de esta investigación a las Reglas de Operación de dicho programa, se concluye que éste no contiene ningún mecanismo que garantice que la transferencia económica será efectivamente utilizada en el cuidado infantil y educación inicial de las niñas y niños, de forma que las madres y padres pueden decidir libremente a qué destinar esos recursos, incluso utilizarlos para la satisfacción de otras necesidades u otro tipo de consumos que no se relacionan directamente con el cuidado, la educación y el desarrollo de la niñez. Considerando que una mínima proporción de niñas y niños reciben educación inicial (14%), una decisión como la tomada significa un retroceso en la promoción y garantía del derecho de las niñas y niños a recibir cuidado infantil y educación inicial, sobre todo considerando que hasta ahora el gobierno mexicano no ha presentado ninguna

alternativa para lograr que más niñas y niños ejerzan su derecho al cuidado infantil y a la educación inicial.

Aún con lo anterior, hoy existen algunos avances en la agenda de gobierno que pueden representar oportunidades para enmarcar e impulsar el cuidado infantil y educación inicial desde una perspectiva integral. Primero, la reforma al artículo 3° constitucional que establece la educación inicial como un derecho de la niñez, y el mandato derivado de esto, de crear una estrategia de atención a la primera infancia, particularmente para garantizar la educación inicial:

Transitorio Décimo Segundo. Para atender la educación inicial referida en el artículo 3o., el Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de su entrada en vigor de estas disposiciones, definirá una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia, en la cual se determinará la gradualidad de su impartición y financiamiento.

Aunque rebasando el plazo establecido constitucionalmente, la Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia fue presentada públicamente el 26 de abril de 2020, y en ésta se establece que para efectos de garantizar la educación inicial será creado el Programa Nacional de Educación Inicial, el cual al 20 de abril del 2020 aún no ha sido publicado ni presentado.

Con las consideraciones anteriores, es posible determinar que el cuidado infantil y la educación inicial se encuentran en la agenda política al haber sido mandatada y ya presentada de una Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI) y de forma específica una Política Nacional de Educación Inicial. Un elemento indicativo de que el cuidado infantil y la educación inicial se consideran parte de la atención integral a la primera infancia es su incorporación como parte de los objetivos de la ENAPI. Sin embargo, ésta incorpora varios elementos generales, cuya descripción en este instrumento resultan insuficientes para determinar el nivel de prioridad que el gobierno actual dará particularmente al cuidado infantil y la

educación inicial. Además, no ha sido presentada la Política Nacional de Educación Inicial por lo que tampoco es posible saber bajo que perspectiva se abordará en la agenda de gobierno.

En este sentido, al momento si bien el cuidado infantil y la educación inicial están incorporados en los instrumentos normativos como derechos que a su vez deben promover el desarrollo integral de niñas y niños, no existe una política pública que coordine y enmarque a los diversos programas públicos que prestan servicios de cuidado infantil y educación inicial en un conjunto de estándares unificados que garanticen que su formulación se realiza conforme a un enfoque de derechos de niñas y niños.

Actualmente, el Estado mexicano cuenta con diferentes servicios públicos escolarizados que son administrados por diversos organismos públicos, los cuales se describen en la tabla 1.

Tabla 1. Servicios públicos de cuidado infantil y educación inicial

Institución	Servicio	Descripción
SEP	Centros de Desarrollo Infantil (CENDI)	Atención a niños de 45 días de nacidos a 5 años 11 meses de edad, hijos de madres y padres trabajadores de la Secretaría de Educación Pública (docentes y de apoyo).
IMSS	Guarderías ordinarias y subrogadas	Ofrece servicio a niños desde los 43 días de nacidos hasta los 3 años 11 meses y 29 días de edad. Está dirigido a personas que tienen un empleo remunerado y cotizan al IMSS con cuotas obrero-patronales.
ISSSTE	Estancias de bienestar infantil	Atención a niños a partir de los 60 días de nacidos y hasta los 5 años 11 meses de edad, hijos de

		madres y padres trabajadores del Estado (Gobierno Federal).
Secretaría de Bienestar (antes SEDESOL)⁹⁵	Estancias infantiles	Atención a los niños de 1 año de vida en adelante y hasta los 3 años 11 meses y 29 días de edad. Dirigido a madres y padres de familia de población abierta que carecen de seguridad social. Funciona por medio de transferencias monetarias a las responsables de las estancias infantiles.
DIF	Centros de Asistencia para el Desarrollo Infantil (CADI)	Otorga atención a niños de 45 días de nacidos a seis años de edad, hijos de madres trabajadoras de escasos recursos económicos, carentes de prestaciones sociales, con la finalidad de favorecer su desarrollo integral.
	Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC)	Brindan atención a niños de entre dos y seis años de edad que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, por medio de acciones educativas, asistenciales, en apoyo a las madres trabajadoras que carecen de servicios educativos para el cuidado y la formación integral de sus hijos.
SEDENA	Centros de Desarrollo Infantil	Tienen la misión de brindar atención, cuidado y desarrollo integral de calidad, con calidez y seguridad a niñas y niños de entre 43 días de

⁹⁵ Como nota aclaratoria, en el cuadro continúan incorporadas la Estancias Infantiles, ya que aunque fue eliminado en 2019, se ha decidido mantenerlas como parte de este análisis debido a que eran el programa público destinado a población sin acceso a protección social o seguridad social (que para 2018 es más del 71% de la población mexicana de acuerdo con CONEVAL) con mayor alcance, además de que debido a los recientes cambios, aún no ha quedado establecido en documentos oficiales cuál será el rol del Estado en la supervisión y control de estos centros de atención infantil que anteriormente eran parte de un programa público, por lo que consideramos necesario no perderlos de vista.

		nacidos a 5 años 11 meses de edad, hijas e hijos de derechohabientes del personal militar en activo.
SEMAR	Centros de Desarrollo Infantil Navales	Tiene la misión de brindar educación y asistencia a los hijos de las mujeres militares trabajadoras de la Armada de México, favoreciendo el desarrollo integral por medio de la iniciativa, creatividad y efectividad, para que los niños y niñas cuenten con bases sólidas y aprendan a desarrollarse plenamente, con principios y valores bien fundamentados.
PEMEX	Centros de Desarrollo Infantil (CENDI)	Brindar atención asistencial y educativa a las y los hijos de las madres trabajadoras durante la jornada laboral. La demanda se atiende de manera directa en los 20 CENDI y en caso de que en alguno no se tenga la capacidad suficiente se otorga la ayuda económica correspondiente la cual, al igual que la atención, está establecida en Contrato Colectivo de Trabajo.

Fuente: Elaboración propia con datos (2019) del Programa Un Buen Comienzo, complementado con información (2019) de PEMEX, SEDENA y SEMAR.

Con el fin de identificar si los programas de cuidado infantil y educación inicial integran un enfoque de derechos de niñez, en el capítulo 3 se analizarán los programas que dan origen a tres de los servicios aquí presentados. Por lo pronto concluimos que no se identifica una política pública que coordine la prestación de estos servicios y que establezca estándares de calidad y operación unificados.

2.5 Etapas y productos para el análisis del diseño de políticas públicas de cuidado infantil y educación inicial

Para analizar el diseño de la política pública de cuidado infantil y educación inicial en México, esta investigación considera la conceptualización que hizo Luis F. Aguilar del término “política pública”, que definió como:

a) un conjunto (secuencia, sistema) de acciones, estructuradas de modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar determinados objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas considerados de interés público; b) que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; c) que son ejecutadas por actores gubernamentales o en unión con actores sociales (económicos, civiles), y d) que dan origen o forman un *patrón de comportamiento* del gobierno y de la sociedad.⁹⁶

A partir de considerarla como un sistema, es fundamental indicar que una política pública está compuesta de programas, los cuales representan “el modo de ordenamiento racional de los varios componentes de las acciones importantes del gobierno”.⁹⁷ Así, la evaluación de una política pública consiste en analizar los resultados que arrojan los diversos programas que la integran, “de modo que la evaluación sumaria de una política es el resultado de la evaluación de los productos que aporta cada uno de los programas particulares y de sus resultados sociales”.⁹⁸

Con base en lo anterior, para analizar las características de la política de cuidado infantil que hoy prevalece en México, en relación con los componentes del Cuidado Cariñoso y Sensible, se usará el modelo desarrollado por Subirats, Knoepfel, Larrue

⁹⁶ Aguilar, Luis F., “Marco para el análisis de las Políticas Públicas”, *Políticas Públicas*, México, núm. 1, enero-junio de 2006, p. 15.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 28.

y Varone para determinar los instrumentos que se analizarán. Este modelo divide el ciclo de políticas públicas en cuatro etapas, las cuales son:

1. Inclusión en la agenda
2. Decisión-Programación
3. Implementación
4. Evaluación

Cada una de estas etapas posee productos específicos que permiten realizar su análisis. El ciclo de políticas públicas y los documentos propios de cada etapa se representan en el diagrama 3:⁹⁹

Diagrama 3. Etapas y productos para el análisis de políticas públicas



Para analizar los alcances y las limitaciones de los objetivos establecidos en el diseño de los programas de cuidado infantil y educación inicial, el estudio se

⁹⁹ Subirats, Joan *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008, p. 116.

enfocará en los productos derivados de las dos primeras etapas, es decir, la inclusión en la agenda y la decisión-programación.

De acuerdo con este modelo las características de los productos de la etapa 1 y 2 son:

- 1. La definición política del problema público (DP):** Establece la decisión de llevar a cabo acciones para resolver un problema público, y se define el marco desde el que se parte, la delimitación del problema a resolver y la identificación, por parte de los actores públicos, de sus posibles causas y de las estrategias de intervención previstas. Esta etapa ya ha sido descrita en las secciones 2.3 y 2.4 de esta investigación.
- 2. El programa de actuación político-administrativo (PPA):** Son las decisiones reglamentarias del gobierno y de la administración pública necesarias para la implementación de la política pública. En el caso de la política de cuidado infantil en México, los parámetros reglamentarios se encuentran en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII) junto con su reglamento.
- 3. El acuerdo de actuación político-administrativo (APA):** Establece las competencias, los objetivos y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político-administrativo. En este caso, para efectos del estudio se analizarán el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (PNPS), que establece de forma general los objetivos y estrategias para la prestación de este tipo de servicios; y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas seleccionados, en la que se definen los componentes y el fin de cada programa presupuestario, lo que permitirá identificar si existe una relación adecuada entre lo definido para los programas presupuestarios, el PNPS y la LGPSACDII.

2.6 Aplicación de la Gestión para Resultados en el diseño de políticas públicas: la Matriz de Indicadores para Resultados

La gestión para resultados (GpR) se caracteriza por otorgar particular relevancia a la generación de resultados a través de políticas públicas. La GpR fue definida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como “una estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto”.¹⁰⁰ En el caso de los programas sociales, esta forma de gestión representa un cambio importante en la manera en la que se diseñan las estrategias que los organismos públicos seguirán para abordar un problema social, pues, a diferencia del modelo burocrático que orientaba la gestión pública hacia el énfasis en los procesos, la GpR incluye la importancia de crear bienestar social de manera explícita, eficiente y medible, lo que demanda nuevos elementos como la flexibilidad, la planeación, la rendición de cuentas y la concreción del valor público. La evolución hacia la GpR deriva de que, durante las últimas décadas, el Estado ha pasado a desempeñar un papel clave como productor de valor público, y en tanto tal, ha priorizado la creación de condiciones para el desarrollo y bienestar social y la producción de servicios e infraestructura.¹⁰¹

Siguiendo su evolución conceptual, desde los puntos de vista de su definición y de su práctica, se puede observar que la GpR tiene las siguientes dimensiones:¹⁰²

- Es un marco conceptual de gestión organizativa, pública o privada, en el que el factor resultado, aplicado a todo el proceso de gestión, se convierte en la referencia clave.

¹⁰⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París, 2002, p. 34.

¹⁰¹ Serra, Albert *et al.*, *Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2007, p. 7.

¹⁰² *Ibid.*, p. 12.

- Es un marco de adquisición de responsabilidad de la gestión a través de los directivos al resultado obtenido.
- Es un marco de referencia capaz de integrar los distintos componentes del proceso de gestión ya que se propone interconectarlos para optimizar su funcionamiento.
- Especialmente en el ámbito del sector público, la GpR se presenta como una propuesta de cultura organizativa, directiva y de gestión, a través de la cual se pone énfasis en los resultados y no en los procesos y procedimientos.

Un concepto clave para la GpR es el valor público, el cual se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que:¹⁰³

- Sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática.
- Su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública.
- Requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos. Para lograr estos cambios sociales, es importante destacar que toda actuación en GpR, o simplemente en gestión, presupone un objetivo definido y explícito y concluye con algún resultado.¹⁰⁴

De esta forma, la GpR se perfila como un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.¹⁰⁵

¹⁰³ *Ibid.*, p. 14

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 17.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 18.

A partir de la GpR, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha establecido el concepto de “Gestión para Resultados en el Desarrollo” (GpRD), el cual se define como “una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”.¹⁰⁶

La Gestión para Resultados puede emplearse en todos los ámbitos de la gestión pública y, con base en ella se han desarrollado distintos instrumentos para las políticas públicas con el fin de mejorar la definición de objetivos, la planeación de estrategias, la generación de servicios adecuados y la evaluación del impacto. Uno de estos instrumentos es la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual responde a los principios de la GpR, los cuales son:¹⁰⁷

1. Centrar el diálogo en los resultados.
2. Alinear las actividades de planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos.
3. Mantener el sistema de generación de informes lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.
4. Gestionar *para*, no *por* resultados.
5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.

La MIR, como herramienta para orientar la gestión pública hacia objetivos de valor social en el ámbito de los programas presupuestarios, complementa los esfuerzos

¹⁰⁶ García, Roberto y García, Mauricio (coords.), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010, p. 7.

¹⁰⁷ Ramírez Torres, Juan Antonio, *Análisis de la gestión para resultados y su aplicación en México*, México, Instituto Mora, 2013, p. 61.

realizados en torno a la planeación sectorial para el desarrollo. En el caso de México, la Ley de Planeación estableció que a partir de los planes sectoriales, los cuales definirían los objetivos estratégicos de cada sector, se elaborarían las reglas de operación y demás elementos normativos de los programas presupuestarios.¹⁰⁸ No obstante, la planeación sectorial carecía del marco institucional adecuado para consolidar una gestión pública que orientara la estructura de los programas presupuestarios hacia una visión enfocada en la generación de resultados de valor público.

El cambio sustancial en el proceso de planeación en México que permite articular la estrategia de gestión para resultados comenzó a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) el 30 de marzo de 2006, ya que en ésta se empezó a hacer alusión específica al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED),¹⁰⁹ el cual fue definido como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos”.¹¹⁰ Después de la publicación de esta Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) definió la Gestión para Resultados como “un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos”.¹¹¹

A partir de la creación del SED se estableció que “los indicadores desarrollados en las matrices de indicadores para resultados (MIR) de los programas presupuestarios fueran medibles y verificables para fines de monitoreo y evaluación.”¹¹² La

¹⁰⁸ *Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, México, pp. 5-6.

¹⁰⁹ Ramírez Torres, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 62.

¹¹⁰ “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, Diario Oficial de la Federación, México, p. 5.

¹¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Sistema de evaluación del desempeño*, México, 2008, p. 13.

¹¹² Ramírez Torres, Juan Antonio, *op. cit.*, p. 62.

implementación de la MIR en el orden federal comenzó en 2007, con los esfuerzos que la administración pública federal emprendió para mejorar el diseño y la evaluación de los programas públicos con un enfoque de gestión para resultados.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), una MIR es el “resumen de un programa en una estructura de una matriz de cuatro filas por cuatro columnas mediante la cual se describe el fin, el propósito, los componentes y las actividades, así como los indicadores, los medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos”.

Con base en lo anterior, los programas de cuidado infantil que serán el objeto de estudio de esta investigación serán analizados a partir de sus matrices de indicadores para resultados, para verificar si incorporan el Cuidado Cariñoso y Sensible como marco basado en derechos humanos de niñas y niños que integra los componentes necesarios para promover el desarrollo integral infantil.

Capítulo 3. Análisis de programas públicos de cuidado infantil y educación inicial desde el Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible

3.1 Recapitulación y enfoque metodológico

En el primer capítulo se identificó el desarrollo infantil, el cuidado infantil y la educación inicial como derechos humanos de todas las niñas y niños, que tienen que ser garantizados por los Estados. Los tres derechos se conceptualizaron con fines de su comprensión práctica, y se recuperó y presentó evidencia sobre el impacto que el cuidado infantil y la educación inicial tienen en el cumplimiento del derecho al desarrollo infantil. Finalmente, se explicó el Cuidado Cariñoso y Sensible como un marco orientador de políticas públicas, basado en derechos de la niñez, que incorpora los distintos componentes que son necesarios para que niñas y niños alcancen un desarrollo integral adecuado.

En el segundo capítulo, se abordó el cuidado infantil y la educación inicial desde una perspectiva de política pública. A partir de los componentes del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible, se inició describiendo con datos estadísticos la situación en la que se encuentra el desarrollo de las niñas y niños en primera infancia en México, y posteriormente se brindaron elementos para conocer cómo se encuentra en términos estadísticos el acceso de niñas y niños a sus derechos al cuidado infantil y la educación inicial. Con esos elementos, se puso de relieve, que el Estado mexicano incurre en un incumplimiento de estos derechos, debido a que niñas y niños, principalmente (pero no exclusivamente) quienes se encuentran en condiciones de pobreza y marginación, no están alcanzando un desarrollo adecuado a su edad, y tampoco tienen acceso a servicios de cuidado infantil y educación inicial que como hemos visto son necesarios para promover ese desarrollo.

Con el fin de identificar cómo se ha abordado el cuidado infantil y la educación inicial en la agenda pública y de gobierno, se hizo un repaso por la historia de los servicios de cuidado infantil y educación inicial, notando que, aunque sus inicios datan del

siglo XIX, fue hasta el año 2009 cuando se comenzó a avanzar en normatividad y programas públicos que reconocen a niñas y niños como sujetos titulares de los derechos y los servicios de cuidado infantil y la educación inicial. Aún con estos avances, se identifica que, hasta la fecha, el cuidado infantil y la educación inicial no son prioridad en la agenda de gobierno, y se carece de una política pública que garantice el acceso de niñas y niños a sus derechos al cuidado infantil y la educación inicial.

Finalmente, se presentaron elementos para la comprensión de las etapas y productos que permiten un análisis del diseño de las políticas públicas orientadas a resultados para el desarrollo, en este caso particular para el desarrollo integral de niñas y niños en la primera infancia. En el mismo capítulo se analizó la etapa de *definición política del problema público*, y se estableció que, como parte del análisis a elaborar en este tercer capítulo, se retomarían para análisis los siguientes productos:

- Para el programa de actuación político-administrativo, se analizarán la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII) junto con su reglamento.
- Para el acuerdo de actuación político-administrativo, se analizarán el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (PNPS) 2014-2018, y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de cada programa seleccionado para el estudio.

El análisis de los productos se realizará desde la perspectiva de gestión para resultados en el desarrollo en tanto que se busca identificar si los componentes de los instrumentos de la política pública revisada están alineados a la propuesta del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible que responde al enfoque de derechos de niñez para promover el desarrollo integral de la primera infancia en los servicios de cuidado infantil y educación inicial.

Cabe mencionar que, para efectos de este estudio, la identificación de los componentes de dicho marco en los instrumentos de política pública a analizar, tiene como fin identificar su presencia o ausencia, y aunque durante el análisis se mencionarán algunos elementos que arrojen cierta deducción sobre su nivel de integración, no es objetivo de esta investigación cuantificar su grado de incorporación, lo que sin embargo si se considera valioso para futuros estudios en la materia.

3.2 Análisis de la presencia del cuidado cariñoso y sensible en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil

El 24 de octubre de 2011 se publicó la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII), la cual establece los lineamientos que deben seguir los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, ya sea a través de instituciones públicas, privadas o mixtas en todo el territorio nacional.

La LGPSACDII define al desarrollo infantil como “el derecho que tienen niñas y niños a formarse física, mental, emocional y socialmente en condiciones de igualdad”. Al concebirlo como un derecho, la Ley establece que los programas presupuestarios relacionados con la provisión de servicios para el desarrollo infantil deben basarse en los principios de interdependencia, indivisibilidad, progresividad y universalidad, siendo este último fundamental para generar condiciones de igualdad. Al mismo tiempo, el artículo 11 garantiza que la prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil se oriente a lograr la observancia de ejercicio de diferentes derechos, en particular:¹¹³

¹¹³ Artículo 11 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

- I. A un entorno seguro, afectivo y libre de violencia;
- II. Al cuidado y protección contra actos u omisiones que puedan afectar su integridad física o psicológica;
- III. A la atención y promoción de la salud;
- IV. A recibir la alimentación que les permita tener una nutrición adecuada;
- V. A recibir orientación y educación apropiada a su edad, orientadas a lograr un desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social hasta el máximo de sus posibilidades, así como a la comprensión y el ejercicio de sus derechos;
- VI. Al descanso, al juego y al esparcimiento;
- VII. A la no discriminación;
- VIII. A recibir servicios de calidad y con calidez, por parte de personal apto, suficiente y que cuente con formación o capacidades desde un enfoque de los derechos de la niñez, y
- IX. A participar, ser consultado, expresar libremente sus ideas y opiniones sobre los asuntos que les atañen y a que dichas opiniones sean tomadas en cuenta.

Además, se establecen actividades que tendrán que ser llevadas a cabo en los centros de cuidado infantil, para garantizar la adecuada la prestación de servicios:¹¹⁴

- I. Protección y seguridad;
- II. Supervisión e inspección efectiva en materia de protección civil;
- III. Fomento al cuidado de la salud;
- IV. Atención médica en caso de urgencia, la cual podrá brindarse en el Centro de Atención o a través de instituciones de salud públicas o privadas;
- V. Alimentación adecuada y suficiente para su nutrición;

¹¹⁴ Artículo 11 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

- VI. Fomento a la comprensión y ejercicio de los derechos de niñas y niños;
- VII. Descanso, esparcimiento, juego y actividades recreativas propias de su edad;
- VIII. Apoyo al desarrollo biológico, cognoscitivo, psicomotriz, y socio-afectivo;
- IX. Enseñanza del lenguaje y comunicación;
- X. Información y apoyo a los padres, tutores o quienes tengan la responsabilidad del cuidado o crianza, para fortalecer la comprensión de sus funciones en la educación de niñas y niños.

Los derechos específicos mencionados en la LGPSACDII constituyen un marco normativo adecuado para los componentes del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible. Además, los servicios que menciona la Ley para garantizar estos derechos también pueden relacionarse con los elementos esenciales para llevar a cabo los cinco componentes de dicho marco.

En cuanto a la institucionalización de una instancia coordinadora de la estrategia gubernamental para promover el desarrollo infantil, esta Ley establece en su artículo 18 que el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil deberá determinar la política en materia de prestación de los servicios referidos en esta Ley.¹¹⁵ El artículo 32 de la Ley otorga al Consejo los siguientes objetivos:

¹¹⁵ El 16 de mayo de 2013 se instaló el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, como una instancia normativa, de consulta y coordinación que tiene por objeto promover mecanismos interinstitucionales que permitan establecer políticas públicas y estrategias de atención en la materia.

I. Diseñar políticas públicas, estrategias y acciones coordinadas para asegurar la atención integral a niñas y niños;

II. Coordinar esfuerzos de las dependencias y entidades que conforman el Consejo, para promover mecanismos que permitan mejorar la calidad de los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil;

III. Impulsar acciones de gobierno para ofrecer un servicio de atención, cuidado y desarrollo integral infantil con *criterios comunes de calidad*, a través del fomento de actividades de capacitación, certificación, supervisión y seguimiento de los servicios.

No obstante, a pesar de que el Consejo se instaló en 2013, aún no ha establecido los lineamientos para una política de cuidado infantil y educación inicial con enfoque de derechos, la cual podría trascender las prioridades sexenales para constituirse como una política de Estado que contribuya a reducir la desigualdad estructural a través del establecimiento de criterios comunes de calidad para todos los servicios de atención, cuidado y desarrollo infantil.

El artículo 19 de la LGPSACDII señala varios objetivos que debería tener la política nacional de cuidado infantil; tres de ellos son de particular relevancia para generar igualdad de oportunidades para niñas y niños, así como para orientar los programas relacionados a un esquema de gestión para resultados de desarrollo. Estos objetivos son:

I. Garantizar el reconocimiento de la dignidad de niñas y niños, a partir de la creación de las condiciones necesarias de respeto, protección y ejercicio pleno de sus derechos; (...)

III. Definir criterios estandarizados de calidad y seguridad; (...)

VII. Garantizar criterios cuantitativos y cualitativos de los servicios, de conformidad con las prioridades que defina el Consejo, y de los requerimientos y características de los modelos de atención.

De la misma forma, el artículo 20 señala que, en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de dicha política, así como en la interpretación de la Ley se deberán atender una serie de principios:

I. Desarrollo de niñas y niños en todos los aspectos de su vida, ya sean físicos, emocionales, psicosociales, cognitivos, sociales educativos o culturales;

II. No discriminación e igualdad de derechos;

III. El interés superior de la niñez; (...)

A partir de estos objetivos y principios establecidos en la LGPSACDII como fundamento jurídico para el establecimiento de una política nacional de cuidado infantil, puede consolidarse una estrategia basada en el Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible que garantice el desarrollo de niñas y niños en primera infancia, y que contribuya a reducir las desigualdades socioeconómicas en el país.

Una particularidad de esta Ley es que su capítulo VIII se enfoca completamente en medidas de seguridad y protección civil en los centros de cuidado infantil, lo cual se explica por la tragedia que tuvo lugar en la Guardería ABC, siendo ésta la principal razón por la que el Ejecutivo decidió regular los servicios de cuidado infantil a través de la publicación de la LGPSACDII. Dicho capítulo aborda cuestiones tan específicas como la señalización de las rutas de evacuación, la realización periódica de simulacros y la obligación de contar con suficientes detectores de humo. Estas medidas se corresponden con el componente de seguridad y protección del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible. La definición detallada de las características de

los servicios en materia de seguridad y protección civil que los centros de atención deben proveer a niñas y niños en primera infancia demuestra que el marco normativo podría establecer con la misma claridad los estándares de otros ámbitos de la atención, el cuidado y el desarrollo integral infantil, tales como la salud, la nutrición y el aprendizaje temprano. No obstante, estos componentes no son enunciados con la misma amplitud, lo que señala una visión limitada en cuanto al potencial de los centros de atención infantil para garantizar los derechos de niñas y niños en primera infancia, así como la falta de voluntad política de los tomadores de decisión para incorporar criterios estandarizados de desarrollo integral, lo cual representa una importante brecha respecto al alcance de la LGPSACDII en el cumplimiento de los derechos de la niñez.

Por su parte, el Reglamento de la LGPSACDII fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 2012. Los objetivos de este Reglamento son:

I. Regular la autorización que las Autoridades Competentes deberán otorgar a los prestadores de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil de los Centros de Atención para que éstos puedan operar conforme al Modelo de Atención respectivo¹¹⁶;

II. Garantizar que la prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, se otorgue en un *marco de ejercicio pleno de los derechos de niñas y niños*;

III. Fijar los criterios para que el Consejo determine la Política Nacional;

¹¹⁶ El Reglamento de la LGPSACDII define “modelo de atención” como el conjunto de acciones lógicamente estructuradas y organizadas por instituciones del sector público, social o privado, para brindar servicios de atención cuidado y desarrollo integral infantil, en función de las necesidades y características de las niñas y niños sujetos de atención, de acuerdo con los fines y alcances bajo los cuales funciona cada Centro de Atención y atendiendo a las disposiciones jurídicas que le son aplicables.

IV. Establecer el funcionamiento del Consejo;¹¹⁷

V. Regular la operación del Registro Nacional, y

VI. Establecer las medidas de seguridad y protección civil que deberán observar los Centros de Atención que hayan obtenido la autorización a que se refiere este Reglamento.

El Reglamento desarrolla diversas disposiciones establecidas en la Ley, tales como las atribuciones del Ejecutivo Federal, el funcionamiento del Consejo Nacional, la operación del Registro Nacional o la inspección y vigilancia de los centros de atención. Es importante resaltar que al igual que la Ley, el Reglamento describe ampliamente las medidas de seguridad y de protección civil con las que deberán contar los centros de atención definiéndolas a lo largo de once apartados contenidos en tres artículos, los cuales son:

Artículo 37. Medidas de seguridad frente al riesgo de incendios:

- Apartado A. Factores básicos del fuego
- Apartado B. Instalaciones y equipos de protección contra incendios
- Apartado C. Materiales de construcción del Centro de Atención
- Apartado D. Evacuación de los ocupantes del Centro de Atención
- Apartado E. Organización del personal

Artículo 38. Medidas de seguridad en los diferentes espacios del Centro de Atención:

- Apartado A. En su entorno
- Apartado B. En los espacios exteriores del Centro de Atención

¹¹⁷ En su versión original, elaborada durante la administración de Felipe Calderón, el Reglamento le otorgaba la presidencia del Consejo a la Secretaría de Salud. A través de un decreto del 10 de mayo de 2016, ya durante la ejecución del Programa Nacional de Prestación de Servicios en el sexenio de Peña Nieto, esta presidencia fue transferida al Sistema Nacional para el Desarrollo integral de la Familia.

- Apartado C. Interiores y diseño del Centro de Atención
- Apartado D. Mobiliario y material en el Centro de Atención

Artículo 39. Medidas de seguridad frente al riesgo derivado del uso de las instalaciones del edificio:

- Apartado A. Instalaciones sanitarias
- Apartado B. Instalaciones eléctricas

Dichas medidas coinciden con algunos de los elementos necesarios para que los servicios de cuidado infantil y educación inicial cumplan con el componente de seguridad y protección del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible. Esta atención minuciosa a las características de las instalaciones, materiales y protocolos de seguridad que deben tener los centros de atención infantil demuestra que el Reglamento podría abordar de manera amplia las especificaciones necesarias en los servicios relacionados con los componentes de aprendizaje temprano, salud, nutrición y atención perceptiva.

En cuanto a la Política Nacional que debe establecer el Consejo, el Reglamento señala en su artículo 19 que sus lineamientos tendrán como objetivo establecer la *plena inclusión* de las niñas y niños a los servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil con base en los objetivos y principios señalados en la Ley; y el artículo 20 indica que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) deberá elaborar el Programa Nacional para la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, así como *determinar los indicadores que permitan evaluar la aplicación del mismo*.

En conclusión, la LGPSACDII reconocen a niñas y niños como sujetos del derecho al cuidado infantil y la educación inicial, e integran como parte de sus garantías el ejercicio de diversos derechos de la infancia mediante la provisión de servicios de atención infantil que promuevan su desarrollo integral. Asimismo, mandatan la creación de una política pública específica para los fines de cuidado infantil y

educación inicial. De forma que representan un marco para la generación de una política pública de cuidado infantil basada en enfoque de derechos.

Como área de oportunidad de estas dos normativas, se identifica la necesidad de fortalecer las descripciones relativas a los diferentes componentes del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible a fin de que se establezcan en igualdad de importancia al componente de seguridad y protección.

3.3 Análisis de la presencia del cuidado cariñoso y sensible en el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil

Como se mencionó anteriormente, debido a que el Consejo no ha formulado todavía la Política Nacional de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, esta investigación analizará el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil como programa de actuación político-administrativo (APA) de acuerdo con el modelo de análisis de políticas públicas.

El artículo 20 del Reglamento de la LGPSACDII señala que es función del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) formular el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (PNPS), el cual debe establecer los indicadores para evaluar su propia aplicación. De esta forma, el 4 de abril de 2014 se publicó el PNPS para el periodo 2013-2018. Cabe recordar que se analiza el programa de este periodo, ya que, a la fecha del 26 de mayo del año 2020, el gobierno actual no ha publicado el PNPS correspondiente al periodo 2019-2024.

El PNPS establece que “la función principal de los centros de atención infantil es prestar servicios de cuidado a las niñas y los niños, cuyos padres no pueden atenderlos por motivos laborales, sin dejar de lado que sean prestados con calidad y profesionalismo bajo medidas de seguridad e higiene necesarias para el buen

desarrollo físico, psíquico y emocional de las niñas y niños”.¹¹⁸ Como es posible observar, el objetivo principal de este programa no incorpora una visión de derechos, ya que no considera el derecho al cuidado y a la educación inicial como la fundamentación de la prestación de estos servicios, por el contrario, los identifica como prestación para las madres y padres.

El PNPS menciona que cada modelo de atención de los programas presupuestarios que brindan servicios de cuidado infantil “va enfocado a responder diferentes realidades geográficas, demográficas y sociales del país, y a pesar de no existir homogeneidad, existe una línea transversal, que es el *cuidado y el bienestar del niño*.”¹¹⁹ En relación con lo anterior, el Programa, para fines de su implementación, divide los servicios brindados por los distintos programas de cuidado infantil en dos tipos:

Tipo A: Centros de atención infantil que ofrecen, además del cuidado infantil, servicios de alimentación y el monitoreo de los procesos pedagógicos y de salud de manera directa y que, en su caso, son canalizados a centros del Sector Salud. Estos centros trabajan con material pedagógico autorizado por la Secretaría de Educación Pública (SEP), y el personal que atiende a las niñas y niños cuenta con especialización y/o profesionalización en la materia. Éstos cuentan, además, con instalaciones que fueron concebidas, construidas y/o adecuadas para prestar el servicio de cuidado infantil.

Tipo B: Centros de atención infantil que ofrecen el servicio de cuidado infantil con servicio de alimentos y en donde el personal que atiende a las niñas y niños no necesariamente cuenta con especialización o profesionalización en la materia. No obstante, sí reciben algún tipo de capacitación para realizar diversas funciones en estos Centros. Sus instalaciones son inmuebles adaptados para ofrecer el servicio

¹¹⁸ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), “Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014, p. 3.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 5.

de cuidado infantil, de acuerdo a las necesidades de su población y su entorno físico.

Esta división en Tipo A y B revela falta de igualdad en la integralidad y calidad de los servicios, ya que el primero tiene atributos que el segundo no: monitoreo de la salud de niñas y niños, personal con especialización en cuidado y educación infantil e instalaciones concebidas específicamente para el cuidado infantil.

Por otro lado, el PNPS define diferentes servicios que los centros de atención infantil deben ofrecer, los cuales se analizarán categorizándolos de acuerdo con el marco de Cuidado Cariñoso y Sensible.

Aprendizaje temprano

El PNPS menciona que “el componente educativo al interior de los centros de atención es un factor importante para el desarrollo de las niñas y niños. Existen modelos que trabajan con un sistema pedagógico reconocido por la SEP, mientras otros trabajan con material autorizado por la misma, sin que esto implique que se otorgue la certificación del nivel inicial o preescolar. La educación es un factor para el desarrollo integral infantil y por ello la relevancia de que se imparta en los centros de atención”.¹²⁰ Además, el Programa incluye una tabla que comprende las actividades básicas que deben realizarse en los Centros de Atención Infantil (CAI) para estimular el desarrollo cognitivo de niñas y niños de acuerdo con su edad.

El PNPS señala que “al existir un elemento educativo en los modelos, *es posible el establecimiento de una política coordinada de educación inicial en los centros de atención*”.¹²¹ La cual, de acuerdo con el Programa, debe ser coordinada por la SEP a través de la Subsecretaría de Educación Básica.

¹²⁰ SNDIF, *op. cit.*, p. 3.

¹²¹ *Ibid.*, p. 10.

Podemos observar entonces que el PNPS si considera el aprendizaje temprano como un eje de la prestación de servicios en los CAI. No obstante, debido a la clasificación antes mencionada, en la que los de tipo A cuentan con personal especializado en pedagogía, mientras que en los de tipo B no es un requisito, el componente de aprendizaje está en riesgo en términos de calidad sobre todo en aquellos de tipo B.

Contar con una política nacional de educación inicial es clave para avanzar hacia la unificación de los estándares de calidad en la metodología pedagógica, así como en la formación de los agentes educativos que la imparten. El gobierno federal actual ha avanzado en los trabajos para el diseño de la Política Nacional de Educación Inicial, en la que se consideran los elementos antes mencionados, y es relevante decir que para operacionalizarla se requiere una revisión del presupuesto público destinado a la expansión de la educación inicial, ya que México destina un bajo presupuesto en la atención de los primeros tres años de vida.¹²²

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, el presupuesto total para educación inicial (modalidades escolarizada y no escolarizada) representó apenas el 0.7% del total del presupuesto educativo. Al programa en modalidad no escolarizada: “Educación inicial y básica comunitaria”, a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), le fueron asignados 4 mil 554 millones de pesos, y al programa “Expansión de la educación inicial”, a cargo de la Dirección General de Desarrollo Curricular de la SEP, 800 millones de pesos.¹²³ Si se mantuviese ese presupuesto para cubrir a los aproximadamente 8.7 millones de niños y niñas menores de 3 años en México, significaría que solo se gastarían 615 pesos anuales para la educación inicial por cada niña/niño. Cumplir con la obligación constitucional de otorgar educación inicial a toda niña o niño, implica necesariamente un

¹²² *Vid. Supra.*, pp. 9-10.

¹²³ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria CIEP, *Educación Inicial. Incorporación a la Educación Básica y Obligatoria*, Thamara Martínez, 2019. Consultado el 12 de marzo de 2020 en: <https://ciep.mx/educacion-inicial-incorporacion-a-la-educacion-basica-y-obligatoria/>

incremento progresivo del presupuesto público destinado a la garantía de este derecho.

Buena salud

El diagnóstico del PNPS señala que “la heterogeneidad caracteriza a los servicios de salud de los diferentes modelos de atención, en algunos CA se cuenta con médico mientras que en el resto el servicio se otorga de manera indirecta, canalizando a los menores a instituciones propias de las entidades gubernamentales a las que pertenecen los CA o de salud pública más cercanas, pudiendo ser una enfermera o auxiliar de enfermera quienes monitorean los indicadores básicos de salud en los niños y en otros casos el responsable del CA es quien canaliza a los niños a los servicios de salud”.¹²⁴

Contar con servicios de salud primaria en el entorno de los CAI es ideal para un monitoreo específico de las niñas y niños, que puede favorecer la realización de intervenciones de salud que son clave y de las que no siempre se logra una cobertura completa y oportuna, como es el caso de la vacunación, las mediciones de Desarrollo Infantil Temprano o el monitoreo del peso y la talla. Sin embargo, contar en cada CAI con este servicio puede encarecerlo y resultar incluso inviable en algunos casos. Por ello, es necesario que en el PNPS se fortalezca el ámbito del acceso a la salud, no solamente mediante campañas de promoción de la salud, sino asegurando que las niñas y niños inscritos a los CAI sean incorporados como derechohabientes de alguna de las instituciones del sistema de salud pública; y que los agentes educativos estén capacitados para hacer un monitoreo del estado de las intervenciones básicas de salud de cada niña o niño y canalización oportuna en caso de detección de riesgos a la salud.

¹²⁴ SNDIF, *op. cit.*, p. 9.

Nutrición adecuada

El Programa menciona que “en términos generales, los centros de atención infantil poseen características similares respecto a los servicios que ofrecen, por ejemplo, una generalidad es el suministro de alimentos a los niños, en todos los modelos públicos antes mencionados, los niños tienen la garantía de recibir por los menos un alimento dentro del centro de atención, lo que permite monitorear una sana alimentación”.¹²⁵ No obstante, enfatiza que una debilidad de los servicios de cuidado infantil en México es la disparidad en la capacitación de las personas cuya función es supervisar, planear y suministrar los alimentos, por lo que este componente no está estandarizado.

Recibir alimentación en los CAI es una oportunidad para muchas niñas y niños, sobre todo para quienes viven en condiciones de pobreza y marginación, ya que el alimento (o alimentos) que allí reciben puede ser el más completo de su día, y si son de calidad desde una perspectiva nutricional, tienen el potencial no solamente de lograr una buena nutrición en el momento presente, sino de desarrollar en las niñas y niños habilidades y actitudes alimenticias saludables que influirán en sus decisiones para una dieta equilibrada por el resto de sus vidas. De forma que asegurar alimentación nutritiva en los CAI favorece el cumplimiento del derecho a la alimentación, el crecimiento y el desarrollo físico e intelectual, y contribuye en la disminución de los indicadores de desnutrición en la primera infancia, y en la prevención de la epidemia de obesidad que se vive en México.¹²⁶

Es necesario entonces, unificar los estándares de calidad, para que independientemente del tipo de CAI al que asistan las niñas y niños, puedan acceder a dietas nutritivas, asegurando que las personas encargadas tengan la capacitación necesaria, y que se tenga acceso a alimentos de calidad nutricional.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 3.

¹²⁶ *Vid. Supra.*, pp. 34-35.

Seguridad y protección

El elemento del componente de seguridad y protección del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible presente en el PNPS es la protección civil. En este ámbito, el Programa reconoce que existen variaciones en cuanto a la infraestructura: los espacios de algunos centros de atención infantil están diseñados para brindar servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, mientras que otros son adecuados solamente para prestar el servicio de cuidado. Asimismo, se identifica que hay disparidad normativa para la apertura y operación de los CAI, ya que ésta varía de acuerdo con la instancia gubernamental que lo opera, y el estado y municipio en el que se encuentra ubicado. Se requiere por lo tanto una actualización de la normativa para unificar los estándares de protección civil de todas las instituciones que prestan el servicio, asegurando que todos los CAI en el territorio nacional se apeguen a criterios establecidos por la federación, considerando la diversidad de los contextos territoriales.

Otro elemento del componente de seguridad y protección del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible es la prevención de la violencia física y psicológica contra las niñas y niños, no obstante, este elemento está ausente del PNPS. El modelo pedagógico “Un buen comienzo” establece que los adultos frente al cuidado de niños y niñas deben protegerlos estableciendo ambientes de seguridad y respeto, detectando y erradicando actos de discriminación o violencia y evitando situaciones que los pongan en riesgo.¹²⁷ No obstante, esto no es suficiente para promover la protección contra la violencia, ya que por un lado, los CAI de tipo B no necesariamente trabajan con el material pedagógico de la SEP, por lo que no es posible saber si sus modelos contemplan de forma específica el trato no violento. Por otro lado, estos CAI no siempre cuentan con personal especializado para el cuidado y atención de la niñez, por lo que no es posible identificar si en todos ellos los agentes educativos cuentan con capacitación en cuidado y educación sin violencia.

¹²⁷ Vid. *Supra.*, p. 49

Si tomamos en cuenta que culturalmente la violencia física, pero sobre todo la psicológica, aún es tolerada y utilizada como forma de crianza de las niñas y niños,¹²⁸ es necesario que, en el PNPS, se fortalezca una línea de acción para garantizar la certificación de todo el personal de los CAI en cuidado, atención y educación libres de toda forma de violencia. En otro sentido, también es necesario notar que los CAI, al igual que todos los centros escolares, pueden jugar un rol clave en la identificación de casos de violencia intrafamiliar, sexual u otras formas que afectan a niñas y niños en entornos fuera de su centro educativo, por lo que también es necesario establecer los mecanismos de vinculación inmediata y efectiva entre los CAI y las autoridades competentes de prevenir y atender casos de violencia contra la niñez.

Atención receptiva

La naturaleza de este componente lo hace transversal a todos los servicios que se otorguen de acuerdo con el Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible, ya que implica que las y los cuidadores o agentes educativos reconozcan y respondan a sus necesidades de salud, nutrición y seguridad, pero también de interacción social, estimulación y regulación de emociones. Esto requiere que los agentes educativos estén capacitados y tengan tiempo de dedicación suficiente con cada niña y niño, para que puedan observar, interpretar y responder a lo que las niñas y niños requieren. Si bien el PNPS establece que los servicios deben prestarse con calidad y profesionalismo, no hay un estándar unificado sobre el número máximo de niñas/niños por cada agente educativo, a lo que se añade que como se ha mencionado antes, el personal de el Tipo B de CAI no necesariamente cuenta con la especialización en materia de cuidado infantil.

¹²⁸ *Vid. Supra.*, p. 35

3.4 Análisis de la presencia del cuidado cariñoso y sensible en las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas de Cuidado Infantil y Educación Inicial

Como parte de los instrumentos de actuación político-administrativo sobre el cuidado infantil y la educación inicial, se analizarán en esta sección las Matrices de Indicadores para Resultados de tres programas públicos que proveen estos servicios. Como recordatorio metodológico, mediante el análisis se pretende identificar: cómo se define el problema público y cómo se integran los componentes del marco de cuidado cariñoso y sensible en el diseño de los programas a analizar. Esto se realiza con el propósito de verificar la hipótesis planteada en este estudio: la ausencia del enfoque de derechos de la niñez en el diseño de los programas públicos de cuidado infantil y educación inicial, dificulta su orientación a resultados en el desarrollo integral de las niñas y niños en primera infancia.

La selección de los tres programas a analizar fue considerando el criterio de programas que atiendan tanto a población derechohabiente como no derechohabiente, que tengan más amplia cobertura, así como a aquellos que cuenten con mayor información pública disponible para el análisis. En ese sentido, los casos que se estudiarán son:

- Centros de Atención Infantil del IMSS, cuya población objetivo son derechohabientes de este servicio de salud, y la demanda supera los 200 mil niños y niñas. La denominación de este programa presupuestario en la MIR es “Servicios de guardería” bajo la unidad responsable “Instituto Mexicano del Seguro Social”.
- Centros de Atención Infantil del ISSSTE, cuya población objetivo son derechohabientes de este servicio de salud, y la demanda supera los 43 mil niños y niñas. La denominación de este programa presupuestario en la MIR es “Prestaciones Sociales” dentro del cual se encuentra el componente “Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil”, bajo la unidad

responsable “Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”.

- Centros de Atención Infantil de la antes SEDESOL (Estancias Infantiles), con una población atendida de más de 309 mil niñas y niños. La denominación de este programa presupuestario (hasta el año 2019) fue “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras” (Programa de Estancias Infantiles) bajo la unidad responsable “Secretaría de Bienestar”; éste fue sustituido en el presupuesto de egresos de la federación del año 2020 por el “Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras” bajo la misma unidad responsable.

Recuperando lo establecido en la sección de diseño de investigación, si bien existen otros programas públicos que brindan servicios escolarizados de cuidado infantil y educación inicial, para efectos de esta investigación se seleccionaron los anteriores debido a que:

- a) Están dirigidos a diferentes grupos de población, lo que permite conocer distintas modalidades de prestación de servicios de acuerdo a determinadas características poblacionales. Mientras el IMSS ofrece servicios para trabajadoras/es del sector privado que están afiliados a este servicio, el ISSSTE presta el servicio a personas trabajadoras del gobierno; como se verá más adelante, ambos corresponden a la categoría de servicios contributivos. El Programa de Estancias Infantiles, por su lado, fue creado para prestar servicios a madres trabajadoras o en busca de trabajo, que viven en condición de vulnerabilidad, y que no cuentan con alguna derechohabencia a los servicios de salud (IMSS, ISSSTE, Marina, SEDENA, Pemex), y corresponde a la categoría de no contributivos. De esta forma, el análisis permite valorar tres programas que se dirigen a tres grupos de la población diferentes en relación a su acceso a seguridad social.

- b) Son los que cuentan con información pública disponible que permite hacer análisis. En el caso particular del extinto programa de Estancias Infantiles, si bien también existe el programa de Centros de Atención Infantil del DIF Nacional, que se dirigen a población con características similares a la de Estancias Infantiles, el del DIF carece de información pública suficiente para analizar su diseño.
- c) Son los que cuentan con mayor alcance. Las Estancias Infantiles atendían a más de 309 mil niños y niñas, mientras que los centros del DIF Nacional a 111 mil. El ISSSTE atiende a alrededor de 20 mil niños y niñas, y el IMSS a más de 243 mil; mientras que los Centros de Atención Infantil de Marina, SEDENA y Pemex en su conjunto atienden tan solo a poco más de 7,400 niños y niñas.

Tabla 2. Características generales de los programas de cuidado infantil analizados

Institución	Nombre del Programa	del Programa	Tipo de Programa	Número de Niños atendidos	Número de centros
ISSSTE	Servicios de Estancias Bienestar y Desarrollo Infantil	de de y	Contributivo	29,683	243
IMSS	Servicios de Guardería	de	Contributivo	197,710	1,364
Secretaría de Bienestar	Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras		No contributivo	317,723	9,157

Fuente: Elaboración propia con base en numeralía del *Documento de Trabajo del Programa Nacional de Educación Inicial*, SEP, México, 2019.

De estos programas, se estudiará si incorporan el enfoque de derechos de niñez, mediante la valoración cualitativa de la integración de los componentes propuestos por el marco de Cuidado Cariñoso y Sensible en las Matrices de Indicadores para Resultados.

La metodología de evaluación del diseño de la política de cuidado infantil y educación inicial será cualitativa, y se basa en el criterio de la pertinencia de las políticas públicas, entendida como la idoneidad causal de las intervenciones para lograr determinados objetivos y resultados, mediante la comparación contra los componentes establecidos en el marco de cuidado sensible y cariñoso.

La propuesta para un programa basado en el Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible puede estructurarse en una MIR, en la que la relación causal de sus elementos se corresponda con una visión del desarrollo integral basada en sus cinco componentes. Dicha relación, llamada lógica vertical, integra el fin al que contribuye, el propósito que persigue, sus componentes y las actividades que requiere para producirlos. La integración de estos elementos puede realizarse mediante las siguientes preguntas:¹²⁹

- **Fin:** ¿Cuál es la contribución del programa a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de un objetivo nacional o sectorial?
- **Propósito:** ¿Qué resultado concreto se espera lograr en la población objetivo a partir de la implementación del programa?
- **Componentes:** ¿Qué bienes o servicios deberán ser entregados por el programa para lograr el propósito?
- **Actividades:** ¿Qué hay que hacer para producir o entregar los bienes o servicios del programa?

¹²⁹ CONEVAL, *Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*, Ciudad de México, 2013, p. 16.

Es importante recordar que la MIR es una herramienta de la Gestión para Resultados (GpR) que requiere la definición clara del cambio que quiere lograr en su población objetivo y cómo va a lograrlo. De esta forma, la MIR permite no solo medir los resultados generados por un programa presupuestario a través de indicadores, sino que también sirve para establecer los propósitos y componentes adecuados para solucionar un problema público.

Un elemento clave de este enfoque es la pertinencia temática. De acuerdo con el CONEVAL, un indicador es pertinente temáticamente cuando “aborda una temática de interés sectorial vinculada a los objetivos del programa. Esto implica de modo necesario que el objetivo al cual se encuentra relacionado haga referencia a un resultado, entendido como un cambio permanente en las condiciones de vida y que, además, dada la temática que atiende el programa, el indicador sea una buena aproximación para medir el cumplimiento de su objetivo”.¹³⁰ A partir de esta definición, la investigación se centrará en utilizar el criterio de pertinencia temática para analizar la relación causal establecida en las MIR de los programas seleccionados desde una perspectiva de desarrollo integral de niñas y niños en primera infancia. Se utilizará el Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible como criterio de análisis en relación con el propósito, componentes y actividades que contemplan los programas presupuestarios elegidos. El análisis se realizará bajo los criterios de análisis por cada nivel de la MIR que se presentan en la tabla 3, los cuales son de elaboración propia a partir de la Guía para elaboración de MIR de Coneval.

¹³⁰ CONEVAL, *Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales*, Ciudad de México, 2014, p. 27.

Tabla 3. Criterios de análisis de las MIR de programas seleccionados para el análisis

NIVEL DE LA MIR: FIN	
DESCRIPCIÓN DE CRITERIO DE ANÁLISIS	INDICADOR
<p>Es la descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los planes sectoriales derivados.</p> <p>Debido a que el Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible se enfoca en una población muy específica y abarca un amplio conjunto de derechos de la niñez, resulta complejo que éste se constituya como un objetivo de desarrollo nacional en sí mismo. No obstante, debido al énfasis que hace en los efectos negativos que un desarrollo inadecuado durante la primera infancia tendrá a lo largo de la vida, el fin de los programas de cuidado infantil y educación inicial basados en dicho Marco se orienta al cumplimiento de objetivos de desarrollo nacional relacionados con el desarrollo social, la educación y la reducción de las desigualdades.</p> <p>En este punto se identificará la relación de los fines perseguidos por cada uno de los programas analizados con la visión de promover el desarrollo y la educación de niñas y niños en primera infancia, derechos garantizados en el marco jurídico nacional.</p>	<p>Mide la contribución del programa a la solución de un problema de desarrollo (como se contempla en el PND), o a la consecución del objetivo estratégico de la dependencia o entidad. Por lo general, este resultado conocido como el impacto que tiene el programa solo puede ser observado en el largo plazo.</p> <p>Los indicadores de este elemento de la MIR deben medir la eficacia del programa, es decir, el nivel de cumplimiento de los objetivos.</p>

NIVEL DE LA MIR: PROPÓSITO

DESCRIPCIÓN DE CRITERIO DE ANÁLISIS	INDICADOR
<p>Es el resultado directo a ser logrado en la población objetivo a consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios públicos) producidos o entregados por el programa.</p> <p>De acuerdo con el Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible, el desarrollo infantil es un proceso de maduración que depende de la interacción del niño con otras personas y que resulta en una evolución ordenada de habilidades perceptivas, motrices, cognitivas, lingüísticas, socioemocionales y de autorregulación.</p> <p>Se analizará el propósito de los programas a partir de su orientación a promover el desarrollo infantil, abordando los elementos relacionados con el desarrollo de capacidades básicas para su población objetivo.</p>	<p>Mide el cambio generado por el programa en la población objetivo. Por lo general, este resultado puede ser medido en el mediano plazo.</p> <p>En este nivel de la MIR, los indicadores deben señalar la eficacia y la eficiencia del programa, entendiendo esta última como la dimensión que mide qué tan bien se han utilizado los recursos en la producción de los resultados.</p>

NIVEL DE LA MIR: COMPONENTES

DESCRIPCIÓN DE CRITERIO DE ANÁLISIS	INDICADOR
<p>Son los bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados. Los componentes deben ser los necesarios y suficientes para alcanzar el propósito del programa. Necesarios, en el sentido de que todos los componentes deben aportar a la realización del propósito.</p>	<p>Mide la provisión de los bienes o servicios por parte del programa.</p>



<p>Suficientes en términos de que una vez que todos los componentes han sido implementados, el propósito del programa debe lograrse.</p> <p>Con base en la lógica causal entre propósito y componentes, se comparará la temática de los objetivos e indicadores de los componentes de los programas de cuidado infantil y educación inicial con los cinco ámbitos del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible. De esta manera se buscará en este nivel de la MIR la provisión de servicios de salud, nutrición, aprendizaje temprano, seguridad y protección, y atención que responde a las necesidades. Los componentes del Marco se abordarán a través de objetivos relacionados con los siguientes elementos:</p> <p>Buena salud</p> <ul style="list-style-type: none">• Detección temprana de enfermedades o trastornos discapacitantes• Solicitud pronta y apropiada de atención para los niños/niñas enfermos• Identificación y promoción de esquemas de vacunación completos y oportunos• Atención para los niños que viven con dificultades y discapacidades del desarrollo• Tratamiento integrado de las enfermedades del niño/niña <p>Nutrición adecuada</p> <ul style="list-style-type: none">• Promoción de la lactancia materna• Provisión de alimentos nutritivos y de calidad• Provisión de micronutrientes necesarios• Desparasitación• Detección y atención a la malnutrición infantil.	<p>Debe considerarse al menos un indicador para cada componente y, pueden medirse con mayor frecuencia de manera mensual, trimestral, semestral o anual.</p> <p>Además de la eficacia y la eficiencia, los indicadores de los componentes deben medir la calidad, que son los atributos de los bienes producidos por el programa respecto a</p>
---	---



<p>Seguridad y protección</p> <ul style="list-style-type: none">• Agua potable y saneamiento• Espacios limpios• Espacios seguros, prevención y gestión de riesgos• Prácticas de crianza y educativas libres de violencia• Prevención del maltrato, descuido, omisión y negligencia• Prevención, detección y canalización de casos de violencia intrafamiliar <p>Aprendizaje temprano</p> <ul style="list-style-type: none">• Modelo pedagógico y personal especializado en educación inicial• Disponibilidad de instalaciones y materiales apropiadas para el aprendizaje temprano.• Alentar la exploración de los objetos, bajo la supervisión del cuidador• Juegos entre el cuidador y el niño/niña, además de grupos de lectura y cuentacuentos <p>Atención receptiva</p> <ul style="list-style-type: none">• Cuidadores son sensibles y responden a las señales de niñas y niños.• Interacciones con los cuidadores agradables y estimulantes para niñas y niños.• Orientación para los niños en las actividades cotidianas y las relaciones con los demás	<p>normas o referencias externas.</p>
---	---------------------------------------

NIVEL DE LA MIR: ACTIVIDADES

DESCRIPCIÓN DE CRITERIO DE ANÁLISIS	INDICADOR
Se refieren a las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los	Mide los procesos que se llevan a cabo para la

<p>insumos para generar los bienes o servicios que produce o entrega el programa.</p>	<p>producción de los componentes.</p>
<p>Para el análisis de las MIR de los programas elegidos, se identificará si el resumen narrativo de las actividades se vincula con intervenciones orientadas a cada uno de los cinco componentes del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible. De esta manera, se compararán las actividades que ejecutan los programas con intervenciones como, por ejemplo, la detección temprana de enfermedades o trastornos discapacitantes para el componente de salud, o la creación de espacios seguros en el componente de seguridad y protección.</p>	<p>En este nivel, los indicadores deben señalar la eficacia, eficiencia y la economía de las actividades, la cual se refiere a la capacidad del programa que lo ejecuta para recuperar los costos erogados, ya sea de inversión o de operación.</p>

Fuente: elaboración propia con base en información de Coneval.

A partir de las descripciones anteriores, a continuación, se analizará cada nivel de la MIR de los programas seleccionados, con el fin de identificar cómo se integran los componentes del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible en su diseño, y con ello verificar la hipótesis de que la ausencia del enfoque de derechos de la niñez en el diseño de los programas públicos de cuidado infantil y educación inicial, dificulta su orientación a resultados en el desarrollo integral de las niñas y niños en primera infancia.

3.4.1 Programa E007 Servicios de Guardería del IMSS

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue creado en 1943 con el fin de proveer servicios de seguridad social a sus derechohabientes, tales como seguros de invalidez, de vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, por enfermedad y accidentes. Para el objeto de estudio de esta investigación, es particularmente

importante la Ley del Seguro Social (LSS) de 1973 porque a partir de entonces “el IMSS incluyó en sus prestaciones el ramo del seguro de guarderías para las mujeres aseguradas, facilitando su participación en la vida productiva del país y, en 1995, se incluyeron en esta prestación los casos de los padres que fueran viudos, divorciados o que conservaran la custodia y que no pudieran cuidar de sus hijas o hijos durante la jornada de trabajo”.¹³¹

Como señala la ASF, el problema de interés público que se pretende resolver con este programa presupuestario es:

La mujer trabajadora con hijos menores de cuatro años no puede permanecer en el mercado laboral formal, por lo que el objetivo del programa se enfoca en contribuir a promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad, mediante el otorgamiento de los servicios de guardería, entendido este último como un derecho laboral, y se complementa con el derecho social que tienen los hijos de las mujeres a acceder a los servicios de cuidado y atención que se ofrecen en las guarderías.¹³²

El fundamento jurídico para la existencia de este programa presupuestario en particular, así como la principal referencia para la definición del problema público que aborda son los artículos 201, 202 y 203 de la Ley del Seguro Social (LSS) los cuales establecen:

Artículo 201. El ramo de guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, de la mujer trabajadora, del trabajador viudo o

¹³¹ Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Auditoría de Desempeño del Servicio de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social 2017*, México, 2018, p. 2.

¹³² *Ibid.*, p. 4.

divorciado o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este capítulo (...).

Artículo 202. Estas prestaciones deben proporcionarse atendiendo a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así como a la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, a la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y de la imaginación y a construir hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común con propósitos y metas comunes, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la realidad social y con absoluto respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar.

Artículo 203. Los servicios de guardería infantil incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores a que se refiere el artículo 201.

Con base en estos artículos, la Norma para la Operación del Servicio de Guardería Del IMSS define que, para este programa presupuestario, una guardería es la “unidad de servicio no médica que funge como centro de atención y desarrollo integral para los hijos de los trabajadores, (...) donde se proporciona aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación, en apego al principio del interés superior de la niñez y en condiciones de igualdad, respeto y ejercicio de sus derechos”.¹³³ Esta Norma de Operación define seis tipos de esquemas de servicio de guardería para este programa presupuestario, los cuales se muestran en el diagrama 4:

¹³³ Instituto Mexicano del Seguro Social, *Norma para la Operación del Servicio de Guardería*, 26 de octubre de 2018, p. 4.

Diagrama 4. Esquemas de servicio de guardería del IMSS



Las características de cada uno de estos esquemas son:

- **Madres IMSS:** Prestado directamente por el IMSS exclusivamente para sus trabajadores, conforme al Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre el IMSS y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), en instalaciones administradas por el Instituto.
- **Ordinario:** Prestado directamente por el IMSS a los trabajadores, en instalaciones administradas por el Instituto.
- **Vecinal Comunitario Único:** Prestado por el IMSS a los trabajadores, a través de proveedores mediante contratos regidos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- **Integradora:** Prestado por el IMSS a los trabajadores, a través de proveedores mediante contratos regidos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en el que además de contar con un área que opera conforme al esquema Vecinal Comunitario Único, tiene un área en la que proporciona apoyo terapéutico con personal e instalaciones especializadas para niños con discapacidad.

- **En el campo:** Prestado por el IMSS a través de patrones del campo u organizaciones de trabajadores eventuales del campo exclusivamente para sus trabajadores, mediante la celebración de convenios de subrogación regidos por la Ley del Seguro Social.
- **En Empresa:** Prestado por el IMSS a través de patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos exclusivamente para sus trabajadores, mediante la celebración de convenios de subrogación regidos por la Ley del Seguro Social.

Estos seis esquemas son las distintas modalidades del programa presupuestario para adecuarse a diversos contextos laborales y, en el caso de la modalidad Integradora, responder a las necesidades de niñas y niños con discapacidades. A pesar de sus diferencias, todos están orientados hacia el mismo propósito, por lo que el programa presupuestario en su conjunto es evaluado a partir de una sola Matriz de Indicadores para Resultados. La MIR 2019 del programa establece siete objetivos y nueve indicadores para evaluar sus resultados.

Tabla 4. Objetivos e indicadores de la MIR 2019 del programa Servicios de Guardería del IMSS

Objetivos	Indicadores
Fin: ¹³⁴ Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el otorgamiento del servicio de guardería conforme al artículo 201 de la Ley del Seguro Social a través de la atención integral de las (los) niñas (os).	Porcentaje de permanencia de la población beneficiada.
	Tasa de participación femenina en el mercado de trabajo.

¹³⁴ Descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados.



Propósito: ¹³⁵ Los trabajadores con derecho al servicio de guarderías conforme a lo dispuesto por la Ley del Seguro Social cuentan con lugares en el servicio para dejar a sus hijos durante su jornada laboral.	Tasa de variación de los lugares para el otorgamiento del servicio de guardería.
	Horas promedio de estadía de los (as) niños (as) en guarderías.
Componente 1: ¹³⁶ Hijos e hijas de los trabajadores con derecho al servicio de guardería conforme a lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, atendidos.	Porcentaje de asistencia promedio diario.
Componente 2: Lugares otorgados en guarderías para atender la demanda de los trabajadores con derecho al servicio de guardería conforme a lo dispuesto en la Ley del Seguro Social.	Porcentaje de cobertura de la demanda del servicio de guardería.
Actividad 1: ¹³⁷ Evaluación del grado de cumplimiento respecto de la normatividad aplicable vigente con la que se debe otorgar el servicio en las guarderías.	Porcentaje de cumplimiento en la calidad del servicio.
Actividad 2: Evaluación de la percepción de la calidad que tienen los usuarios del servicio de guardería.	Porcentaje de satisfacción de los usuarios del servicio de guardería.
Actividad 3: Aprovechamiento de los lugares con los que cuenta actualmente el sistema de guarderías en beneficio	Porcentaje de ocupación en guarderías.

¹³⁵ Resultado directo a ser logrado en la población objetivo a consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios públicos) producidos o entregados por el programa.

¹³⁶ Bienes y servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito; deben establecerse como productos terminados o servicios proporcionados.

¹³⁷ Principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes o servicios que produce o entrega el programa.

de los trabajadores que se encuentran en el supuesto del artículo 201 de la Ley del Seguro Social.

Fuente: CONEVAL, 2019.

La MIR está alineada con el Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2013-2018 y busca contribuir a la meta de este programa sectorial que pretende “promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad”. El PROSESA, fue elaborado un año antes que el PNPS, por este motivo, el fin de este programa presupuestario, ámbito que responde a la pregunta ¿cuál es la contribución del programa a un objetivo nacional o sectorial?, se vincula más con el contenido del primero.

La MIR de 2018 de este programa, elaborada durante la administración pasada, señala que el fin del servicio de guarderías infantiles es “Contribuir a promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad mediante el otorgamiento del servicio de guardería conforme al artículo 201 de la Ley del Seguro Social a través de la atención integral de las (los) niñas (os)”, por lo que lo establecido en la MIR de 2019 representa un avance al no contemplar en la descripción del Fin el acceso de las mujeres al empleo, sino una visión más amplia sobre la importancia de este servicio para el bienestar social y la igualdad a través de la atención integral de las niñas y niños. Sin embargo, el vacío se encuentra desde los indicadores de este nivel (Fin), ya que uno de estos está relacionado con la permanencia de las mujeres en el ámbito laboral, y el otro solo refiere a la permanencia de la población beneficiada. No hay algún indicador que se relacione con el desarrollo, la atención integral o la educación inicial de las niñas y niños.

Aunque el Fin menciona la atención integral a niñas y niños, en el nivel Propósito no se enuncia este elemento, ni se aborda desde una perspectiva de desarrollo de la niñez. Por el contrario, el Propósito se enfoca en el derecho de las madres

trabajadoras al servicio de guardería para sus hijas/hijos, y por lo tanto los indicadores no se relacionan con el desarrollo infantil, más bien con la cobertura. Por lo tanto, ya desde el nivel Propósito de este programa, se observa que no está construido desde un enfoque de derechos de niñez, no responde al problema público visto desde el desarrollo infantil, sino que conserva la visión tradicional de las mujeres como responsables del cuidado infantil, y, por lo tanto, el Propósito del programa es un servicio que cumpla la función que ellas no podrán cumplir mientras trabajan. Es necesario notar que, de acuerdo con los lineamientos del IMSS de inscripción a guarderías, el servicio está dirigido en principio a mujeres (madres), los hombres (padres) solo pueden acceder al servicio si son padres viudos, divorciados o ejercen la patria potestad y custodia de la niña/niño, lineamientos que refuerzan el rol de las mujeres en el cuidado infantil.

No abordar el desarrollo integral infantil como parte del Propósito del programa, ámbito que responde a la pregunta ¿qué resultado concreto se espera lograr con el programa en la población objetivo?, es una limitación significativa que impide trascender su función como un servicio para un cuidado y educación inicial que promueva el desarrollo de niñas y niños en primera infancia mientras su madre o padre trabaja. Esta brecha se refleja en el siguiente ámbito de la lógica vertical de la MIR, los componentes, los cuales responden a la pregunta ¿qué bienes o servicios deberán ser producidos y entregados por el programa para lograr el propósito?, pues tampoco abordan de manera explícita los elementos de una política que favorezca el desarrollo integral, y sus indicadores se concentran en medir aspectos relacionados con la cobertura del servicio.

Finalmente, en las Actividades, es posible identificar que una de tres está relacionada con el desarrollo infantil *Actividad 1. Evaluación del grado de cumplimiento respecto de la normatividad aplicable vigente con la que se debe otorgar el servicio en las guarderías*, en tanto que como hemos visto previamente, la normatividad vigente, aún con vacíos, ha tenido avances en la integración del enfoque de derechos de niñez en la prestación de servicios de cuidado, desarrollo

y atención infantil, ya que los componentes del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible están incorporados en alguna medida.

En conclusión, el programa de Servicios de Guardería del IMSS desde su MIR, considera la atención infantil como un medio para contribuir al bienestar social y la igualdad, sin embargo, en su lógica vertical no se encuentra incorporado el enfoque de derechos de la niñez, no se reconoce a las niñas y niños como sujetos del derecho a recibir cuidado y educación inicial. Lo que refleja este programa es que está enfocado en atender el problema público relacionado con la necesidad de las mujeres trabajadoras de contar con un servicio que les permita dejar a sus hijos/hijas mientras trabajan, de ahí que el resultado que busca alcanzar (establecido en el nivel Propósito) esté dirigido a que las (los) trabajadoras accedan al servicio. Esta visión obstaculiza que se integren componentes, actividades e indicadores que estén dirigidos a generar desarrollo integral infantil, y por lo tanto tampoco es posible medir qué tanto el programa contribuye a éste.

3.4.2 Programa S-174 Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de SEDESOL/ Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de las Madres Trabajadoras de la Secretaría de Bienestar

El antecedente del programa de Estancias Infantiles fue el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles (PGEI), creado en 2007 y a cargo de la SEDESOL con el objetivo de “disminuir la vulnerabilidad de los hogares en los que la jefatura de una familia con niños entre 1 y 6 años de edad recae en una madre trabajadora o padre solo, así como de los hogares en condiciones de pobreza o en riesgo de caer en ésta al no contar con un segundo ingreso, aumentando sus posibilidades de participar en el mercado laboral”.¹³⁸ Dicho programa buscaba resolver el problema de la baja disponibilidad de recursos para afrontar los costos del cuidado y la atención infantil a la vez que pretendía apoyar a las madres trabajadoras que no contaran con seguridad social, particularmente de aquellas en condición de

¹³⁸ Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Auditoría de Desempeño del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras 2017*, México, 2018, p. 2.

pobreza. Eventualmente, se transformó en un programa con participación social o comunitaria, para “brindar acceso a servicios de cuidado institucional para los hijos de madres trabajadoras del sector informal de la economía, así como multiplicar la disponibilidad de establecimientos de cuidado para madres en empleos formales, pero en zonas de nula o limitada existencia de guarderías del IMSS y del ISSSTE”.¹³⁹

En 2009 este programa cambió su nombre al de Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. En cuanto a su función complementaria a los demás servicios de estancias o guarderías, un informe del CONEVAL señaló que el Programa de Estancias Infantiles era “un espacio que se enfoca en atender las necesidades de cuidado infantil para las madres y padres solos que tienen ingresos menores a la línea de pobreza por ingresos, y que no son derechohabientes de los sistemas de seguridad social”.¹⁴⁰

Las Reglas de Operación de 2018 establecían que este programa presupuestario otorgaba dos tipos de apoyo:

- 1) Entrega de un apoyo inicial único de hasta \$70,000 pesos a personas físicas que deseen establecer y operar una estancia infantil, o que cuenten con espacios en los que se brinde o pretenda brindar el servicio de cuidado y atención infantil al menos para 10 niños. Esta estrategia pretendía estimular el desarrollo de la oferta de cuidados infantiles.
- 2) Entrega de un subsidio a la colegiatura de \$950 pesos mensuales por cada niña o niño, entre un año y hasta un día antes de cumplir los cuatro años de edad, que asista a la estancia infantil y \$1,800 pesos en el caso de que presenten alguna discapacidad y que cuya edad sea de entre un año y un día antes de

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Recuento de la evidencia de las evaluaciones 2007-2019*, México, 2019, p. 7.

cumplir los seis años. El subsidio se entregaba directamente a la persona encargada de la estancia infantil. Además de este apoyo, las madres o padres solos podían realizar aportes como cuota de corresponsabilidad para complementar el pago de los servicios de cuidado de la estancia infantil.¹⁴¹

El problema de interés público que se pretende resolver con este programa presupuestario es:

La falta de opciones viables para el cuidado infantil para madres y padres solos en condiciones de vulnerabilidad se traduce en una reducida participación laboral, o una menor permanencia en el empleo por retardos o inasistencias derivadas de no descuidar su papel como responsable del hogar; esto a su vez, conduce a una deficiente acumulación de experiencia laboral necesaria para crecer.

Madres y padres solos en hogares vulnerables quienes por cuidar a sus hijos pequeños no pueden acceder o permanecer en el mercado laboral o en su caso estudiar.¹⁴²

Para efectos metodológicos es necesario mencionar que el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras fue aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el año 2019, sin embargo, en febrero de ese año, el Ejecutivo Federal anunció cambios sustanciales en el programa, ya que dejaría ser de prestación de servicios de cuidado infantil y educación inicial, para convertirse en uno de transferencias monetarias en el que las familias pueden decidir cómo hace uso de ese recurso sin ningún tipo de condicionamiento. Los cambios de fondo también fueron acompañados de modificación del nombre a Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 7-8.

¹⁴² Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Auditoría de Desempeño del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras 2017*, México, 2018, 1-2 pp.

Por lo anterior, para efectos del análisis, se revisará la MIR 2018 del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, y la MIR 2019 del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras. El análisis de ambas es necesario debido a que el nuevo programa tiene cambios significativos, y para efectos de este estudio se considera relevante conocer la forma en que cada uno de estos programas concibe el cuidado infantil y la educación inicial.

Tabla 5. Objetivos e indicadores de la MIR 2018 del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras

Objetivos	Indicadores
<p>Fin: Contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil.</p>	<p>Porcentaje de madres y padres solos de 14 años y más sin acceso a seguridad social, con niñas o niños en edades de 1 a 4 años bajo su cuidado, que no hacen uso de los servicios de una guardería o estancia infantil.</p>
	<p>Porcentaje de madres, padres solos y tutores de 15 años y más con niñas o niños en edades de 1 a 4 años sin acceso a la seguridad social en situación de pobreza.</p>
<p>Propósito: Las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil, mejoran sus condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral.</p>	<p>Promedio de horas semanales que disponen las(os) beneficiarias(os) para acceder, permanecer en el mercado laboral o en su caso estudiar.</p>
	<p>Porcentaje de beneficiarias(os) que permaneciendo más de dos meses en</p>



	<p>el Programa accedieron a un trabajo remunerado.</p> <p>Porcentaje de beneficiarias(os) que tenían trabajo al momento de ingreso al programa, y mientras permanecen en el programa logran mantenerse y/o mejoran su posición en un trabajo remunerado.</p> <p>Porcentaje de beneficiarias(os) que utilizan el tiempo disponible generado por el uso de los servicios de cuidado infantil para trabajar, buscar empleo, capacitarse o estudiar.</p>
<p>Componente 1: Apoyos económicos entregados para cubrir parcialmente el costo de los servicios de atención y cuidado infantil para hijas(os) o niñas(os) bajo el cuidado de madres, padres solos y tutores con ingreso por debajo de la línea de bienestar.</p>	<p>Porcentaje de hijas(os) o niñas(os) al cuidado de beneficiarias(os) en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos que reciben servicio de Estancias Infantiles.</p> <p>Porcentaje de beneficiarias(os) del Programa en la Modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres solos.</p>
<p>Componente 2: Estancias infantiles afiliadas al Programa que otorgan servicios de cuidado y atención infantil de calidad.</p>	<p>Índice de satisfacción con la calidad en los servicios de cuidado infantil.</p> <p>Porcentaje de estancias infantiles en el programa.</p>
<p>Actividad 1A: Programación de apoyos económicos a personas oferentes de los servicios para el cuidado infantil.</p>	<p>Porcentaje del presupuesto ejercido para la gestión de apoyos a personas oferentes de los servicios de estancias infantiles respecto al presupuesto programado.</p>



Actividad 1B: Coordinación con el DIF Nacional para llevar a cabo las actividades de capacitación y de supervisión de las Estancias Infantiles afiliadas al Programa.	Porcentaje de cumplimiento de las reuniones programadas entre el DIF Nacional y la Sedesol para las actividades de capacitación y supervisión a las responsables de estancias infantiles.
	Porcentaje de Responsables de Estancias Infantiles que acuden a las capacitaciones complementarias convocadas por el DIF Nacional.
Actividad 1C: Programación de apoyos económicos a madres, padres solos y tutores con hijas(os) o niñas(os) que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación del Programa	Porcentaje del presupuesto ejercido para la gestión de apoyos en la Modalidad de apoyo a madres trabajadoras y padres solos, respecto al presupuesto programado.
	Índice de pago oportuno en la Modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos.
Actividad 2A: Seguimiento a las actividades de supervisión en las Estancias Infantiles afiliadas al Programa en materia de cuidado y atención infantil, operación, infraestructura y equipamiento establecidas en las Reglas de Operación del Programa.	Porcentaje de responsables de estancias infantiles que reciben al menos dos visitas de supervisión en materia de cuidado y atención infantil en el semestre.
	Porcentaje de estancias infantiles que reciben al menos dos visitas de supervisión en materia de operación, infraestructura y equipamiento en el semestre.

Fuente: CONEVAL, 2018.

Al igual que el programa Servicio de Guardería del IMSS, este programa presupuestario se enfoca en facilitar la inserción y continuidad de madres y padres en el mercado laboral a través de la provisión de servicios de cuidado y atención infantil para sus hijos/hijas. Desde el nivel Fin de la MIR, es posible observar que se pretende aliviar la pobreza mediante favorecer que las madres y padres solos, puedan trabajar o estudiar al tener un servicio que brinde atención a sus hijos/hijas. No se hace mención de los derechos de la niñez al cuidado y la educación inicial, y tampoco se observan elementos que indiquen que el programa promoverá el desarrollo de las niñas y niños que asistan a los servicios. En el nivel Propósito, todos los indicadores está enfocados en el acceso y permanencia en el trabajo o los estudios de las madres y padres que acceden al servicio de estancias infantiles para sus hijos/hijas, al igual que en el Propósito, no se encuentra algún elemento dirigido a promover el desarrollo de niñas y niños.

A nivel de Componentes, el segundo *Estancias infantiles afiliadas al Programa que otorgan servicios de cuidado y atención infantil de calidad*, tiene el potencial de integrar los elementos que se requieren para que un servicio de cuidado infantil y educación inicial que favorezca el desarrollo de niñas y niños, ya que la calidad debiera estar alineada con la normatividad en materia de cuidado infantil y educación inicial, que como hemos visto, integra en alguna medida todos los componentes del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible. No obstante, el indicador de este Componente es el índice de satisfacción con la calidad del servicio, el cual se obtiene mediante una encuesta de percepción y expectativas de la población beneficiaria (padres y madres), lo cual si bien es valioso para conocer cómo valoran las madres y padres el servicio que se presta a sus hijas/hijos, no permite medir qué tanto el servicio efectivamente promueve el desarrollo integral de las niñas y niños. Para fortalecer el indicador desde un enfoque de derechos que promueva el desarrollo integral de la niñez, es necesario establecer los estándares de calidad de cada uno de los elementos del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible que se otorgan en las estancias infantiles de acuerdo con la normatividad aplicable.

Pese a lo anterior, a nivel programático no existe ningún componente ni actividad que aborde de manera clara los elementos necesarios de un marco para el desarrollo integral de niñas y niños en primera infancia. En línea con lo antes dicho, el CONEVAL identificó que, como uno de los principales retos, “es necesario que el programa promueva de forma más intensiva el desarrollo infantil de acuerdo con la edad de los infantes beneficiarios, así como una promoción de la salud en las estancias”.¹⁴³

No obstante, hay que notar que aún cuando el programa no está concebido en su Fin y Propósitos para promover el desarrollo integral de la niñez, si tiene un impacto en éste, ya que una evaluación realizada por el INSP en 2011, señaló que el Programa de Estancias Infantiles impactó positivamente el desarrollo de la infancia, al detectarse mejoras en la comunicación y socialización de las niñas y niños, así como diversidad en su dieta. Se concluyó además que, las hijas y los hijos de las titulares que no trabajaban antes de entrar al programa, son los que más se benefician en cuanto al desarrollo del comportamiento individual-social y este efecto es mayor conforme aumenta la exposición al programa. Es clave que los programas de cuidado infantil y educación inicial, incorporen una concepción de desarrollo infantil e indicadores para medir su impacto en éste.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de que los programas de servicios escolarizados de cuidado infantil y educación inicial se construyan desde una perspectiva de derechos de quienes lo reciben de forma directa (las niñas y niños), para que los fines y propósitos estén alineados a la promoción del desarrollo integral de las niñas y niños, y los indicadores permitan medir la contribución que hacen esos programas en el desarrollo infantil, de forma que su permanencia y fortalecimiento responda a su impacto directo en los derechos de la niñez, en particular al cuidado, la educación inicial y el desarrollo integral.

¹⁴³ CONEVAL, *Programas de estancias infantiles...*, p. 12.

Por otro lado, el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de las Madres Trabajadoras, sustituyó al Programa de Estancias Infantiles, a partir de la publicación de sus reglas de operación en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2019. De acuerdo con éstas, el programa busca contribuir a las Directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (de acuerdo con lo establecido en el Manual de Programación y Presupuesto 2019) particularmente a la Directriz 2 “Bienestar social e igualdad” cuya finalidad es favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México.

Tabla 6. Objetivos e indicadores de la MIR 2019 del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de las Madres Trabajadoras

Objetivos	Indicadores
Fin: Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo y acceder a los servicios de cuidado y atención infantil.	Tasa de variación de ocupación de las madres, padres solos y tutores de 15 años y más que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años.
	Tasa de variación de ocupación de las madres, padres solos y tutores de 15 años y más que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año hasta un día antes de cumplir 6 años, con discapacidad.
Propósito: Madres, padres solos, tutores que trabajan, buscan empleo o estudian mediante la entrega de un apoyo para el cuidado y atención infantil	Variación en el promedio de horas semanales que trabajan los beneficiarios.
	Variación en el promedio de años estudiados de los beneficiarios.

<p>mejoran las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral.</p>	<p>Porcentaje de madres, padres solos y tutores con niñas y niños de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años.</p>
<p>Componente. Apoyos económicos entregados</p>	<p>Porcentaje de madres, padres solos y tutores con niñas y niños de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años, con discapacidad.</p>
<p>Actividad. Programación de apoyos económicos a madres, padres solos y tutores con hijas(os) o niñas(os) que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación del Programa.</p>	<p>Porcentaje de madres, padres solos y tutores con niñas y niños de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 4 años que reciben el apoyo.</p>
	<p>Porcentaje de madres, padres solos y tutores con niñas y niños de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años, con discapacidad, que reciben el apoyo.</p>
	<p>Porcentaje del presupuesto ejercido para la gestión de apoyos respecto al presupuesto programado.</p>

Fuente: CONEVAL, 2019.

El propósito del programa se enfoca en la entrega de un apoyo para el cuidado y la atención infantil, pero sin contar con los instrumentos necesarios para verificar que los recursos sean utilizados para ese objetivo. En este programa se observa total ausencia de indicadores relacionados al acceso o uso de servicios de cuidado infantil y educación inicial, y, por lo tanto, a diferencia de los dos programas antes

analizados, tampoco hay algún elemento que lo vincule con la prestación y calidad de los servicios de cuidado infantil y educación inicial. Este programa se orienta exclusivamente a impacto en la vida laboral de las madres, padres y tutores, y aunque su fin y propósito hacen mención a apoyo para atención y cuidado infantil, ningún nivel ni indicador de la MIR se relaciona con la prestación de servicios para estos fines, y tampoco se alinea en ningún sentido con el desarrollo infantil, debido a que los recursos monetarios que reciben las/los beneficiarios, pueden utilizarse en lo que decidan sin importar su relación directa con el cuidado, la educación y el desarrollo infantil.

Por lo tanto, en este estudio se concluye que este programa, aún cuando se llama Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de las Madres Trabajadoras, no tiene una relación clara ni directa con los derechos, el desarrollo, el cuidado o la educación de las niñas y niños.

Esta situación se considera en este estudio como un retroceso grave en materia de política pública de cuidado infantil y educación inicial, ya que deja fuera del ámbito público el programa de cuidado infantil, que aún con sus vacíos descritos previamente, era el que en comparación con el resto de programas públicos en esta materia, beneficiaba a más niños y niñas de población vulnerable por falta de seguridad social, así como el de mayor cobertura territorial, que cubría incluso la falta de oferta de las guarderías y estancias del IMSS e ISSSTE frente a su demanda. Adicionalmente, como se mencionó antes, era un programa que pese a no estar concebido directamente en su Fin y Propósito el desarrollo infantil, si tuvo impactos en éste.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Vid. *Supra.*,. 104-105 pp.

3.4.3 Programa Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil / E045 Prestaciones Sociales del ISSSTE

El ISSSTE fue creado en 1960 como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para administrar los seguros, prestaciones y servicios que éste ofrece. Posteriormente, en 1963 se promulgó una nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En ésta se estableció como una obligación del ISSSTE otorgar el servicio de guardería a las madres trabajadoras del sector público. Dos décadas después, la Ley añadió la obligación del Estado de otorgar el servicio de estancias infantiles, con el objetivo de generar espacios apropiados para la protección y desarrollo de los hijos/hijas menores de seis años de las madres trabajadoras. El año siguiente, el ISSSTE recibió la dirección de los servicios de estancias infantiles de las secretarías de Salud, Marina, Comunicaciones y Transportes, Comercio y Fomento Industrial, Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Energía, Minas e Industria Paraestatal, y Turismo.

Como señala la evaluación que realizó la ASF en 2017, el problema que se pretendía resolver con la formulación del programa de Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil era “la falta de acceso de las niñas y niños a los servicios de estancias infantiles con calidad y seguridad, debido a que los establecimientos se encuentran geográficamente alejados de los lugares de trabajo o los hogares de los derechohabientes; a la falta de capacitación de los encargados de laborar en las estancias, y a la carencia de mecanismos de prevención y supervisión de los centros que garanticen la protección y seguridad de los niños”.¹⁴⁵

¹⁴⁵ ASF, *Auditoría de desempeño del programa de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, Ciudad de México, 2017, p. 4.

Hasta el año 2015, existía el programa presupuestario Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil con una MIR propia, pero en 2016, el ISSSTE lo fusionó con otros siete programas distintos, en un solo programa presupuestario: el E045 Prestaciones Sociales. Esta medida complejiza que la MIR incorpore una visión específica de los servicios de cuidado infantil y educación inicial, ya que los programas fusionados tienen objetivos diferentes, así como poblaciones objetivo distintas y unidades de medida diferentes. En la siguiente tabla solo se presentan los componentes y las actividades relacionadas con las estancias infantiles.

Tabla 7. Objetivos e indicadores de la MIR 2019 del Programa de Prestaciones Sociales del ISSSTE relacionados con Estancias Infantiles

Objetivos	Indicadores
<p>Fin: Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante el otorgamiento de prestaciones económicas, sociales y culturales, y formación de recursos humanos en seguridad social.</p>	<p>Número de mujeres y hombres beneficiados por buenas prácticas de inclusión laboral.</p>
<p>Propósito: Los trabajadores, pensionados y sus familiares reciben las prestaciones económicas, sociales y culturales a las que tienen derecho por Ley.</p>	<p>Variación en los servicios económicos, sociales y culturales recibidos por la derechohabencia.</p>
<p>Componente 3. Servicio de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil proporcionados.</p>	<p>Porcentaje de atención de la demanda de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil.</p>

Actividad 1. Aplicación de la normatividad en el servicio de estancias infantiles por las delegaciones estatales y regionales.	Porcentaje de estancias propias, contratadas y organizaciones de la sociedad civil verificadas en la aplicación de la normatividad.
Actividad 4. Implementación de estándares de la calidad en el servicio de estancias propias.	Porcentaje de Estancias Infantiles certificadas en la norma ISO 9001 - 2008
Actividad 6. Integración de los subcomités delegacionales de la calidad.	Porcentaje de Delegaciones que cuentan con Subcomité de calidad del servicio de Estancias Infantiles respecto de las Delegaciones con estancias certificadas.
Actividad 7. Medición de la satisfacción de los beneficiarios del servicio de Estancias.	Porcentaje de beneficiarios satisfechos en el servicio de estancias infantiles.

Fuente: CONEVAL, 2019.

Debido a la fusión de varios programas, en esta MIR ni el Fin ni el Propósito tienen una relación directa con los servicios de cuidado infantil y educación inicial, ni con el desarrollo de la niñez, y más bien, se centran en los derechos y prestaciones sociales de las y los trabajadores. En el siguiente nivel de la lógica vertical, el Componente 3 se dirige concretamente a la prestación de los servicios objeto de este estudio: *Servicio de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil proporcionados*. Es notable que el servicio de estancias se establece “para el bienestar y desarrollo infantil”. Ninguno de los programas antes analizados mostró en su redacción una relación directa entre servicio y bienestar/desarrollo infantil. No obstante, el indicador de este nivel refiere solamente a la atención de la demanda de las estancias infantiles, y no incorpora algún elemento dirigido a su calidad en relación a su potencial impacto en el desarrollo infantil.

Las actividades de esta MIR correspondientes a Estancias Infantiles, muestran también una mayor alineación al desarrollo infantil, al estar enfocadas en la aplicación de la normatividad vigente, que como hemos visto antes, en alguna medida incorpora los elementos del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible. No obstante, al estar en nivel de Actividad, los indicadores dan cuenta del porcentaje de Estancias que cumplen con la normatividad y estándares de calidad establecidos, pero no se llega a la posibilidad de medir el impacto de este programa en el desarrollo de las niñas y niños que asisten a las Estancias.

3.4.4 Resumen comparativo del análisis de los programas

En el siguiente cuadro se resumen los principales hallazgos del análisis de cada uno de los programas sobre el problema público y para cada nivel de la MIR. Recordemos que lo que se pretendió identificar con este análisis fue: ¿Cómo se define el problema público a atender en los programas públicos de cuidado infantil y educación inicial estudiados?

¿Cómo se integran los componentes del marco de cuidado cariñoso y sensible en el diseño de los programas públicos de cuidado infantil y educación inicial estudiados?

Esto con el fin de verificar la hipótesis de que la ausencia del enfoque de derechos de la niñez en el diseño de los programas públicos de cuidado infantil y educación inicial, dificulta su orientación a resultados en el desarrollo integral de las niñas y niños en primera infancia.

Tabla 8. Resumen del análisis de los programas públicos seleccionados para el estudio

NOMBRE DEL PROGRAMA PÚBLICO	PROBLEMA PÚBLICO	FIN	PROPÓSITO	COMPONENTES	ACTIVIDADES	CONCLUSIÓN
SERVICIOS DE GUARDERÍA IMSS	La mujer trabajadora con hijos menores de cuatro años no puede permanecer en el mercado laboral formal. No hay enfoque en derechos de la niñez. No hay relación con el desarrollo infantil.	Reconoce la atención infantil como un medio para contribuir al bienestar social y la igualdad. Los indicadores se centran en la participación femenina en el trabajo, y la permanencia de niñas y niños en el servicio. La relación con el desarrollo está al reconocer la atención infantil como medio que contribuye al bienestar e igualdad social. Pero no se reconoce a niñas y niños como sujetos del derecho al cuidado infantil y educación inicial.	Qué resultado concreto se espera lograr con el programa en la población objetivo	Bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa para cumplir con el propósito	Acciones mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes o servicios que produce/entrega el programa	Cómo se integran los componentes del marco de cuidado cariñoso y sensible (MCCS)
PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A MADRES TRABAJADORAS	Las madres y padres solos en hogares vulnerables por cuidar a sus hijos/hijas pequeños no pueden acceder o permanecer en el mercado laboral o estudiar. No hay enfoque en derechos de la niñez. No hay relación con el desarrollo infantil.	Busca aliviar la pobreza mediante favorecer que madres y padres solos, puedan trabajar o estudiar al tener un servicio abienda a sus hijos/hijas mientras trabajan o estudian. Los indicadores son de acceso a servicio y seguridad social. No hay relación con el desarrollo infantil.	Acceso de las madres trabajadoras al servicio de guardería para sus hijas/hijos. Los indicadores son de cobertura. No hay elementos ni indicadores dirigidos a resultados en el desarrollo infantil.	Acceso y permanencia en el trabajo o los estudios de las madres y padres que acceden al servicio de estancias infantiles. Los indicadores están relacionados con el ámbito laboral. No hay elementos ni indicadores dirigidos a resultados en el desarrollo infantil.	Una de tres actividades está relacionada con el desarrollo infantil: Evaluación del grado de cumplimiento respecto de la normatividad aplicable vigente con la que se debe otorgar el servicio en las guarderías, con el potencial de integrar los elementos del MCCS. Los indicadores no permiten medir el impacto del programa en el desarrollo infantil.	Ni la definición del problema público ni los niveles de la MIR tienen enfoque de derechos de niñez. Aunque el indicador de cumplimiento de la normatividad puede estar relacionado con los componentes del MCCS, no es posible mediante lo establecido en la MIR identificar el impacto que el programa genera en el desarrollo integral de la niñez.
PROGRAMA PARA EL BIENESTAR DE HIJAS E HIJOS DE MADRES TRABAJADORAS	La decisión de las madres y padres de ingresar al mercado laboral o de estudiar depende de la disponibilidad económica de alternativas viables de cuidado infantil. No hay enfoque en derechos de la niñez. No hay relación con el desarrollo infantil.	Busca contribuir al bienestar social y la igualdad mediante la permanencia de madres/padres en el trabajo o la búsqueda de éste, y mediante acceso a servicios de cuidado y atención infantil. Los indicadores están centrados en la tasa de ocupación de las madres/padres. No hay relación con el desarrollo infantil.	Apoyo para el cuidado y atención infantil a madres/padres que trabajan, estudian o buscan empleo. Los indicadores se refieren al tiempo semanal que madres y padres dedican a trabajar o estudiar. No hay relación con la prestación de servicios de cuidado infantil. No hay elementos ni indicadores dirigidos a resultados en el desarrollo infantil.	Apoyo económico que las madres/padres pueden utilizar en lo que decidan sin que exista instrumento alguno que garantice que se ejerce en el cuidado, atención, educación y desarrollo infantil. El indicador refiere al porcentaje de madres/padres que reciben el apoyo, por lo que no permite medir el impacto en el desarrollo infantil.	La única actividad establecida es la programación de la entrega de los apoyos. Ni en la descripción de la actividad ni en el indicador hay alguna relación con el desarrollo infantil.	Ni la definición del problema público ni los niveles de la MIR tienen enfoque de derechos de niñez. No hay algún indicador que se relacione con el MCCS ni con el desarrollo infantil. Por lo tanto, no es posible mediante lo establecido en la MIR identificar el impacto que el programa genera en el desarrollo integral de la niñez. A diferencia de los otros programas, no hay un solo elemento o indicador relacionado con prestación de servicios de cuidado infantil. Es el único programa analizado cuya definición del problema está relacionada con los niños y niñas como sujetos del derecho a servicios de calidad de cuidado infantil y educación inicial. Sin embargo, los niveles de la MIR no tienen enfoque de derechos de niñez. Aunque los indicadores de cumplimiento de la normatividad pueden estar relacionados con los componentes del MCCS, no es posible mediante lo establecido en la MIR identificar el impacto que el programa genera en el desarrollo integral de la niñez.
PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES ISSSTE	La falta de acceso de las niñas y niños a los servicios de estancias infantiles con calidad y seguridad. Las niñas y niños son sujetos del derecho a los servicios de cuidado infantil y educación inicial.	Busca el acceso de las y los trabajadores a prestaciones sociales. Debido a la fusión con otros programas de prestaciones sociales del ISSSTE, su fin e indicadores no están relacionados con el cuidado infantil y la educación inicial. No hay relación con el desarrollo infantil.	Acceso de las y los trabajadores a las prestaciones sociales, entre ellas servicio de estancias infantiles. Los indicadores son sobre la variación de los servicios sociales recibidos por las y los trabajadores. No hay elementos ni indicadores dirigidos a resultados en el desarrollo infantil.	El componente tres se dirige a la prestación Servicio de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil. A diferencia de otros programas, el nombre de este servicio muestra una relación directa entre servicio y bienestar/desarrollo infantil por lo que tiene el potencial de integrar los elementos del MCCS. El indicador se refiere a cobertura de la demanda, por lo que no permite medir el impacto en el desarrollo infantil.	Las actividades están enfocadas en la aplicación de la normatividad vigente en materia de prestación de servicios de cuidado y atención infantil, con el potencial de integrar los elementos del MCCS. Los indicadores no permiten medir el impacto que el programa tiene en el desarrollo infantil.	

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las MIR de los programas seleccionados para el estudio

En conclusión, los programas públicos analizados, con excepción del Programa de Estancias Infantiles del ISSSTE, definen su problema público en relación a la imposibilidad o dificultad de las mujeres madres, u hombres padres solos, de acceder y permanecer en el trabajo o estudios debido a tener que cuidar de sus hijos e hijas. Únicamente el programa proporcionado por el ISSSTE identifica el problema como la falta de acceso de las niñas y niños a servicios de cuidado infantil de calidad.

A partir de la definición del problema público, se identifica que las MIR de los programas analizados, no tienen como Fin ni Propósito el ejercicio de niñas y niños de sus derechos al cuidado infantil, educación inicial y desarrollo integral, sino que responden centralmente al problema de las madres/padres de no poder trabajar, estudiar o permanecer en el trabajo por no tener donde dejar a sus hijos/hijas. Incluso el programa del ISSSTE que identifica el problema público como un asunto de derechos de niñez, al diseñar su MIR, pierde dicho enfoque ya que se concentra al igual que los demás, en el acceso de las madres/padres trabajadores a los servicios de cuidado infantil como una prestación social que les permite que sus hijas/hijos sean cuidados durante la jornada laboral.

Bajo esa concepción de los programas, aún cuando en la práctica los usuarios directos de los servicios de cuidado infantil y educación inicial son las niñas y niños, no hay elementos en las MIR que incorporen de manera explícita los componentes del Marco de Cuidado Cariñoso y Sensible para promover el desarrollo infantil. Un acercamiento a este Marco puede derivar de la profundización en aquellos indicadores que tienen que ver con el cumplimiento de la normatividad de prestación de servicios, pero se requiere que éstos sean de impacto, ya que los actuales solamente refieren al porcentaje de establecimientos que cumplen con dicha normatividad, y no se puede identificar en que medida ese cumplimiento favorece el desarrollo integral infantil. Adicionalmente se tiene que revisar y unificar la normatividad, ya que cada servicio tiene sus propios estándares de calidad y

operación que difieren entre ellos, lo que dificulta entregar servicios que promuevan la igualdad entre las niñas y niños que los reciben.

Podemos concluir entonces, que el enfoque de derechos de la niñez está ausente en este instrumento del diseño de la política de cuida dado infantil y educación inicial, y esa ausencia se traduce en la falta de indicadores que permitan medir o identificar si los programas están favoreciendo el desarrollo infantil, y por lo tanto no es posible conocer ni mejorar su impacto en esta materia.

Capítulo 4.

Conclusiones y recomendaciones para avanzar hacia un Sistema Nacional de Cuidado Infantil y Educación Inicial

4.1 Principales hallazgos

Las niñas y niños son titulares de derechos desde que nacen, garantizar su desarrollo integral, depende de asegurar otro conjunto de derechos, como el cuidado infantil y la educación inicial en los primeros años de vida, bajo condiciones de calidad y calidez.

Pero en México, millones de niñas y niños no están alcanzando un desarrollo adecuado, debido a que las condiciones socioeconómicas que caracterizan sus entornos, no son propicias para que reciban el cuidado cariñoso y sensible que requieren. Quienes tienen menos posibilidades de lograr un desarrollo integral son las niñas y niños que pertenecen a los quintiles más pobres, que son parte de un hogar indígena, tienen alguna discapacidad, o cuyas madres y padres tienen menor escolaridad.

La evidencia muestra que el acceso a servicios escolarizados de cuidado infantil y educación inicial, para todas las niñas y niños, y en particular para los que viven mayores condiciones de marginación y exclusión, es clave para que puedan mejorar su acceso a alimentación nutritiva, a la promoción y atención de la salud, así como a estimulación y aprendizaje temprano. Pero en México prevalece una desigualdad en el acceso a este tipo de servicios, donde los menos favorecidos son justamente las niñas y niños que viven condiciones de pobreza, marginación y exclusión. Así, las desigualdades de acceso a los servicios de cuidado infantil y educación inicial perpetúan las desigualdades estructurales.

El potencial impacto que tienen los servicios de cuidado infantil y educación inicial para promover el desarrollo infantil, depende de que su enfoque esté basado en los

derechos de la niñez, y que por lo tanto la atención se brinde a partir de reconocer e integrar de forma completa y con calidad, los diferentes componentes que son necesarios para el desarrollo integral de una niña o niño en esta etapa de la vida.

Esta investigación nos muestra que hay una brecha entre el marco jurídico del Estado mexicano y las políticas públicas implementadas para las niñas y niños en la primera infancia, en particular en relación a la garantía de los derechos al cuidado infantil y la educación inicial.

Hay un marco normativo que, desde su nivel constitucional y las leyes generales, hasta el nivel reglamentario, reconoce a niñas y niños como titulares de derechos, y por lo tanto establece la obligatoriedad de que el Estado mexicano adopte todas sus decisiones de política pública considerando el interés superior de la niñez. De forma específica, al analizar la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, y su ley reglamentaria, puede concluirse que, aunque tiene algunas áreas de fortalecimiento, el enfoque de derechos de niñez está presente.

No obstante, no existe coherencia entre el marco jurídico-normativo y el nivel de diseño de programas públicos, ya que, al analizar la MIR de los programas estudiados, se observa que el enfoque de derechos de la niñez está ausente. El problema público está definido desde la inserción de las mujeres en el mercado laboral, lo que provoca que, a nivel programático, los fines y propósitos de creados para atender el problema, estén centrados en proporcionar, a las madres principalmente, o los padres solos, un servicio en el que sus hijos e hijas puedan ser cuidados mientras ellas cumplen su jornada laboral. Esto se traduce, en que los programas públicos de prestación de servicios escolarizados de cuidado infantil y educación inicial, dejan de lado el problema público del desarrollo integral de las niñas y niños en primera infancia. Ante esta debilidad, aún cuando los receptores directos de los servicios son niñas y niños, los resultados esperados por los programas no tienen ninguna relación con el desarrollo de la niñez, y por lo tanto,

no hay indicadores que permitan evaluar si están contribuyendo al desarrollo adecuado de las niñas y niños, y con ello al desarrollo y la igualdad social.

En este estudio se decidió analizar en el ámbito programático, las MIR de los programas seleccionados, ya que éstas resumen lo que se pretende lograr, cómo se pretende hacerlo, y cómo se medirá el resultado. Hay otros instrumentos que forman parte del diseño de los programas públicos analizados como, por ejemplo, los reglamentos y lineamientos de operación de cada servicio, los formatos de supervisión, los cuales son relevantes para futuras investigaciones que profundicen en el tema, ya que, en una revisión no exhaustiva ni detallada de éstos, es posible encontrar que los contenidos tienen una mayor relación con el marco de cuidado cariñoso y sensible que la que fue identificada en las MIR, lo que los convierte en un punto a tener en consideración en la mejora del diseño de la política de cuidado infantil y educación inicial. Aún así, hay tres vacíos fundamentales en estos instrumentos de política pública, por un lado, los estándares para la atención no están unificados, ya que cada servicio tiene los propios y difieren entre sí, lo que deriva en servicios públicos que no promueven la igualdad de oportunidades; el componente del marco de cuidado cariñoso y sensible más desarrollado es el de seguridad; finalmente, al no ser los instrumentos de la política que se orientan a la definición del valor social que se espera que genere el programa, no incorporan indicadores para identificar el impacto de los programas en el desarrollo infantil.

Otra de las delimitaciones de este estudio, fue la centralidad en el análisis de los servicios escolarizados de cuidado infantil y educación inicial. Para efectos de una visión integrada de las diversas modalidades en las que se puede otorgar el cuidado y la educación a niñas y niños en primera infancia, es importante que nuevos estudios hagan un análisis de los programas que se ofrecen para orientar y dar herramientas para el cuidado cariñoso y sensible en el entorno del hogar, ya que, además, los servicios escolarizados, son complemento del cuidado que niñas y niños reciben en sus casas por parte de sus madres, padres y otros cuidadores.

4.2 Recomendaciones de política pública

Incorporar el enfoque de derechos de niñas y niños en los programas de cuidado infantil y educación inicial

Los programas públicos, incluidos los servicios de cuidado infantil y educación inicial, son producto de cómo se define un problema público y de la voluntad política para resolverlo.

Incorporar el enfoque de derechos y el interés superior de niñas y niños en las políticas públicas, tal cual lo mandata el artículo 4 constitucional, implica que éstas tengan resultados que impacten positivamente en su bienestar y desarrollo integral. Avanzar hacia ese mandato, requiere una reconceptualización sobre la función de los servicios de cuidado infantil y educación inicial, de forma que, más allá de ser espacios en los que madres y padres puedan dejar a sus hijas e hijos mientras trabajan, sean concebidos como un medio para propiciar el desarrollo integral y adecuado de la niñez, y, por consiguiente, también impactar en el desarrollo nacional y la igualdad social.

Como un primer paso, es necesario que se reconozca y visibilice el problema público en relación al desarrollo infantil. Esto no significa que se pierda de vista la desigualdad de género que provoca que a las mujeres se les asigne la principal responsabilidad del cuidado, sino que más bien, debe llevar a un debate más amplio sobre la necesidad de socializar el cuidado infantil para que éste se realice de forma corresponsable entre los miembros de las familias, el Estado, el sector privado y la comunidad. En ese debate, lo que no se debe perder de vista, es que el centro de las decisiones sobre los servicios de cuidado infantil (escolarizados o no), tienen que ser las niñas y los niños, porque son los receptores directos, y porque la orientación y la calidad con la que se preste el cuidado y la educación, va a impactar -positiva o negativamente- en su bienestar y desarrollo.

Existe una coyuntura propicia para poner el tema en la agenda pública, se identifican tres oportunidades en este sentido. Por un lado, el reconocimiento de la obligatoriedad de la educación inicial como derecho a partir de la reforma educativa de 2019, implica que el Estado mexicano incremente la cobertura, y reconociendo que hoy es sumamente baja, se necesita inversión pública, privada y social, que permita llegar con servicios de calidad a los más de 7.5 millones de niñas y niños menores de 3 años que hoy no reciben educación inicial.

En segundo lugar, la eliminación del programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, ha dejado pendientes sin resolver que requieren ser abordados, sobre todo, para garantizar los derechos, la protección y seguridad de las niñas y niños. Se tiene que establecer un mecanismo que permita que el programa que sustituyó al de estancias infantiles, garantice que los recursos transferidos a las madres y padres sean utilizados en el cuidado, educación y desarrollo de las niñas y niños; también, se tiene que generar una estrategia que permita recuperar y proteger la capacidad instalada que generó el programa de estancias infantiles, en términos de infraestructura, pero también en materia de formación de agentes educativos, generación de empleos y accesibilidad de los servicios para las familias, ya que recordemos que las estancias infantiles eran el programa público con mayor cobertura, por lo que incluso cubrían parte de la demanda de los derechohabientes de IMSS e ISSSTE para lo que no había oferta o accesibilidad.

Finalmente, el contexto que ha derivado de la pandemia generada por Covid-19, ha mostrado la relevancia de los servicios escolarizados de cuidado infantil y educación inicial, siendo incluso declarados por el gobierno federal como un servicio esencial durante las medidas de confinamiento, sobre todo para quienes tienen que salir a trabajar como prestadores de servicios de salud, lo que significa que pueden permanecer operando presencialmente, a diferencia del resto de niveles escolares que suspendieron actividades en las escuelas. Además, las medidas de

confinamiento, hacen aún más visible que las mujeres son quienes dedican mayor tiempo a las tareas de cuidado infantil.

De forma general, son tres actores temáticos -tanto políticos como sociales y privados- los que pueden jugar un papel en colocar el tema en la agenda pública y de gobierno: las instituciones y grupos que promueven la igualdad y equidad de género, los derechos de la niñez, y los que trabajan desde la perspectiva de las desigualdades sociales y económicas.

Otro paso que es importante que se genere en lo inmediato, y a partir de reconocer el problema público del desarrollo infantil, es que sea redefinido el diseño de los programas públicos de cuidado infantil y educación inicial escolarizados, para asegurar la integración del enfoque de derechos de niñez. En particular, para las MIR se recomienda que en todos los casos de prestación de estos servicios:

1. El nivel de Fin, reconozca el cuidado infantil y la educación inicial como medio para contribuir al desarrollo infantil y por consiguiente, al desarrollo social, la igualdad social y la igualdad de género.
2. En el nivel Propósito, el resultado concreto se dirija al acceso de niñas y niños a servicios de cuidado infantil y educación inicial que promuevan su desarrollo integral.
3. En los Componentes, con el objetivo de asegurar un servicio integral que promueva el desarrollo infantil, es importante que se establezca acceso y calidad de bienes y servicios relacionados con los elementos que propone el marco de cuidado cariñoso y sensible.
4. A nivel de Actividades, cada elemento del marco de cuidado cariñoso y sensible requerirá las propias, y además es necesario transversalizar la formación y capacitación de agentes educativos para promover el desarrollo integral entregando servicios de calidad y con calidez, así como la supervisión continua del cumplimiento de todos los componentes en la prestación del servicio.

En términos de indicadores, es prioritario que los de resultados no estén enfocados solamente en el acceso, sino que puedan medir el impacto que los servicios tienen en el desarrollo infantil, para lo que se requiere contar con una línea de base. Un indicador que se ha probado antes, es evaluar la asociación entre el tiempo de permanencia en el programa y el nivel de desarrollo infantil, mediante la Prueba de Evaluación del Desarrollo Infantil (EDI).

Establecer una Política de Cuidado Infantil y Educación Inicial con enfoque de derecho de niñas y niños

Encontramos que los programas que prestan servicios escolarizados de cuidado infantil y educación inicial están fragmentados, no cuentan con una línea de criterios comunes de operación y calidad, y no cubren a todos los grupos de niñas y niños que demandan o podrían necesitar los servicios, situación que no favorece el acceso a derechos en condiciones de igualdad. Se requiere entonces apresurar la creación e implementación, de una política de cuidado infantil y educación inicial, que marque los lineamientos y criterios comunes que debe cumplir todo programa que preste servicios de este tipo, y que establezca estrategias para avanzar hacia la garantía en el acceso, con condiciones de igualdad, a servicios que sean de calidad.

Primero, es necesario contar con un diagnóstico que cubra las carencias de información halladas en la elaboración de este estudio, que impiden la formulación de una política que responda a las necesidades y la demanda de acceso, así como a la mejora de la calidad, por lo que es necesario que en éste se identifique:

- La situación de la necesidad y demanda. En este caso, la necesidad es clave, ya que no todas las madres y padres demandan este tipo de programas para sus hijas e hijos, lo que no significa que no sean necesarios, sobre todo en aquellos hogares donde las condiciones socioeconómicas no permiten que

niñas y niños reciban un cuidado infantil y educación inicial que promueva su desarrollo adecuado.

- La oferta de los programas de cuidado infantil y educación inicial que existen en cualquiera de sus modalidades, y su alineación y capacidad de cobertura con la necesidad y la demanda.
- La calidad de la oferta desde una perspectiva de derechos de niñas y niños.

Debido a su mandato, el Consejo Nacional de Prestación de Servicios es el ente ideal para coordinar este diagnóstico, en conjunto con las instituciones que lo conforman y los institutos de estadística e información del Estado.

Segundo, de forma urgente, para evitar que la fragmentación de los servicios continúe generando desigualdades en el acceso y cumplimiento de derechos, el Consejo Nacional de Prestación de Servicios debe cumplir con su mandato por ley y establecer los lineamientos para una política de cuidado infantil y educación inicial, que basada en el enfoque de derechos de la niñez, establezca criterios de registro y operación, y estándares de calidad homologados para la prestación del servicio independientemente de la institución que lo otorgue. Debido a la variedad de servicios que se prestan por parte del Estado, actores sociales y privados, se requiere un trabajo junto con todas las instituciones públicas que conforman el Consejo, los Consejos Estatales de Prestación de Servicios, así como la participación de los sectores social y privado que tienen experiencia en la materia.

En la elaboración de los criterios y estándares homologados, lo prioritario es buscar la protección y garantía de derechos de las niñas y niños, considerando como punto ideal los más altos estándares de calidad. Sin embargo, se tiene que considerar también, que sin poner en riesgo el desarrollo y la integridad de las niñas y niños, debe haber cierta flexibilidad para que los estándares no lleven a la desaparición de determinados servicios debido a que puedan estar en un nivel de calidad en la prestación del servicio no tan avanzado como otras instituciones. En este sentido, sobre todo los centros de atención infantil de tipo B, requerirán una mayor inversión

pública para poder alcanzar los estándares que cumplen los centros de tipo A, principalmente en materia de profesionalización, certificación, metodologías educativas, acceso a servicios de salud y alimentación nutritiva. Una vez que se haya alcanzado en todos los servicios el cumplimiento de los estándares homologados, es tarea del Consejo mantener la articulación entre las diversas instituciones prestadoras de servicios para promover e implementar estrategias coordinadas que permitan mejorar de forma continua la calidad. Para efectos de la supervisión de cumplimiento de los estándares, se deben definir claramente las instituciones responsables de cada tipo de supervisión, así como los objetivos y criterios a verificar en éstas.

Las personas que han laborado en los centros de atención infantil, y las madres y padres, por su experiencia, tienen posibilidades de aportar en la construcción de una política de cuidado infantil y educación inicial, por lo que es importante tomarles en cuenta desde la elaboración de los diagnósticos y en todo el proceso de formulación de la política de cuidado infantil y educación inicial. Además, aunque las niñas y niños receptores de los servicios son los más pequeños, existen metodologías pedagógicas, sobre todo para niños de 2 y 3 años, que permiten identificar sus percepciones e intereses respecto a los entornos en los que se encuentran, por lo que su edad no debe ser excusa para no tomarlos en cuenta en la toma de decisiones.

Como tercer elemento para la política de cuidado infantil y educación inicial, es necesario establecer la estrategia de expansión de la educación inicial. El Programa Nacional de Educación Inicial (PRONEI) que debe ser presentado por el gobierno federal, tiene que estar articulado con el trabajo del Consejo Nacional de Prestación de Servicios, y sus contenidos alineados con los estándares de calidad establecidos para la política de cuidado infantil y educación inicial. Además, debe establecer los mecanismos financieros mediante los que se logrará incrementar progresivamente la cobertura de la educación inicial en cualquiera de sus modalidades. Es necesario notar que se requiere presupuesto no solo para la operación de los programas, sino

para la formación de agentes educativos especializados en cuidado infantil y educación inicial, por lo que para estos fines son actores clave tanto la Subsecretaría de Educación Básica, como la de Educación Media Superior.

Debido a que son varios sectores públicos los involucrados en la prestación de servicios de cuidado infantil y educación inicial, es recomendable contar con un programa presupuestario en el que concurran los presupuestos de cada institución, bajo la visión estratégica del PRONEI. En este sentido, es necesaria la concurrencia de: Secretaría de Educación, Secretaría de Bienestar, Secretaría de Salud, ISSSTE, IMSS, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como de otros prestadores públicos como SEDENA, SEMAR, PEMEX. La concurrencia de los presupuestos tiene el fin de lograr coherencia entre los programas que prestan servicios de cuidado infantil y educación inicial en cada sector. Cabe mencionar la necesidad de hacer partícipes a los Consejos Estatales de Prestación de Servicios en la definición de la política de cuidado infantil y educación inicial, para efectos de lograr una mayor apropiación a nivel territorial. Por lo tanto, la concurrencia debería lograrse progresivamente no solo entre sectores de la política, sino entre los niveles de gobierno, y con el sector social y privado que también prestan este tipo de servicios.

Avanzar hacia la construcción de una Sistema Nacional de Cuidados

Este estudio abordó la relevancia de los servicios escolarizados de cuidado infantil y educación inicial como una acción pública que puede garantizar derechos de niñas y niños, promover su desarrollo integral, y contribuir en el desarrollo y la igualdad social del país. Sin embargo, además de la necesidad de fortalecer el acceso a servicios de cuidado infantil que se presenten con enfoque de derechos de la niñez, para que efectivamente logren esos cometidos, el cuidado infantil y la educación inicial implican un conjunto de estrategias y acciones que no solo deben realizarse en los centros de atención infantil, sino que éstos son complemento de los cuidados que se prestan en el hogar y en la propia comunidad, ya que para que una niña o

niño se desarrolle adecuadamente, es importante que los diferentes entornos en los que crece, interactúa y se desenvuelve, le brinden un cuidado cariñoso y sensible.

El cuidado infantil y la educación inicial no es una obligación de mujeres, sino de todos los garantes de los derechos de niñas y niños, lo que incluye a las personas que conforman sus familias, pero también, a la comunidad, al sector privado, y al Estado, el cual tiene que articular, regular y supervisar el cuidado infantil y la educación inicial que brinde cada uno de esos actores. Con esa visión de socialización del cuidado infantil y la educación inicial, se puede avanzar hacia la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados, que incorpore los elementos antes mencionados de una política de cuidado infantil y educación inicial, pero que, además, integre con coherencia, un entramado más amplio de políticas que en su conjunto favorezcan el cuidado cariñoso y sensible para las niñas y niños tanto en el entorno escolarizado como en el hogar y en otros ámbitos públicos.

En este sistema, además de las recomendaciones ya realizadas es necesario considerar:

Política laboral y política económica, que faciliten el cuidado infantil y la educación inicial mediante:

- Licencias de maternidad y paternidad que promuevan el cuidado infantil en el hogar, en condiciones de igualdad, y por un periodo suficiente al menos para cumplir con las recomendaciones de lactancia materna exclusiva por 6 meses.
- Definir otras alternativas de política pública, como los medios horarios laborales para madres y padres (en igualdad), al menos en el primer año de vida de sus hijas e hijos.
- Conciliar horarios laborales con horarios escolares.
- Disminución de la brecha salarial entre mujeres y hombres.
- Reconocimiento y protección social al trabajo doméstico.

Política social que favorezca el cuidado infantil y la educación inicial a través de:

- Programas sociales para familias de niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad, no solamente quienes viven en pobreza, sino por ejemplo quienes carecen de protección social por laborar en el ámbito de la informalidad.
- Viviendas adecuadas para las niñas y niños, así como acceso a agua y saneamiento.
- Cuidados específicos y política de inclusión para niñas y niños con alguna discapacidad.
- Espacios públicos para las niñas y niños, entornos verdes y libres de contaminación.
- Programas alimentarios en vínculo con el sector educativo, entre los que se incorporen comedores comunitarios con alimentos adecuados para niñas y niños en primera infancia.

Política de Salud que preste en el marco del cuidado cariñoso y sensible:

- Acceso a salud y atención médica para las niñas, niños y sus madres, padres y cuidadores, tanto física y nutricional como mental.
- Medición y control del crecimiento y desarrollo de las niñas y niños.
- Orientación y atención nutricional.
- Promoción de hábitos saludables.
- Planificación familiar, salud sexual y reproductiva.

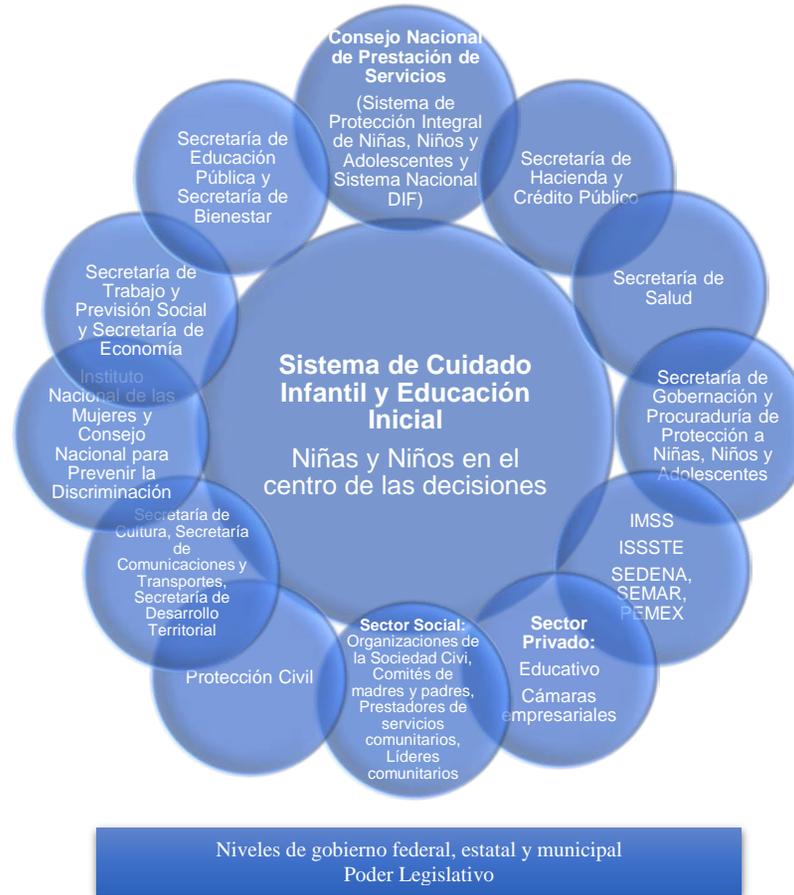
Se requiere también una política de protección de la niñez que:

- Asegure el registro de nacimiento de toda niña y niño para garantizar su identidad jurídica y con ello el acceso a derechos.
- Prevención de la violencia y promoción de la crianza positiva en todos los entornos en los que niñas y niños reciban cuidados y educación inicial.
- Detección de casos de violencia contra niñas y niños, y determinación e implementación de las medidas necesarias para protegerlos y restituir sus derechos.

- Cuidados alternativos apropiados para niñas y niños separados de sus familias por situaciones de violencia, violación de derechos u orfandad.

Bajo la premisa de que son diversos sectores y actores los involucrados en la garantía del derecho al cuidado infantil y la educación inicial, se requiere un proceso de análisis, debate, incidencia y decisiones de políticas públicas en el que estén involucrados actores clave tanto para aportar en la construcción del sistema, como para tomar e implementar las decisiones sobre este. A continuación, se presenta un esquema de los actores que se consideran clave.

Actores clave para un Sistema de Cuidado Infantil y Educación Inicial



Fuente: elaboración propia

El cuidado infantil y la educación inicial son derechos llave para el derecho al desarrollo integral de las niñas y niños en su primera infancia. Todos los actores de la sociedad, como garantes de derechos de las niñas y niños, tienen la responsabilidad de asegurar, desde sus ámbitos de decisión y competencia, que reciban un cuidado cariñoso y sensible, y el Estado en particular, tiene que garantizar las políticas públicas adecuadas para promover ese cuidado.

Bajo esa mirada, hay mucho que fortalecer. Este estudio muestra que los programas analizados que prestan servicios de cuidado infantil y educación inicial de forma escolarizada, no abordan el problema público del desarrollo infantil, y, por lo tanto, su diseño no da cuenta de su contribución en éste, lo que obstaculiza tomar decisiones que mantengan y mejoren los programas, para que efectivamente promuevan el desarrollo de las niñas y niños.

En el mismo sentido, la ausencia de una política de cuidado infantil y educación inicial centrada en los derechos de la niñez, y con estándares unificados de calidad, impide que niñas y niños accedan en condiciones de igualdad a un cuidado infantil y educación inicial que responda a sus necesidades y las de sus familias. Por ello, se requiere de forma inmediata construir esa política, que permita avanzar hacia la consolidación de servicios de cuidado infantil y educación inicial como un derecho de todas las niñas y niños que se debe prestar en condiciones de igualdad que contribuyan a su desarrollo pleno.

Pero el cuidado infantil y la educación inicial van más allá de los servicios escolarizados. Para lograr un sistema de cuidados que promueva el desarrollo de niñas y niños, se requiere profundizar en la revisión de diversas políticas sectoriales, para incorporar el interés superior de la niñez, y lograr una coherencia e interacción entre sectores, encaminada a contribuir con el funcionamiento integrado de un sistema de cuidado infantil y educación inicial, que beneficie el bienestar presente de las niñas y niños, y que contribuya a la igualdad y el desarrollo social.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., "Marco para el análisis de las Políticas Públicas", *Políticas Públicas*, Ciudad de México, núm. 1, enero-junio de 2006.
- _____. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Aguirre, Rosario, "Los cuidados entran en la agenda pública", *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República de Uruguay, año XXIII, núm. 27, diciembre de 2010.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF), *Auditoría de Desempeño de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2017*, Ciudad de México, 2018.
- _____. *Auditoría de Desempeño del Servicio de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social 2017*, México, 2018.
- Black, Maureen M. *et al.*, "Early childhood development coming of age: science through the life course", *The Lancet Series. Advancing Early Childhood Development: from Science to Scale*, 4 de octubre de 2016.
- Bravo Figueroa, Delfina y Concepción Calderón, Milagros, *Fundamentos de la Educación Inicial*, San José, Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, 2012.
- Britto, Pia R. *et al.*, "Nurturing care: promoting early childhood development", *The Lancet Series. Advancing Early Childhood Development: from Science to Scale*, 4 de octubre de 2016.
- Cataraín González, María Dolores, *El sistema público de guarderías en México*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1984.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria CIEP, *Educación Inicial. Incorporación a la Educación Básica y Obligatoria*, Tamara Martínez, 2019.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Políticas públicas y crisis del cuidado en América Latina*, Santiago de Chile, 2009.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): de su configuración actual a su implementación óptima*, México, D.F., 2012.
- Políticas públicas y crisis del cuidado en América Latina*, Santiago de Chile, 2009.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes*, Organización de Estados Americanos (OEA), 30 de noviembre de 2017.
- Comité de los Derechos del Niño, *Observación General No. 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, 2005.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Ficha de Monitoreo y Evaluación 2017-2018, Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*.
- _____. *Manual para el diseño y la construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales en México*, Ciudad de México, 2013.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 2017.
- Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02*.
- Daelmans, Bernadette *et al.*, “Early childhood development: the foundation of sustainable development”, *The Lancet Series. Advancing Early Childhood Development: from Science to Scale*, 4 de octubre de 2016.
- Dente, Bruno y Subirats, Joan, *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2014.
- Faur, Eleonor, *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2014.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México. Segundo premio UNICEF 2009*, Random House, México, 2010.

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF Nacional), *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*, México, 2014.
- Franco Corzo, Julio, *Diseño de Políticas Públicas*, Ciudad de México, IEXE, 2012.
- García, Roberto y García, Mauricio (coords.), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.
- Grantham-McGregor, Sally *et al.*, *Child development in developing countries*, Serie The Lancet, 2007.
- Guzmán León, Juany (coord.), *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica. El proceso de construcción 2010-2014*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio de 2014
- Gobierno de México, *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI)*, México, 2019.
- Heckman, James, *La ecuación Heckman. La inversión en el desarrollo durante la primera infancia: Reduce déficits y fortalece la economía*.
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición - MC 2016*, México, 2016.
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM) 2015*, México.
- Juárez Hernández, Clotilde, *Cuidado Infantil en México*, Universidad Pedagógica Nacional.
- Lascoumes, Pierre y Le Galès, Patrick, *Sociología de la acción pública*, Ciudad de México, El Colegio De México, 2014.
- Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, México, 4 de diciembre de 2014.
- Ley General de Educación, México, 30 de septiembre de 2019.
- Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, México, 24 de octubre de 2011.

- López Estrada, Silvia, “Políticas de cuidado infantil en América Latina: Análisis comparado de Chile, Costa Rica, Uruguay y México”, *Frontera Norte*, México, Colegio de la Frontera Norte, vol. 29, núm. 58, julio-diciembre de 2017.
- Marco Navarro, Flavia, *Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. Igualdad para hoy y mañana*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Políticas Sociales núm. 204, 2014.
- Martínez Bordon, Arcelia *et.al.*, *Programas para el cuidado y el desarrollo infantil temprano en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De su configuración actual a su implementación óptima.*, CEPAL, México, 2012
- Martins de Souza, Juliana y de la Ó Ramallo Veríssimo, Maria, “Desarrollo infantil: análisis de un nuevo concepto”, *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Sao Paulo, vol. 23, núm 6., noviembre-diciembre de 2015.
- Medina Ortiz, Makieze, *El cuidado infantil: limitaciones públicas, problematizaciones actuales y aportes desde un enfoque de derechos*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2015.
- Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013.
- Norma Oficial Mexicana 031-SSA2-2014, para la atención a la salud de la infancia*, 2015.
- Organización Mundial de la Salud (2016). *Apoyando el desarrollo en la primera infancia: de la ciencia a la aplicación a gran escala. Un resumen ejecutivo de la serie de The Lancet.*
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Family Data Base.
- *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París, 2002.

- Pautassi, Laura, “El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo LXVIII, núm., 272, septiembre-diciembre de 2018.
- Pérez-Escamilla, Rafael *et al.*, “Avances en el desarrollo infantil temprano: desde neuronas hasta programas a gran escala”, *Boletín Médico del Hospital Infantil de México*, México, vol. 74, núm. 2, marzo-abril de 2017.
- Ramírez Torres, Juan Antonio, *Análisis de la gestión para resultados y su aplicación en México*, México, Instituto Mora, 2013.
- Romay Morales, Martha, *Evaluación del desarrollo infantil: práctica e investigación con el Inventario de Habilidades Básicas*, 2a. ed., México, Trillas, 2014.
- Secretaría de Educación Pública (SEP), *Un buen comienzo. Programa para la educación de las niñas y los niños de 0 a 3 años*, México, 2017.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB), *Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales*, México, 2014.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Sistema de evaluación del desempeño*, México, 2008.
- Serra, Albert *et al.*, *Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2007.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), “Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014.
- Subirats, Joan *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008.
- UNICEF, *Una mirada hacia la infancia y la adolescencia en México*, México, Random House, 2010.
- _____ *El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio*, Italia, 2008.
- _____ *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México*, México, 2018.

Vegas, Emiliana y Santibanez, Lucrecia, *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*, Washington, Banco Mundial.

Verloo, Mieke, "Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach", *The Greek Review of Social Research*, núm. 117, 2005.