



La primera infancia en el sistema  
educativo latinoamericano  
*The early childhood in the Latin American  
education system*

NORMA DEL RÍO<sup>1</sup>

[nadelrio@correo.xoc.uam.mx](mailto:nadelrio@correo.xoc.uam.mx)

Universidad Autónoma

Metropolitana-Xochimilco de Ciudad de México

Recibido: 02/07/2013

Aceptado: 12/09/2013

## Resumen

La primera infancia<sup>2</sup> es un sector poco tratado en cuanto al cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño, más allá de la satisfacción de necesidades básicas de sobrevivencia, ya que los paradigmas dominantes sobre la crianza se basan en una noción pasiva, frágil y de incompetencia que privilegian la asistencia y protección, en detrimento de las posibilidades de participación activa y creativa que pueden aportar, siempre y cuando se les respete como sujetos. El trabajo busca visibilizar las condiciones sociales, políticas y culturales que vulneran los derechos de los niños y niñas y que

---

<sup>1</sup> Profesora investigadora y jefa del área de Investigación Epistemología: la construcción del Conocimiento del departamento de Educación y Comunicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades. Coordinadora del Programa de Investigación sobre Infancia de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco en la ciudad de México. Miembro de la mesa directiva de Childwatch International Research Network.

<sup>2</sup> Aquí definimos de manera más estrecha primera infancia, ya que sólo consideramos los primeros tres años de vida, en contraste con la CRC, que abarca los primeros siete años de vida.



reproducen los ciclos de transmisión de condiciones de desigualdad profunda que caracteriza nuestra sociedad, particularmente en el caso mexicano.

**Palabras clave:** primera infancia, políticas públicas, México, Convención de los Derechos del Niño

## Abstract

Early childhood has been left behind regarding the social standards that the Child Rights Convention has underscored, which go well beyond the satisfaction of basic needs of survival. The dominant paradigms of raising children, are still based on viewing them as passive, fragile and incompetent. These notions sustain models based on assistance and protection, that undermine the possibilities of active and creative participation of very young children, as they are not regarded and respected as social actors. This paper analyses the social, political and cultural conditions that infringe children's rights and that reproduce the cycles of transmission of unequal conditions that exclude social majority groups in Mexican society.

**Keywords:** early childhood, public policies, Mexico, Child Rights Convention.

## Introducción

Aun cuando hay suficiente evidencia de la importancia de los primeros años (0-3 años) en las trayectorias de desarrollo de las niñas y niños<sup>3</sup>, esta etapa tiene lagunas importantes en cuanto a datos e investigaciones que reflejan las enormes carencias también en cuanto a las políticas dirigidas a este sector, más allá de los indicadores del sector salud (mortalidad, desnutrición, crecimiento). Es en este último ámbito donde se encuentran algunas investigaciones longitudinales en México, que demuestran la importancia de la intervención temprana para revertir efectos inclusive estructurales resultantes de la desnutrición o de daño neurológico neonatal<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Cf. National-Research-Council-and-Institute-of-Medicine, 2000; Copto García, 2007; CRC-ONU, 2007; Faccini, 1999.

<sup>4</sup> Cf. J. Cravioto, A. Ramiro, 1979; J. Cravioto, P. Cravioto, 1991; N. Del Río Lugo, 1996; M. Zanabria Salcedo y otros, 2005; M.I. Zanabria Salcedo y otros, 2001; Muñoz-Ledo, 2003.



El reconocimiento de que esta etapa temprana de la vida es también especialmente importante para establecer la realización de los derechos del niño como agentes, ciudadanos y sujetos sociales, se plasma en la Observación General N° 7 (CRC-ONU, 2005). Son precisamente los procesos de socialización los que apuntalan la construcción de subjetividad política, por lo que los procesos democráticos y de participación no pueden concebirse como externos a la familia, sino constituyentes al interior de la misma (Acosta Ayerbe, 2009; Restrepo Mesa & Quiroz Ospina, 2011).

## Primera infancia: Contexto Regional Latinoamericano

Las políticas de atención dirigidas a este sector poblacional siguen centradas en la satisfacción de necesidades inmediatas de supervivencia (incluidos en estos los Objetivos del Milenio, que sin negar su importancia, quedan cortos en cuanto al cumplimiento de los derechos de los más pequeños), y hay una ausencia casi total en las políticas de protección pública e integral que garanticen la satisfacción universal de las necesidades de cuidado y el derecho al desarrollo. Rosemberg (2009) señala la invisibilidad que tienden a dársele a los niños de corta edad en la agenda pública, por su adherencia al mundo privado y familiar y las restricciones para el uso de la calle, así como la tendencia a acortar el período de edad de la primera infancia, dado el aumento de esperanza de vida.

En su informe 2009, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) analiza las necesidades de cuidado de la región latinoamericana, no sólo por la existencia de niños y niñas, el aumento de la esperanza de vida que incrementa constantemente la población de adultos mayores y la población de personas dependientes (que conforman el grueso de personas excluidas socialmente), sino también por los procesos migratorios de mujeres debido a la oferta internacional de cuidado de otros en servicio doméstico, dejando a los suyos a cargo de otros miembros familiares, o bien por la migración de hombres que dejan



a la mujer como proveedora y responsable del cuidado familiar. Se calcula que la proporción de personas con necesidades de cuidado es de 35%, con una amplia concentración en la franja de 0-6 años (CEPAL, 2009) y que la pobreza incide sobre todo en familias con jefatura femenina (Ariza, 2004; Salles, 2000).

En las ciudades, los censos indican que hay cambios importantes en la conformación de las familias extendidas hacia la estructura familiar nuclear o uniparental<sup>5</sup>. Sin embargo, sabemos que en épocas de crisis como la que se vive ahora, hay una realineación de estrategias familiares en cuanto a la división de roles, de funciones y responsabilidades que muchas veces no son captados y registrados por los censos que caracterizan estructuralmente la conformación familiar. Las decisiones de quién migrará, quién tendrá una trayectoria educativa más larga, quién se ocupará del cuidado de los niños y adultos mayores o con alguna discapacidad, no están en los individuos sino en los sistemas familiares en función de las estrategias de supervivencia, con costos en cuanto a la calidad de vida de todos sus miembros (Esteinou, 2006; Sunkel, 2006). El mismo estudio ya citado de CEPAL, afirma que son los sistemas familiares extensos o compuestos los que requieren de atención en las políticas públicas, puesto que son los que enfrentan las presiones de cuidado con mayor intensidad, con un promedio de dos miembros familiares con necesidades de cuidado intensivo por unidad.

Las crisis económicas globalizadas, así como sus políticas de ajuste, impactan sobre todo en estos sectores etarios (se tiende a disminuir el gasto y la inversión social justo en el momento en que la precarización de las condiciones económicas y sociales está en su más alto nivel)<sup>6</sup>:

...en algunos países, el riesgo de morir antes del primer año de vida es casi tres veces más alto en el ámbito rural que en el urbano y hasta cuatro veces mayor entre los niños indígenas que los no indígenas; la

<sup>5</sup> El divorcio es un fenómeno esencialmente urbano. Un tercio de familias en la ciudad de México tienen jefatura femenina (D.F., 2008).

<sup>6</sup> Para una revisión de estas políticas de carácter regresivo que exacerban la reproducción de la desigualdad Cf. Acosta Ayerbe (2009).



mortalidad de los hijos de madres con menor educación formal es cinco veces más elevada que la de aquellos cuya madre posee mayor escolaridad, incluso en países que ya han alcanzado valores bajos en este ámbito (CEPAL, 2010, 8).

## Necesidad de políticas sociales con un enfoque de desarrollo sostenible

El enfoque estructural de conformación familiar resulta sumamente limitado e inadecuado para entender los procesos de cambio o transiciones por las trayectorias en que transitan los individuos a lo largo de la vida (Tuirán, 1998). Es necesario que las políticas públicas adopten políticas con un enfoque de ciclo vital en donde se sincronicen el tiempo individual, el tiempo familiar y el tiempo histórico. Es en los períodos de expansión (desde el nacimiento del primer hijo hasta el del último), y de consolidación (cuando tienen entre 13 y 18 o una combinación de estas edades) cuando se verifica una abrupta elevación de los porcentajes de pobreza (Ariza, 2004).

La alineación de las políticas públicas con el discurso neoliberal más conservador es “explícitamente ‘familista’, en el sentido de que suponen que la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar individual” (Sunkel, 2006, 21). De acuerdo con Sunkel:

El “familismo” combina el sesgo de la protección social hacia el hombre proveedor (“male breadwinner model”) con la centralidad de la familia como protectora y responsable última del bienestar de sus miembros (principio de subsidiariedad). Existe la prescripción legal de que los padres son responsables por sus hijos lo que implica, por ejemplo, que no se dará asistencia social a los hijos si es que los padres están en condiciones económicas de poder mantenerlos. Dado que se asume el modelo de familia con hombre proveedor –y con ingreso garantizado–, el régimen conservador desincentiva la asistencia y transferencias hacia las familias. Tampoco se hace cargo de otras situaciones familiares, como es el caso de las madres solteras (Sunkel, 2006, 21).



Esto no ayuda en nada a la participación creciente de la mujer en el trabajo (42,5% frente a 77,6% del hombre), sobre todo en el caso de las mujeres jóvenes (55% entre mujeres de 25-34 años) con mayor carga de cuidado infantil (Sojo, 2010).

Las mujeres con mayor número de hijos dependientes, sobre todo de 0 a 5 años de edad, y sobre todo pertenecientes a los quintiles más bajos, encuentran mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral, obtener empleos y acceder a mecanismos de protección social. Se consagra así una secuencia negativa de desigualdad y exclusión, donde los patrones diferenciados de fecundidad van ligados a circuitos de exclusión social a lo largo del ciclo de vida. De este modo, las brechas se refuerzan entre sí y aumentan las desigualdades (CEPAL, 2011, 105).

## ¿Cómo se resuelven las necesidades de cuidado y socialización? El caso mexicano

La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009 (ENESS) señala que 50% de las abuelas asumen la responsabilidad de cuidado de los nietos mientras la madre trabaja; una tercera parte de “otros” ocupa el segundo lugar como responsables (casi una cuarta parte es remunerada) y el resto asiste a “guarderías” (11,9% públicas y 4,6% privadas). Por último la Encuesta señala las razones que dan las madres trabajadoras de no optar por un servicio de guardería: 38,3% reporta no requerirlas; y los demás subgrupos, compuestos por un 12% en cada uno, argumentan: no tener derecho, falta de servicios disponibles y accesibles, falta de confianza en los servicios, y por último incapacidad para pagarlos (13,6%).

En este 12% de servicios públicos dedicados a la atención de niños menores de seis años, se incluyen los que son usuarios debido a una prestación laboral y también los servicios que restringen esta franja etaria hasta los cuatro años, ya que a partir de esa edad se supone que entren al sistema formal educativo de educación básica obligatoria preescolar, sistema que por cierto no cubre alimentación y tiene un horario de cuatro



horas (a excepción de un proyecto piloto de escuelas de tiempo completo). Esta restricción se da para el sistema de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, programa nacional de reciente creación, para atender a todo el sector informal laboral sin prestación, considerados como “asalariados ocultos” (Tokman, 1991).

Los llamados Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)<sup>7</sup> fueron diseñados como un servicio compensatorio para población infantil vulnerable o “menores en situación de abandono temporal”. La fundamentación no es la protección integral en términos de derechos, aunque así lo indique el informe de actividades, sino la función de habilitación social para su desempeño futuro y la prevención de “problemáticas sociales, como son la callejerización infantil, la deserción escolar, y diversos riesgos como accidentes al encontrarse solos, mientras sus madres se dedican al desempeño de actividades laborales” (DIF-Unidad-de-Enlace, 2008).

Ambos servicios se caracterizan por omitir a algunos de los dos “beneficiarios”: las estancias de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ponen al niño entre paréntesis, mientras que las del DIF hacen lo mismo con las madres trabajadoras, y organizan su discurso asistencial al culparlas de abandono temporal. El servicio se restringe a la asistencia y cuidado, enfatizando la seguridad de los “menores”, término que claramente reproduce el sistema de protección irregular al que supuestamente vino a sustituir el paradigma de derechos. La criminalización es la cara oculta de las políticas públicas focalizadas en la “población vulnerable” y sale a la luz en su concepción de prevención arriba citada y en la definición de los llamados CAIC:

Los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios son espacios de protección temporal y formación integral a niñas y niños menores de 5 años 11 meses de edad, que se considera se encuentran en situación de vulnerabilidad social, al ser hijos de madres trabajadoras y jefas de familia, que carecen de los servicios asistenciales y educativos

<sup>7</sup> Conocidos como CADi (Centro de Atención y Desarrollo Infantil) y CAIC (Centro de Atención Infantil Comunitaria).



para el cuidado y formación integral de sus hijos, quienes ante la necesidad de generar el ingreso familiar frecuentemente dejan en situación de abandono temporal a sus hijas e hijos, haciéndose patente la necesidad de generar las condiciones que permitan su cuidado (DIF-Unidad-de-Enlace, 2008).

Reproducimos también la fundamentación y definición de las funciones de asistencia social que explicita las funciones de control social:

El enfoque de la asistencia social como lo concibe el Sistema Nacional DIF, considera ir más allá de la sola reparación del daño, prioriza en el aspecto de la prevención, ya que a partir del conocimiento de los elementos y riesgos, genera que las familias potencien sus capacidades, a la vez que estimula la participación de las comunidades, focalizando acciones en las más vulnerables y que están expuestas a mayores riesgos psicosociales; mediante esquemas y modelos que fomenten en las niñas, los niños, los adolescentes y las familias, desarrollo de habilidades y competencias sociales, que incuben entornos protectores.

Robert Myers (2003), en un informe reciente de la OCDE explicita la falta de estadísticas, monitoreo, supervisión, sobre todo de los programas comunitarios y de organizaciones privadas que pueden llegar a representar hasta un tercio de todos los servicios existentes. Por otro lado, la presión por que ingresen todos los niños de 3-5 años al preescolar –siguiendo las nuevas disposiciones legales de obligatoriedad (decreto oficial del 2001)–, generó un énfasis en la cobertura (un incremento de 36% relativo de matriculación entre 2000-2005, más de un millón de niños), con detrimento de la calidad educativa, al incrementar por ejemplo, el número de niños por grupo. La proporción de grupos de 30 niños aumentó del 12% en 2001 al 18% en 2005, con un incremento del 17% en maestros y directores. El incremento se dio sobre todo para los niños de cuatro años, quedando los más pequeños rezagados e inclusive bajó la cobertura para los niños y niñas de tres años en la mitad de los estados, quienes todavía siguen siendo considerados como población para educación inicial, de tal manera que ha venido a darse un traslape entre



estos dos niveles educativos con dos abordajes distintos: el primero con un componente de incorporación de los padres en el modelo de atención, y el segundo con un enfoque escolarizado. Los niveles de calidad estructurales recomiendan que haya una proporción niño/adulto menor que en el caso de los niños de cuatro años, por lo que esto implica una inversión mucho mayor de la contemplada para preescolar (Yoshikawa y cols., 2007).

Recientemente se expidió la *Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil* (14 de octubre de 2011), conocida como la ley 5 de junio en memoria de los 49 niños que murieron quemados en una guardería de Hermosillo, Sonora, en 2009, con repercusiones legales que se quedaron a lo más en el ámbito ético, sin justicia alguna<sup>8</sup>. La ley estipula el período de un año aproximadamente para que los servicios puedan cumplirla cabalmente, con las modificaciones y documentación que garantice la calidad y seguridad del servicio.

Dicha ley surgió como resultado de la presión ejercida por los padres de las víctimas y viene a cuento en qué situaciones se visibiliza a la infancia temprana:

...Con certeza, “sexo, droga y violencia” tienen más convocatoria mediática que la insuficiencia de plazas en las guarderías. Especialmente, porque no las vemos. Especialmente, porque no nos cruzamos con niños de corta edad en los espacios donde nos movemos si no somos padres o profesionales de la primera infancia. Especialmente, porque no nos sentimos amenazados por niños de corta edad. Los bebés son noticia cuando son abandonados; las guarderías lo son cuando en ellas hay una situación crítica. Así, se produce un cortocircuito: pocos de nosotros, adultos, fuimos usuarios de una guardería cuando éramos niños o con nuestros hijos; su visibilidad social es

---

<sup>8</sup> “El ex ombudsman capitalino [Emilio Álvarez Icaza] dijo que en el caso de la Guardería ABC “la legalidad rebasó a la justicia, los ministros y ministras se autolimitan y limitan los términos a su alcance y en términos de las consecuencias del acto...” Mencionó que la investigación se quedó como un ámbito ético, pero lamentó que pese a la muerte de 49 niños y que 104 estén lesionados, la Corte no haya hecho “una profunda revisión ética... Lo que esperaba era un poderosísimo acto de justicia, cosa que nunca llegó” (Cancino, 2010).



restringida y, cuando ocurre, tiende a estar asociada a la tragedia, a la desgracia (Rosemberg, 2009, 57).

Este suceso tan lamentable develó la total falta de regulación de estos servicios en cuanto a:

1. La falta de certificación del personal que atiende los servicios; no califican para los cursos formales y son entonces capacitados al vapor de manera informal, lo que cierra el círculo de bajos salarios y baja calidad.
2. La subrogación de servicios sin cumplir los lineamientos de calidad y seguridad para asegurar la protección integral<sup>9</sup> de los niños y niñas atendidos.
3. La persistencia de programas oficiales de zonas marginadas sin la provisión de espacios seguros y dignos, con graves carencias materiales.

Estas características coinciden con el perfil que traza de nuevo Fulvia Rosemberg (2005) sobre las políticas reproductoras de desigualdad, apoyadas por agencias internacionales como el Banco Mundial, de expansión de la educación inicial a escala masiva para países “en desarrollo”, y sectores pobres, con cuantiosos apoyos mediante préstamos, implementando los llamados programas “informales-alternativos” de bajo costo relativo<sup>10</sup> que “incorporó una articulación perversa entre espacio inadecuado,

---

<sup>9</sup> “Al día del incendio –5 de junio de 2009–, del total de guarderías, 69,7% no contaba con equipo contra incendios, 72% no tenían dictamen favorable de instalaciones eléctricas y 51% carecía del reconocimiento de validez oficial de la Secretaría de Educación Pública, entre otros.

Los peritos del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas de la UNAM también señalaron que existía incumplimiento en las medidas de seguridad. El 47% no contaba con detectores de humo, 41% de salidas de emergencia y 45% en sistemas de alarmas sonoras, entre otros...” (Cancino, 2010b).

<sup>10</sup> “El carácter de emergencia, de improvisación, de esos programas aumenta sus costos cuando se tiene en mira un largo período de tiempo. Su inestabilidad es alta: nacen, mueren, algunos resucitan siendo siempre necesario recomenzar todo... Esta inestabilidad, además del desperdicio, dificulta la construcción de una experiencia nacional de que sean programas de EI de calidad abiertos a cualquier niño” (Rosemberg, 2005, 12).



precariedad de material pedagógico y ausencia de calificación profesional de el/la educador(a), redundando en ambientes educacionales poco favorables al enriquecimiento de las experiencias infantiles” (p. 5).

A pesar de los esfuerzos por articular intersectorialmente las políticas educativas y de salud para atender a los niños de 0-5 años (2001) y de la creación del Proyecto Intersectorial para la determinación de los Indicadores de Bienestar de la Primera Infancia en México (2001), las diversas modalidades educativas que han florecido bajo cuatro tradiciones persisten como entidades aisladas con sus propias filosofías y objetivos: la escolarizada, la comunitaria de organización social de base, la asistencialista y la de prestación social.

Con todos estos datos presentados, no es de extrañarse que las primeras evaluaciones de calidad del programa preescolar (Juárez-Hernández, Clotilde; Hernández, Pastor, 2005) documenten las brechas educativas que continúan reproduciéndose desde este nivel educativo (INEE, 2008), siendo casi inexistentes los estudios de trayectorias educativas a largo plazo<sup>11</sup>.

[Existen] grandes brechas de aprendizaje en el Sistema Educativo Nacional, desde el preescolar, y que son principalmente las existentes entre los niños que estudian en las escuelas Urbanas públicas y Privadas, en relación con quienes estudian en las escuelas Rurales y Comunitarias... por lo que habrá que dotarlos con mayores recursos económicos y educativos per cápita, si se desea que se logre alcanzar una verdadera equidad educativa en el país (pp. 20, 24).

## ¿Y el derecho al desarrollo humano y a la autonomía progresiva?

Cuando se implementa un servicio de atención para los pequeños, persiste la visión del nuevo ser como pasivo y receptor de dichos cuida-

<sup>11</sup> Hasta donde sabemos el CONAFE ha sido la única institución a la que le ha interesado perfilar las trayectorias de desarrollo de los niños, cuyos padres asistieron en diversos momentos al programa de educación inicial. Cf. Conafe, 2009; Del Río Lugo, 2009.



dos. El paradigma de derechos ha venido a revolucionar la teoría evolutiva, pues sustenta que el niño desde el nacimiento es un sujeto social (ciudadano por derecho), portador de derechos (Liwski, 2007). Un enfoque de derechos involucra a la sociedad y en particular al Estado como responsables morales que garanticen el pleno desarrollo humano de las niñas y niños desde el inicio, y a que los adultos funjan como portavoces para reclamar el ejercicio del derecho superior del niño (CRC-ONU, 2007b).

Es realmente difícil localizar dentro de la organización de la Secretaría de Educación Pública (SEP) la ubicación de la educación inicial, pues a diferencia de las demás no se informa sobre cobertura ni se evalúa<sup>12</sup>; los informes sobre los servicios (en el caso de educación indígena se fusionan con educación preescolar, aumentando así la matrícula de este nivel)<sup>13</sup> y sólo aparece en un portal difícil de encontrar, con información mínima, con manuales con más de una década de haberse publicado<sup>14</sup>. En la Dirección General de Educación Indígena aparecen lineamientos, currículos y materiales, pero como se mencionó, se tiende a diluir debido a su fusión con la educación preescolar.

Estamos muy lejos de cumplir con nuestros compromisos al respecto si nos atenemos a la realidad presentada de las políticas públicas. La Observación General N° 7 (CRC, 2005) propone que:

---

<sup>12</sup> No hay una sola mención de la educación inicial en el Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012 de SEP, a pesar de que está expresamente incluida como estrategia y líneas de acción que permitirían “ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales” en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

<sup>13</sup> Esta inclusión de los niños de 0-3 años se considera como un error y se busca subsanarlo mediante su omisión. Así se menciona en el Informe de Rendición de Cuentas aludido en la nota anterior, con una anotación para justificar la falta de información sobre un indicador requerido: “Para la construcción del indicador 2.8 Niños indígenas que cursan preescolar y primaria, de esta meta, se incluyó como parte del denominador, la población indígena de 0 a 3 años, rango que no forma parte de la población objetivo, situación que imposibilita el cumplimiento de la meta propuesta, ya que el rango señalado en la ficha respectiva, corresponde a la población indígena de 4 a 14 años de edad” (p. 397).

<sup>14</sup> <http://www.educacioninicial.sep.gov.mx>



Los Estados Partes deben garantizar que las instituciones, servicios y guarderías responsables de la primera infancia se ajusten a criterios de calidad, especialmente en las esferas de la salud y la integridad, y que el personal posea las cualidades psicosociales adecuadas y sea apto, suficientemente numeroso y bien capacitado. La prestación de servicios adaptados a las circunstancias, edad e individualidad de los niños pequeños exige que todo el personal sea capacitado para trabajar con este grupo de edad. **Trabajar con niños pequeños debería ser valorado socialmente y remunerado debidamente**<sup>15</sup>, a fin de atraer a una fuerza laboral de hombres y mujeres altamente cualificada. Es esencial que tengan un conocimiento correcto y actualizado, tanto en lo teórico como en lo práctico, de los derechos y el desarrollo del niño (véase también el párrafo 41); que adopten prácticas de atención, planes de estudio y pedagogías adecuados y centrados en el niño, y que tengan acceso a recursos y apoyo profesionales especializados, en particular un sistema de supervisión y control de los programas, instituciones y servicios públicos y privados (p. 12).

¿Qué nos dice que en México haya programas de educación inicial que gasten sólo \$ 2.00 dólares anuales por niño (Myers, 2008)?, ¿que se programe un presupuesto anual de \$ 74.00 pesos (equivalente a menos de \$ 6 dólares) por servicio educativo? (D.O.F. 2012)<sup>16</sup> y que ¿una promotora educativa perciba sólo \$ 844.00 mensuales (65 dólares) para atender las zonas de mayor marginación y pobreza? (Conafe, 2010). ¿Cómo garantiza el Estado el acceso a servicios “obligatorios de preescolar” cuando los padres en zonas pobres y remotas tienen que aportar el 25% del costo educativo que se supone sea gratuito? (Myers, 2008), ¿por qué en Europa los padres gastan en promedio una cuarta parte del costo de cuidado y educación durante los primeros años de vida, mientras que en Latinoamérica gastan el doble? (Bennet, 2004)<sup>17</sup>.

Vayamos ahora a una característica básica de calidad de cualquier programa educativo: la atención a la diversidad en la que se basa el

<sup>15</sup> Negritas del autor.

<sup>16</sup> Cálculo personal basado en esta fuente.

<sup>17</sup> Citado por Ramírez Hernández, 2009, 66.



criterio de equidad. Tan sólo el Programa de Educación Inicial Indígena tiene un programa formal que contempla la adquisición de la lengua indígena como derecho de los niños a desarrollar el bilingüismo. Sin embargo se tratan las dos lenguas en igualdad de condiciones de prestigio y estatus social, cuando sabemos que es fundamental reconocer que las lenguas dominantes desplazan a las minoritarias y que para revitalizarlas es indispensable llevarlas al espacio público y que no queden constreñidas al espacio familiar privado.

En el caso de otros programas que incorporan a población infantil indígena como CONAFE y SEDESOL, no hay lineamientos para el uso de la lengua indígena en el programa, aunque ahora sí aparece en los formatos de reporte de sesiones y de evaluación si el promotor educativo de CONAFE conoce la lengua, especificando cuál y el uso que hace de ella al dirigirse a los padres o al niño. En todos los programas y lineamientos curriculares de educación inicial se menciona en abstracto el tema del desarrollo del lenguaje (que implica asumir que lo normal sea un desarrollo monolingüe)<sup>18</sup>. Aunque ya hay publicaciones sobre la adquisición de diversas lenguas indígenas, éstas se remiten al espacio del hogar. Se requiere un serio debate, análisis e investigación en este tema, tal y como lo sugieren De León Pasquel y Rojas Nieto (2001):

...el estudio de sociedades no europeas se vuelve terreno de reflexiones y cuestionamientos profundos a las teorías innatistas, universalistas, que postulan modelos y contextos de aprendizaje monolíticos e invariantes. El requisito del aprendizaje diádico (...) se rompe al presentar situaciones culturales en las que los pequeños viven en situaciones interactivas complejas y juegan diversas identidades... (p. 22).

Ahora otro aspecto de la diversidad. La inclusión de niños y niñas con alguna discapacidad es mínima y se observan todavía reglamentos discriminatorios, situación que generó una recomendación de la Comisión Nacional para prevenir la Discriminación (CONAPRED) contra el Instituto

---

<sup>18</sup> Solo se apuntan supervisiones puntuales de asesores técnicos pedagógicos para la diversidad lingüística, cultural y social a partir de preescolar (SEP, 2012).



de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)<sup>19</sup>, por lo que hubo que reformar dicho reglamento publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (2012).

Aunque se han implementado medidas interesantes de discriminación positiva para aumentar el acceso a las estancias infantiles SEDESOL de niños y niñas con alguna discapacidad –al doblar el apoyo que se da para cada niño inscrito, con lo que lograron aumentar casi un 20% relativo de su presencia en un ciclo escolar–, no llegan a representar más que el 1% de la población total (SEDESOL, 2011).

La detección temprana de alteraciones del desarrollo se basa fundamentalmente en el tamiz metabólico neonatal y hasta apenas el 2010 se inició la implementación del Programa Nacional de tamiz auditivo neonatal, a escala nacional, coordinado por el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONADIS, 2010; SSA, 2009).

A pesar del discurso oficial de la inclusión educativa y la no discriminación del derecho a la educación, se requiere llegar al tercer nivel de atención de salud para encontrar programas de detección, diagnóstico e intervención en poblaciones infantiles de alto riesgo. La capacitación en los espacios educativos de primera infancia se caracteriza por una visión reduccionista y organicista y tiene muchos déficit y rezago teórico en relación con el neurodesarrollo y la plasticidad nerviosa para implementar medidas reales y efectivas de intervención temprana *in situ*, con quienes interactúan de manera cotidiana con los bebés y pequeños en estancias u otros servicios educativos. Tampoco hay mecanismos formales para la gestión de apoyos intersectoriales que puedan diagnosticar e intervenir de manera oportuna, para apoyar su desarrollo en la estancia y evitar su exclusión en corto plazo.

## Conclusión

De acuerdo con proyecciones de población realizadas por el CELADE, la población de primera infancia en Latinoamérica ha venido reducién-

<sup>19</sup> EXP. CONAPRED/DGAQR/307/10/DR/II/NAL/R149 y acumulados CONAPRED/DGAQR/552/11/DR/II/ZAC/R228 (19-01-2012).



dose de acuerdo con las políticas de planeación familiar, lo que teóricamente vendría a establecer un período delimitado de oportunidad para la inversión (dada la disminución de la carga de dependencia) denominado como “bono demográfico (SIPI, 2012). Sin embargo, este bono demográfico no ha sido aprovechado, previendo la siguiente fase en donde se incrementará la carga de dependencia por el aumento de la población adulta mayor.

Diversos autores han señalado la pertinencia de implementar líneas de investigación interdisciplinaria con enfoque sistémico que aborden las trayectorias de desarrollo desde esta etapa temprana de la vida, para apuntalar una política de protección integral a la infancia temprana con indicadores sensibles a las cohortes, género, tipos de familia, desigualdades socioeconómicas generadas por mecanismos de exclusión y discriminación dejan en las vidas, especialmente de los miembros familiares, las conexiones entre transiciones (migración, cambios escolares, trabajo-familia, etc.), conexiones en las diversas etapas del ciclo vital, incluyendo los procesos intergeneracionales, entre otros (Brooks-Gunn, 2000).

Es precisamente en estas etapas donde se establece la reproducción intergeneracional de la pobreza y donde la ausencia de cuidadores que están procurando traer el sustento a la casa, cómo el estrés tóxico<sup>20</sup>, producto de una serie de situaciones adversas acumulativas que sobrepasan la capacidad de enfrentarlas por los adultos, repercute en la calidad de las relaciones humanas, tan importantes para el pequeño para construir la confianza básica y la motivación de logro que lo oriente hacia la vida.

Como resultado de esta situación de adversidad constante y de incertidumbre que supone la pobreza, se han documentado además otros efectos desorganizadores de la arquitectura cerebral, resultando en un pobre desarrollo de la capacidad de autorregulación, relacionada no solo

---

<sup>20</sup> El estrés tóxico en el niño se define como la activación prolongada e intensa de los sistemas corporales de respuesta ante la ausencia de figuras adultas protectoras.



con la parte afectiva sino con la capacidad ejecutiva cortical, además de efectos sobre el sistema de respuesta autoinmune (llevando a mayor propensión de enfermedades). Estos datos fundamentan la necesidad de servicios de atención integral que apoyen y compartan la responsabilidad de familias sobre-estresadas con programas sensibles a las interacciones cálidas, constantes y cercanas adulto-niño, así como grupos de padres que provean espacios para fortalecer sus capacidades afectivas y de cuidado responsable, y con personal que tenga un salario digno y reconocimiento social de sus tareas educativas y de promoción del desarrollo (Phillips, 2010).

Siguiendo entonces este hilo argumentativo, se desprende que cualquier política dirigida a la primera infancia debe ser integral, con carácter sistémico y pertinente para que los participantes puedan encontrar espacios de participación como agentes sociales, para el desarrollo humano en el pleno sentido de la palabra, tal y como lo propone Amartya Sen:

[Agente]... quien actúa y lleva al cambio y cuyos logros pueden juzgarse en términos de sus propios valores y objetivos, sin importar si pueden evaluarse en términos de criterios externos (Sen, 1999, 19)<sup>21</sup>.

Queda pues, mucho por hacer en la lucha por los derechos de la primera infancia. Se trata de hacer una política cultural y social en el más amplio sentido, no focalizada sino universal, en coherencia con una política y marco de derechos que traiga a las mujeres, a los niños y niñas al espacio público, así como legitimar el espacio privado para los hombres con agendas que reconozcan la participación integral de todos en la tarea común de promover el desarrollo humano en el pleno sentido de la palabra.

---

<sup>21</sup> Traducción propia.



## Referencias

- ACOSTA AYERBE, A. (2009). "Participación de la niñez y desarrollo local en un mundo globalizado". En G. Tonon de Toscano (Ed.). *Comunidad, participación y socialización política* (pp. 145-173). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- ARIZA, M. y DE OLIVEIRA, O. (2004). "Pobreza y necesidades de políticas públicas en México y Centroamérica". En I. A. Arriagada, Verónica (Ed.). *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas eficaces* (Vol. 42, pp. 153-195) Santiago: CEPAL.
- BROOKS-GUNN, J.; BERLIN, L.; LEVENTHAL, T.; SIDLE FULIGNE, A. (2000). Depending on the Kindness of Strangers: Current National Data Initiatives and Developmental Research. *Child Development*, 71(1), 257-268.
- CANCINO, F. (2010, 18 de junio). "ABC: el último caso sobre violación grave de garantías que atrae la Corte". *CNN (México)*. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/06/18/abc-el-ultimo-caso-sobre-violacion-gave-de-garantias-que-atrae-la-corte>
- CANCINO, F. (2010b, 16-06-2010). "Nuevo revés al caso ABC; no hay desorden en guarderías del IMSS: SCJN". *CNN-México*. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/especiales/2010/abc-guarderia-49-ninos-hermosillo-sonora-imss-corte/nuevo-reves-al-caso-abc-no-hay-desorden-en-guarderias-del-imss-scn>
- CEPAL (2009). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2010). *Población y salud en América Latina y el Caribe: retos pendientes y nuevos desafíos*. Santiago de Chile: Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo.
- CEPAL (2011). *Panorama social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- COMITÉ-COORDINADOR-PARA-LA-ELABORACIÓN-DEL-DIAGNÓSTICO-Y-PROGRAMA-DE-DERECHOS-HUMANOS-DEL-DISTRITO-FEDERAL (2008). *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- CONADIS (2010). *Informe de Avances sobre la Implementación del Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016)*. México: CONADIS-Secretaría de Salud.



- CONAFE (2009). *Análisis ejecutivo de resultados de la Evaluación de Impacto de Educación Inicial no Escolarizada 2008*. México (Documento interno, diciembre 2009).
- CONAFE (2010). *Educación inicial del Conafe. Lineamientos operativos para el ciclo 2010-2011*.
- COPTO GARCÍA, A. et al. (2007). "Primer Consenso de Neurodesarrollo y Nutrición". *Acta Pediátrica de México*, 28 (Supl. 1).
- CRAVIOTO, J.; RAMIRO, A. (1979). Stimulation and Mental Development of Malnourished Infants. *The Lancet*, ii 899.
- CRAVIOTO, J.; CRAVIOTO, P. (1991). *Nutrición y salud al inicio de la vida y aprendizaje en edades posteriores* (Vol. 13). México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- CRC-ONU (2005). *Observación General N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. Ginebra, Suiza: Comité de los Derechos del Niño.
- CRC-ONU (2007). *Guía a la Observación General N° 7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. La Haya: Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fundación Bernard van Leer.
- CRC-ONU (2007b). *Políticas públicas y derechos humanos del niño. Observaciones generales Comité de los Derechos del Niño*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño.
- DE LEÓN PASQUEL, L.; ROJAS NIETO, C. (2001). "Sobre la adquisición del lenguaje: senderos en la conformación de un campo de estudio". En C. Rojas Nieto, L. de León Pasquel (Ed.). *La adquisición de la lengua materna. Español, lenguas mayas, euskera* (pp. 17-49). México: UNAM
- DEL RÍO LUGO, N. (1996). "El impacto del daño neurológico y el sistema madre hijo durante el primer año de vida". *Temas Selectos de Investigación Clínica*, 2, 75-90.
- DEL RÍO LUGO, N. (2009). "Análisis de resultados del Perfil de Seguimiento de Niños y Jóvenes egresados del Programa de Educación Inicial". En G.L. Elena (Ed.). *Evaluación del impacto de educación inicial en las competencias de padres y niños* (Vol. II). México: CIESAS-CONAFE.



- DIF-UNIDAD-DE-ENLACE (2008). *Descripción e informe de resultados. Programa para la protección y desarrollo integral de la infancia. Ejercicio enero-marzo 2008*. Disponible en: <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/InformeResultadosDGPI-Ene-Mzo08-PARCIAL.pdf>.
- DOF (2012). *AVISO por el cual se da a conocer el Monto Asignado y Distribución de Beneficiarios por Entidad Federativa del Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena y del Programa de Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (CONAFE)*. Publicado el 24 de febrero 2012.
- DOF (2012). *ACUERDO 44.1331.2012 de la Junta Directiva, a través del cual se aprueba el Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. México: ISSSTE. 15-05-2012.
- ESTEINOU, R. (2006). "Una primera reconstrucción de las fortalezas y desafíos de las familias mexicanas en el siglo XXI". En R. Esteinou (Ed.). *Fortalezas y desafíos de las familias en dos contextos: Estados Unidos de América y México*. México: CIESAS-DIF.
- FACCINI, B.; COMBES, B. (1999). *El desarrollo del niño en la primera infancia: echar los cimientos del aprendizaje*. París: UNESCO-Sector-de-Educación.
- INEE (2008). *El aprendizaje en tercero de preescolar en México. Lenguaje y comunicación / Pensamiento matemático. Resumen ejecutivo*. México: INEE.
- JUÁREZ-HERNÁNDEZ, C.; HERNÁNDEZ, P. et al. (2005). "Hacia un nuevo paradigma de la evaluación de la calidad de la educación preescolar en México". *Contexto Educativo. Revista Digital de Educación y Nuevas Tecnologías*, VI (36).
- LIWSKI, N. (2007). "Realización de los derechos del niño en la primera infancia". In U. CRC-ONU, Fundación-Bernard-van-Leer (Ed.). *Guía a la Observación General N° 7: "Realización de los derechos del niño en la primera infancia"* (pp. 8-10). La Haya: UNICEF-Bernard Van Leer Foundation.
- MYERS, R. (2003). *Early childhood education and care policy. Country note for Mexico*. Mexico: OCDE.
- MYERS, R. (2008). *Costing early childhood care and development programmes. Online Outreach Paper 5*. The Hague, The Netherlands: Bernard van Leer Foundation.



- MUÑOZ-LEDO, P.; MÉNDEZ-RAMÍREZ, I. y MANDUJANO-VALDÉS, M. (2003). "Sistemas diádicos y secuela al año de edad en niños con daño neurológico perinatal". *Revista de Perinatología y Reproducción Humana*, 17(1), 10-19.
- NATIONAL-RESEARCH-COUNCIL-AND-INSTITUTE-OF-MEDICINE (2000). *From Neurons to Neighborhoods: The Science of early Childhood Development*. Washington, DC: National Academy Press.
- RAMÍREZ HERNÁNDEZ, N. (2009). "Primera infancia: una agenda pendiente de derechos". En J.E. Palacios Castañeda (Ed.). *La primera infancia (0-6 años) y su futuro* (pp. 63-). Madrid: OEI- Fundación Santillana.
- RESTREPO-MESA, H.; QUIROZ OSPINA, I.C. (2011). *Derecho a la participación desde la gestación*. Medellín, Colombia: CINDE.
- ROSEMBERG, F. (1º Junio, 2005). *Políticas de Educación de la Primera Infancia (EI) en América Latina y reproducción de la desigualdad*. Paper presented at the II Foro de la Primera Infancia, Bogotá, Colombia.
- ROSEMBERG, F. (2009). "Niños pequeños en la agenda de políticas para la infancia: representaciones sociales y tensiones". En J.E. Palacios Castañeda (Ed.). *La primera infancia (0-6 años) y su futuro* (pp. 49-61). Madrid: OEI-Fundación Santillana.
- SALLES, V.T.R. (2000). "¿Cargan las mujeres con el peso de la pobreza?". En M.P. López, V. Salles (Ed.). *Familia, género y pobreza* (pp. 47-94). México: Miguel Ángel Porrúa-GIMTRAP.
- SECRETARÍA DE SALUD (2009). *Programa de acción específico 2007-2012. Tamiz auditivo neonatal e intervención temprana*.
- SEDESOL (2011). *5º Informe de Labores*. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- SEN, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books-Random House.
- SEP (2012). *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012. Tercera Etapa* (1º de julio al 30 de noviembre 2012).
- SOJO, E. (2010). "Estadísticas de género y políticas públicas". Trabajo presentado en el *XI Encuentro Internacional de estadísticas de género y políticas públicas basadas en evidencias empíricas*, Aguascalientes, Ags. México, 28-30 Septiembre 2010.
- SUNKEL, G. (2006). *El papel de la familia en la protección social en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.



- TOKMAN, V. (1991). "Introducción: dos décadas de sector informal en América Latina". En V. Tokman (Ed.). *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis* (pp. 13-28). México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- TUIRÁN, R. (1998). *Transición demográfica. Curso de vida y pobreza en México*. Trabajo presentado en el Seminario Pobreza, fertilidad y planeación familiar. Ciudad de México, 2-4- junio 1998.
- YOSHIKAWA, H.; McCARTNEY, K.; MYERS, R.; BUB, K.L.; LUGO-GIL, J.; RAMOS, M.A. y KNAUL, F. (2007). *Early Childhood Education in Mexico. Expansion, quality, improvement and curricular reform. Innocenti Working Paper N° 2007-03* Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- ZANABRIA SALCEDO, M.; AGUILAR REBOLLEDO, F. y MÉNDEZ RAMÍREZ, I. (2005). "Predicción de secuela neurológica al año de edad en niños prematuros evaluados con el examen evolutivo de la conducta". *Plasticidad y Restauración Neurológica*, 4(1-2), 13-20.
- ZANABRIA SALCEDO, M.; MÉNDEZ RAMÍREZ, I.; PIMIENTA LASTRA, R. y MÁRQUEZ CARAVEO, M.E. (2001). "Secuencias de los estadios del desarrollo sensoriomotor en niños con daño neurológico perinatal". *Revista de Ciencias Clínicas*, 2(1), 27-36.