



GLOBALIZACIÓN Y SERVICIOS DE ATENCIÓN A NIÑOS MENORES DE SEIS AÑOS EN ÁREAS URBANAS

*Robert G. Myers*¹

El presente trabajo pretende mostrar que el proceso de globalización ha tenido efectos negativos sobre los procesos de atención que afectan el desarrollo integral de la niñez durante los primeros años de vida, con consecuencias no solamente para los niños y niñas a lo largo de sus vidas, sino también para la sociedad en general. Por un lado, la globalización refuerza y acelera los cambios económicos y sociales que exigen ajustes en las formas de atención en las familias; por el otro, interfiere con el proceso de hacer un ajuste conforme a los cambios, tanto dentro de las familias como en los programas de gobiernos. Argumentamos que en México, el Estado no ha hecho los ajustes necesarios en sus políticas de atención o en los servicios de atención que ofrecen a familias con niños y niños menores de seis años.

Para explorar esta problemática, el documento está organizado en cinco partes. En la primera, presentamos un marco conceptual y aclaramos los conceptos claves (el desarrollo, la atención, la globalización) para ayudar al subsecuente análisis de los efectos de la globalización sobre el bienestar de los niños y niñas menores de seis años. En la segunda sección trataremos de hacer más explícita la relación entre el proceso de globalización acelerado de las últimas dos décadas y atención a la niñez, con énfasis en las dimensiones económicas y políticas de la globalización. La tercera sección presenta, una descripción de la situación actual de políticas y programas de cuidado y educación de niños menores de seis años en México, con énfasis en aquéllos dirigidos a poblaciones en áreas urbanas caracterizadas por bajos ingresos. En la cuarta sección, se presentan algunos resultados y conclusiones de un estudio sobre la oferta y el uso de servicios de educación inicial y preescolar en colonias de bajos ingresos en el Distrito Federal. Finalmente, destacamos algunas conclusiones derivadas de la discusión anterior y ofrecemos recomendaciones de modificaciones posibles a las políticas públicas actuales para que ellas sirvan mejor a la niñez y la sociedad mexicana.

¹ Consultor independiente. Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI).



I. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

El desarrollo

Los niños y niñas tienen derecho de desarrollarse² al máximo de sus potencialidades.³ El desarrollo (aplicado a personas) es “un proceso de aprender a manejar niveles siempre más complejos de moverse, pensar, sentir y relacionarse con otros” (Myers, 1995). El proceso está caracterizado por un cambio desde comportamientos simples hacia complejos y desde un estado dependiente hacia estado autónomo. El resultado del proceso de desarrollarse es una persona (en este caso un niño o niña) que puede funcionar mejor en un contexto actual, ajustarse a nuevos contextos, y transformar los contextos que la rodean. La atención al desarrollo del niño, en todas sus dimensiones, puede incrementar la posibilidad de sobrevivir y crecer.

El proceso del desarrollo implica cambios en el estado físico, intelectual, social y emocional del niño, todos vistos como parte de un total y de una manera integral. El desarrollo ocurre continuamente y se ajusta a un determinado patrón, el cual, sin embargo, es único en cada caso (cada individuo y cada cultura).

Al centro del proceso del desarrollo, encontramos un niño en interacción con los ambientes que lo rodean. Este concepto es clave para nuestra discusión; es por medio de su influencia sobre los ambientes que rodean a los niños y niñas que la globalización afecta el desarrollo.

La atención

La atención que se brinda a los niños y niñas se manifiesta en un conjunto de acciones o prácticas de crianza que afectan el desarrollo. Estas acciones y prácticas varían según la persona que brinda la atención y según los ambientes en que ocurre la atención. Una atención buena debe lograr crear un ambiente que no solamente proteja a los niños y niñas de peligros y riesgos, sino que facilite, estimule y promueva su desarrollo.⁴

Los “ambientes facilitadores” para el desarrollo son múltiples y operan a distintos niveles y distancias del niño (Bronfenbrenner, 1979). El ambiente más inmediato e importante es el de la familia y de la casa. Para ofrecer atención a sus niños, una familia cuenta con un conjunto de creencias, valores y aspiraciones; un cierto nivel de conocimiento derivado de la experiencia y de otras fuentes; condiciones

² También tienen derecho a sobrevivir y crecer. Aunque la sobrevivencia, el crecimiento y el desarrollo son tres procesos íntimamente entrelazados, recíprocos y simultáneos, que determinan el nivel del bienestar de niños y niñas, nuestro énfasis en este documento sería sobre el desarrollo. Para una discusión de la relación entre los tres procesos, ver Myers, 1995, Capítulo 3.

³ La *Convención sobre los Derechos de la Niñez*, varios artículos (ver Apéndice 1).

⁴ Por eso prefiero utilizar el término “atención” en vez de “protección” o “cuidado”. El término “atención” me parece más amplio y positivo. Protección implica cuidar de, o guardar o proteger contra, algo –el abuso, la injusticia, la desnutrición, etc. Es una postura fundamentalmente negativa. No deja mucho espacio para construir las condiciones que evitan la necesidad de la protección (aunque esto puede ser interpretado como algo dentro del concepto) y menos espacio para la idea de propiciar activamente un mejor desarrollo físico, intelectual, social y emocional.



ambientales, económicas y sociales del lugar en el que viven y con una estructura e historia familiar. Estos elementos influyen en las decisiones sobre quién va a asumir la responsabilidad y quién va a dar la atención, sobre el tiempo y los recursos destinados a la atención, y sobre las acciones y prácticas específicas que constituyen la atención.

La atención a niños y niñas puede brindarse también en un ambiente o entorno extrafamiliar proporcionado por ejemplo, por una vecina en su casa; por la **comunidad**, en un proyecto formal o informal, o por el **gobierno** o por Organizaciones No-Gubernamentales (ONG) por medio de servicios extrafamiliares, opción que aparece con mayor frecuencia hoy en día. Estas alternativas complementan la atención de la familia y pueden verse como “espacios de transición” para el niño y la niña, que adquieren más importancia con el avance de su edad (Winnicott). La demanda para estos espacios de atención depende en parte de las características de los servicios ofrecidos (por ejemplo, la calidad de los programas, horarios, costos y distancia), pero también del tipo de familia y la composición familiar (por ejemplo, familia extensa, nuclear o monoparental; abuela o hija mayor presente), así como de su situación económica, laboral y cultural.

Cualquiera que sea el ambiente de atención, familiar o extra familiar, este entorno debe contar con elementos tales como: acceso a agua potable, condiciones y prácticas sanitarias, alimentación adecuada y no contaminada, así como condiciones que protejan contra enfermedades y daños. Para ser “facilitador”, el ambiente debe también proveer amor y afecto; interacción y estimulación variada; condiciones para la exploración y descubrimiento; formas de socializar a los niños e introducirlos a experiencias y destrezas que facilitarán el aprendizaje y una vivencia sana durante los demás años de su vida. Según nuestra definición de desarrollo, el ambiente debe ser continuo, debe de integrar los componentes de salud, nutrición y atención psicosocial, y debe de ser capaz de ajustarse a diferencias individuales y culturales.

Existen también otros ambientes en que están insertas la familia y los programas extrafamiliares de atención a la niñez y que afectan la manera de atender a los niños. El desarrollo ocurre en un **contexto nacional**, que puede facilitar o impedir una atención adecuada –por medio de sus políticas y leyes y su manera de concebir y organizar instituciones sociales y servicios. Ocurre también dentro de un **ambiente cultural** con sus propios creencias, valores y cosmovisión que afectan la forma de atención a la niñez.

Para terminar esta larga cadena, los contextos nacionales y culturales están insertos en, e influidos por, un **ambiente global** por el proceso conocido como “globalización”. Por su efecto sobre los ambientes nacionales y culturales, y a veces más directamente sobre entornos locales, comunidades y familias, la globalización afecta a los ambientes de atención familiares y extrafamiliares que determinan la sobrevivencia, crecimiento y desarrollo cotidiano de los niños y niñas.



La globalización

Aunque el lector puede encontrar una discusión más teórica y amplia de la globalización en otros capítulos de este mismo libro, vale la pena mencionar varios puntos que enmarcan y señalan nuestra discusión más específica.

- Aceptamos como punto de partida la definición de la globalización como:

La multiplicidad de nexos y conexiones que traspasan el ámbito de los Estados-naciones (y por implicación de las sociedades) que constituyen el sistema mundial actual. Define un proceso por medio del cual eventos, decisiones y actividades en una parte del mundo pueden tener consecuencias significativas para individuos y comunidades en lugares muy distantes del orbe (McGrew, 1992, citado en Katsuma, 1999).

- Reconocemos que la globalización es un proceso con múltiples dimensiones – económico/financiera, social/cultural, política, tecnológica y ambiental. En el espacio limitado que tenemos, nuestro énfasis se hará en los efectos de las decisiones y actividades económicas y políticas y, más específicamente, en cambios relacionados a una política neoliberal marcada por la transición desde una economía controlada por el Estado hacia una economía de mercado, con apertura a mercados internacionales, y con una fuerte tendencia privatizadora.
- Al mismo tiempo, la globalización no es un producto solamente de las últimas dos décadas (cuando apareció el nombre), sino es un proceso con una historia larga, relacionada a tendencias continuas tales como: la industrialización, la migración y la urbanización, y el avance tecnológico (especialmente asociado con los medios de transporte y la comunicación). La globalización de hoy es promovida y estimulada por estas tendencias y, a la vez, refuerza y afecta estas mismas tendencias.
- Reconocemos también que una parte importante de la globalización tiene que ver con el crecimiento de acuerdos internacionales. Por un lado vemos acuerdos económicos como, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá; por el otro, existen acuerdos en el ámbito de los derechos humanos. Entre ellos esta la *Convención sobre los Derechos de la Niñez* que obliga a los Estados Partes⁵ a:
 - Garantizar, en la máxima medida posible, la supervivencia y el desarrollo pleno del niño.
 - Apoyar a los padres, reconociendo su responsabilidad primordial para el bienestar de sus niños.

⁵ México firmó la Convención en 1990.



- Velar por la creación de servicios para el cuidado de los niños, especialmente servicios de “guarda” para los niños de padres trabajadores.
- Ofrecer programas tanto de educación como de salud.

(En el Anexo 1 se puede ver el texto de los artículos más relevantes de nuestro tema.)

Procedemos ahora a explorar cómo el proceso de la globalización, por medio de sus efectos en los ambientes que hemos identificado, influye en la atención que reciben los niños y niñas menores de seis años en cuanto a: quién atiende, dónde se atiende, cómo se atiende, y qué efectos tiene sobre el desarrollo.

II. LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE EL BIENESTAR DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS MENORES DE SEIS AÑOS

Los nexos entre el fenómeno de la globalización y la atención en familias o en ámbitos extrafamiliares por medio de servicios son, en algunos casos, muy obvios y directos, y en otros, menos obvios e indirectos. Vamos a considerar los siguientes efectos advertidos de la globalización sobre los contextos nacionales y culturales, con sus efectos también directos o colaterales sobre las familias y las comunidades:

- El incremento en la pobreza y cambios en la distribución de la riqueza.
- El cambio en la visión del papel del gobierno y cambios en el presupuesto nacional.
- El incremento de la producción para la exportación.
- El crecimiento del sector privado.
- Crecimiento del sector informal.
- Migración hacia las ciudades.
- Incrementos en la educación formal.
- El incremento en la participación de la mujer en la fuerza laboral.

1. El incremento en la pobreza y cambios en la distribución de la riqueza

Una política neoliberal es, casi por definición, una política que favorece la acumulación de recursos económicos a los que ya tienen dinero por invertir; como resultado, los ricos se han vuelto más ricos y la distribución de la riqueza empeora.⁶ Mientras México muestra un incremento en los últimos años en el número de gente clasificada entre los más ricos del mundo, el valor real del salario mínimo en 1999 está 74% por debajo del valor de 1980⁷ (Boltvinik, mayo de 2000).

⁶ Jusidman (2000) indica que: “el ingreso del 1% más rico de la población equivale a 280 veces el ingreso de los 10% más pobres.” Y, “en educación la diferencia entre el gasto del estrato alto y el estrato bajo es de 61 veces.”

⁷ Se estima que el 81% de la población que trabaja recibe ingresos que no rebasan los tres salarios mínimos (Jusidman 2000).



Puede documentarse ampliamente que el proceso de globalización y su evolución con respecto a México se ha acompañado por un incremento en el nivel de pobreza.⁸ Este incremento tiene un efecto negativo en la posibilidad que tienen las familias con bajos ingresos de comprar y/o utilizar servicios. Aun cuando una familia pobre no tenga que pagar una cuota para usar un servicio público, el servicio tiene costos indirectos en términos del tiempo que hay que gastar para llegar y estar. Por ejemplo, ciertos programas de servicio de educación a padres para mejorar las prácticas de crianza, exigen disponibilidad de tiempo. En el caso de los servicios de cuidado diario y educación para niños, se tienen costos extra en la utilización de los servicios públicos, tales como la compra de uniformes o contribuciones para meriendas y eventos organizados por la escuela.

El reconocimiento por parte del gobierno de las limitaciones para comprar y utilizar servicios en ciertos sectores de la población, ha llevado a un incremento de "programas compensatorios" vinculados a una política de focalización. En su mayoría, estos programas están dirigidos a las áreas rurales, como en el caso de Progresá y del Programa de Educación Inicial (PRODEI).

2. El cambio del papel del Estado y cambios en el presupuesto público

Uno de los efectos de la globalización ha sido el cambio en la visión del papel que el Estado debe jugar, de un Estado protector, con responsabilidad de proveer servicios, a un Estado gestor y normativo. Este cambio conduce a una tendencia a reducir los gastos directos del Estado en programas sociales. Y, aunque el gobierno actual advierte que gasta un porcentaje siempre más alto en programas sociales, el porcentaje pertenece a un presupuesto reducido que se calcula después de restar el pago de la deuda extranjera y local. Por ejemplo, aunque el gasto en educación parece más alto en términos porcentuales, viéndolo con un porcentaje del Producto Interno Bruto es actualmente menor que en 1981 cuando el ajuste económico tomó vuelo, relacionado a la emergente política neoliberal. Además, el gasto por alumno es ligeramente menor que el gasto de hace 10 años (Latapí, 1997).

Como ilustración de la reducida prioridad que tiene el sector social están los tres recortes en el presupuesto hechos en 1998; el sector social sufrió reducciones, mientras que el ejército y otras organizaciones de seguridad siguieron esencialmente al mismo nivel.

Entre las reducciones se puede mencionar también el recorte en subsidios como los de la tortilla y la leche, poniendo así más presión sobre el presupuesto familiar de los más pobres, presupuesto que destina un alto porcentaje a los gastos alimenticios.

En teoría, una política económica neoliberal debe fomentar el desarrollo económico del país y generar incremento en los impuestos que recibe el gobierno, especialmente de los más ricos. Debe incrementar el presupuesto público y la habilidad de los

⁸ Las estimaciones corren entre más o menos 40% (datos oficiales del INEGI en un estudio en colaboración con CEPAL en 1992) y 82% (un trabajo de Julio Boltvinik en 1996 que muestra un incremento desde 1992 cuando la estimación fue de 75%). Véase Boltvinik, 2000.



gobiernos de extender y mejorar los servicios para toda la población, especialmente la población de bajos ingresos. De hecho, el proceso parece haber llevado a la mencionada reducción del presupuesto en términos reales, producto de un endeudamiento creciente, tanto nacional (con la necesidad de rescatar el sistema bancario) como internacional.

En breve, la política actual, estimulada por la necesidad de hacer ajustes económicos frente a una caída económica propiciada por eventos internacionales, ha limitado la capacidad del gobierno de financiar la extensión y mejoramiento de servicios, y ha ejercido mayor presión sobre el presupuesto de familias de escasos recursos.

3. Incremento de la producción para exportación

Menos obvio que los puntos anteriores del efecto de la globalización sobre la capacidad de utilizar u ofrecer servicios, es la política que favorece la producción para la exportación. Un resultado de esta política es el crecimiento fenomenal de industrias maquiladoras en el país en los últimos 10 años,⁹ directamente vinculado a los bajos costos de producción en México.¹⁰ Para mantener su ventaja, y frente a un crecimiento rápido que no está muy vigilado desde el punto de vista laboral, es común para los trabajadores no gozar de prestaciones. Así, es frecuente que las trabajadoras, quienes son la mayoría, no tengan acceso a un servicio subsidiado de cuidado diario aunque, por ley, gocen de ese derecho. Por un lado, se excluye del trabajo a mujeres que no tienen dónde dejar sus niños pequeños mientras trabajan; por otro, pueden darse arreglos de cuidado diario que resulten poco favorables para los pequeños.

4. Privatización

Un cambio en la visión del Estado así como en una filosofía que enfatice el “mercado” como árbitro de programas, van acompañados de una estrategia de privatización de las empresas que antes eran responsabilidad del Estado. Las privatizaciones más obvias han ocurrido en sectores tales como el bancario, y el transporte. Menos obvio es el efecto de estos cambios sobre la forma de implementar servicios de atención a la niñez. Anticipamos aquí una tendencia identificada en la sección IV de este documento, de cambiar la responsabilidad sobre estos servicios del Estado hacia grupos sociales y centros particulares.

5. El crecimiento del sector informal

La globalización ha sido acompañada por un crecimiento del empleo en el sector informal, producto en parte del número limitado de cupo en el sector formal (Pedrero

⁹ Según un estimativo, desde 1990, el número de maquiladoras ha crecido más de seis veces; emplea a cuatro millones de las personas económicamente activas (5%) y son responsables ahora para 45% de la exportación nacional (Garza, 2000).

¹⁰ Por ejemplo, los salarios en México son un octavo de un trabajador en los Estados Unidos.



et al., 1997), pero también en parte, producto de la necesidad de familias de bajos ingresos, y especialmente de mujeres de estas familias, de buscar empleo para sobrevivir. Muchas mujeres que necesitan trabajar buscan situaciones de empleo que les permitan combinar el papel de madre con el de trabajadora. En un círculo vicioso, la ausencia de programas de cuidado diario hace difícil buscar trabajo en el sector formal y la alternativa, trabajo en el sector informal, lo cual no conlleva al derecho legal de acceso a un servicio de cuidado diario.

6. El incremento de la participación de la mujer en la fuerza laboral

Por los comentarios sobre el crecimiento del sector informal y de la maquila, es evidente que la globalización ha fortalecido una tendencia hacia la participación creciente de mujeres en la fuerza de trabajo pagado y extra-doméstico. La tendencia se ha reforzado también por cambios en actitudes que llevan a un consumismo —que crea una “necesidad” de más dinero—, y hacia el crecimiento de una conciencia global dirigida a reducir la discriminación contra mujeres.

El incremento de la participación pagada de la mujer en la fuerza de trabajo trae tensiones entre el papel de madre y trabajadora (doble jornada), con estrés que afecta la relación madre-niño, o puede llevar al trabajo en el sector informal. Cualquiera que sea la “solución”, este cambio exige nuevas pautas y prácticas de crianza. La necesidad y demanda para servicios de cuidado diario aumentan.

Datos recolectados en 1995,¹¹ muestran lo siguiente sobre la participación de mujeres en la fuerza de trabajo en México:

Mujeres de 11 años o más, de toda la población	34.5%
Mujeres, 11 años o más, en ciudades con más de 100,000	38.1%
Mujeres, edades de 15 a 49 en ciudades con más de 100,000	45.5%

La cifra total de 34.5% es aproximadamente 5% más de la cifra registrada durante la década de los 80, y es casi el doble de la tasa de participación en 1970 (Pedrero 1997).

7. Migración

La globalización ha afectado las pautas y la frecuencia de migración. Ha empujado a la migración temporal y permanente, interna e internacional, a ciudades, sitios de la maquila y lugares agro-industriales. Entre los efectos de este desalojamiento creciente encontramos: *a)* incremento en la ausencia de uno o dos padres de familia en las áreas de origen; *b)* separación de los abuelos haciendo imposible la ayuda con la crianza; y *c)* una presión sobre los pocos servicios existentes en áreas de recepción, especialmente en los casos de migración temporal. Estos cambios, a la vez, pueden afectar de forma negativa el desarrollo de los niños pequeños; requieren ajustes en

¹¹ La información proviene de la *Encuesta Nacional sobre Educación Capacitación y Empleo de 1995*.



formas de crianza y crean una nueva demanda para servicios extra-domésticos (Myers, 1995).

8. Escolaridad

Las políticas de ajuste económico refuerzan la tendencia hacia aumentar el nivel de educación formal, visto desde el punto de vista del Estado como una inversión en capital humano y desde el punto de vista de estudiantes y sus familias como algo indispensable para conseguir un empleo bien remunerado. Uno de los efectos del incremento en el número de años escolares es la disminución en la práctica de crianza tradicional de encargar el cuidado a los hermanos (y especialmente hermanas) mayores.

III. SERVICIOS DE CUIDADO DIARIO Y EDUCACIÓN PARA NIÑOS MENORES DE SEIS AÑOS EN MÉXICO: LA SITUACIÓN ACTUAL EN CIFRAS

Los servicios de atención a niños y niñas menores de seis años incluyen servicios de salud, alimentación, educación, y seguro social (educación inicial en "guarderías"). Nuestro énfasis estará en los servicios de cuidado diario y educación ofrecidos por el sector público en programas de educación inicial y preescolar (por la Secretaría de Educación, los Servicios de Seguridad Social, el DIF, las municipalidades y entidades paraestatales) y por los sectores privados y sociales (programas de organizaciones no-gubernamentales y comunitarios).¹²

Educación inicial (escolarizada y no-escolarizada)

Los servicios de educación inicial, dirigidos a niños y niñas menores de cuatro años, se dividen en servicios de atención directa a niños (escolarizados) y servicios de apoyo y educación a los padres y madres de familia o a otros adultos que cuidan a los niños (no-escolarizados).

Las bases legales para la educación inicial se encuentran en la Constitución, la *Ley General de Educación* (como una etapa opcional del sistema educativo), la *Ley Federal del Trabajo* (donde los servicios de guardería infantil existen como parte de un paquete más amplio de prestaciones disponibles, en teoría a toda la población de niños menores de cuatro años cuyas madres trabajan en el sector formal), y la *Ley Sobre el Sistema de Asistencia Social* (como parte de la obligación de prestar

¹² En cuanto a salud y nutrición, hay que destacar: 1) aunque la tasa de mortalidad infantil ha bajado mucho en los últimos 20 años (de 57 en 1978 a 28 en el 1998), hemos visto poca mejoría desde 1994 (de 1994 al presente) (WHO, 1999; COMEXANI, 1999). La tasa actual es mucho más alta que, por ejemplo, la tasa de 8 por 1000 en Cuba; 2) En algunos lugares del país, la tasa de mortalidad infantil todavía está arriba de 100 por 1000 (La Jornada/UNICEF, 2000); 3) El estado nutricional en el país ha mejorado ligeramente durante el periodo, pero en áreas rurales e indígenas, el nivel de desnutrición continua esencialmente al mismo nivel que el de hace 20 años. (COMEXANI, 1998). Aunque es importante explorar la relación entre estos hechos y la globalización, el espacio es limitado, por lo cual hemos decidido concentrar nuestro análisis en servicios de educación inicial y preescolar.



servicios asistenciales para el desarrollo integral de la familia), entre otros.¹³ Con su firma en la *Convención sobre los Derechos de la Niñez*, México afirmó su obligación de prestar servicios a los niños y apoyar a sus padres, en las formas descritas en la primer sección de este trabajo.

Las cifras oficiales de la cobertura de estos servicios para los últimos dos sexenios se presentan en el Cuadro 1. En éste puede notarse que:

- El número absoluto de los niños y niñas mexicanos de 0 a 4 está disminuyendo ligeramente.
- A pesar de lo que aparece en las estadísticas como un avance en la extensión de la cobertura, es evidente que la cobertura total, como porcentaje de la población total, sigue siendo mínima (líneas 5 y 6). Si nos concentramos en los niños que están bajo el servicio de atención que se ofrece en los centros (línea 5), queda por debajo del 2% de la población total de niños menores de cuatro.
- La política cambió entre sexenios, creciendo en programas de "guarderías" del IMSS y del ISSSTE durante el periodo entre 1988 y 1994, con incrementos en programas "compensatorios" de educación a padres durante el periodo entre 1994 y 1999 (Por falta de evaluación adecuada, no sabemos si estos programas compensatorios tienen un efecto real sobre los niños, o no).
- Los servicios de atención directa clasificados como "otros" (que no son del IMSS o ISSSTE; es decir, los del DIF, de las municipalidades y de los sectores sociales y privados) no han crecido durante los 11 años. En la sección 3 presentamos los resultados de un estudio que pone en cuestión esta conclusión.

CUADRO 1. EDUCACIÓN INICIAL, UNA COMPARACIÓN ENTRE 1994 Y 1999

Concepto	1988	1994	1999	% cambio	
				88-94	94-99
1. Población menor de 4	?	8,925,355	8,720,269	?	2.3%
2. Matrícula, centros de atención directa:					
Total	100,817	129,418	145,180	28%	12%
"Guarderías" del IMSS y ISSSTE	(61,674)	(90,259)	(108,051)	46%	20%
Otros centros	(39,143)	(39,159)	(37,129)	0%	-5%
3. Matrícula en programas no-formales:					
Educación de padres	243,004	250,800	489,566	3%	95%
4. Matrícula total: educación inicial	343,821	380,218	634,746	11%	67%
5. % de la población menor de 4 en centros de atención directa	?	1.4%	1.6%		
6. % de la población menor de 4 en programas de educación inicial	?	4.3%	7.3%		

¹³ Una ampliación de la discusión de bases legales puede ser encontrada en "Educación Inicial en México" (Myers, 1999).



El número de niños en centros de IMSS y del ISSSTE está muy por debajo del número de niños de madres trabajadoras que tienen derecho al servicio. Cabe destacar también que aproximadamente un tercio del total de estos centros de educación inicial se encuentra en el DF.

Educación preescolar

El Cuadro 2 presenta estadísticas oficiales sobre educación preescolar. Si comparamos el número total de niños matriculados en todas las variantes de educación preescolar¹⁴ con la población de niños de la edad de cuatro y cinco (Cuadro 2, línea 3), veremos un cambio modesto en el nivel de la cobertura durante el sexenio actual, de 70% en 1994 a 77.6% en 1999. Las cifras agregadas esconden una gran variación entre los estados de la República; según el *V Informe de Gobierno* (pp. 367-373), la cobertura varía desde el 55.7% en el estado de México hasta el 98.5% en Tabasco.

CUADRO 2. EDUCACIÓN PREESCOLAR, 1988, 1994, 1999*

Concepto	1988/9	1994/5	1999/2000	% cambio	
				88-94	94-99
1. Número de niños, edades 4 y 5	?	4,417,627	4,389,561	?	0.1%
2. Matricula: Total	2,668,600	3,092,800	3,408,900	16%	10%
General	2,429,200	2,776,900	2,993,900	14%	8%
Indígena	203,600	252,300	288,400	24%	14%
Comunitaria	35,800	63,600	126,600	78%	99%
3. % de la población, edad 4 y 5 en centros preescolares**		70.0%	77.6%		
4. % particular	7.1%	8.2%	9.5%		

Observando las cifras oficiales presentadas en el Cuadro 2, se hace evidente que el gobierno actual ha hecho un esfuerzo por llegar a comunidades aisladas y comunidades indígenas con programas compensatorios. De las cifras no se pueden hacer conclusiones respecto al nivel de cobertura para los niños en estas dos categorías porque no sabemos el total de niños indígenas y niños en comunidades aisladas para poder hacer el cálculo. No es tan evidente que estos programas sean de calidad o que tengan un efecto positivo sobre el desarrollo de los niños: aunque se advierte en el *V Informe* que, "se ha demostrado que los niños que han cursado algún grado de este servicio logran un mayor aprovechamiento en educación primaria..." (Zedillo, Anexos, p. 218) Hasta ahora, no hemos visto evaluaciones que muestren este resultado para México aunque lo haya para otros países.¹⁵

¹⁴ Existe una gran variedad de modalidades de educación preescolar que se ofrecen y se distinguen básicamente por el tipo de población que las recibe (urbana marginada, indígena, hijos de madres trabajadoras, niños en reclusorios, comunidades rurales de menos de 500 habitantes), y en términos de su administración federal, estatal, seguridad social, delegaciones y municipalidades, organizaciones paraestatales, DIF, CONAFE, comunidades y particulares).

¹⁵ Aunque existen evaluaciones de programas de atención durante los años preescolares y evaluaciones de logros en la primaria, no existe un estudio longitudinal con un diseño adecuado que examine qué pasa con los niños/as con y sin distintos tipos de atención cuando llegan a la escuela primaria.



En el Cuadro 2, se puede ver también que el porcentaje de la matrícula asociado con programas particulares va en ascenso, de 7.1% en 1988 a 9.5% en 1999.

El énfasis del sistema preescolar está puesto, como implica su nombre, en la preparación de niños y niñas para la escuela primaria. Esto es evidente por el hecho de que el porcentaje de niños de cinco años con experiencia preescolar es cercano al 90% (SEP, 2000) mientras que la cobertura para niños de cuatro años es de cerca del 55%. Este enfoque, netamente "educativo", es distinto al que enfatiza el desarrollo integral del niño. Se ignora la necesidad de las familias de asegurar buena atención para sus niños mientras las madres y los padres trabajan, ya que los programas del sistema preescolar son, casi todos, de tres a cuatro horas diarias. En áreas urbanas, la política de organizar dos programas preescolares, por turnos en el mismo centro, hace difícil extender el horario de los programas actuales.¹⁶

En el ámbito rural, y como ejemplo de una acción nueva y creativa en el área de educación preescolar, vale destacar un nuevo programa para niños de trabajadores migrantes, iniciado con fondos de un préstamo del Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

Comentario

De la discusión de los posibles efectos de la globalización sobre prácticas de crianza y servicios extra domésticos de cuidado diario y educación, y de las estadísticas de educación inicial y preescolar, ¿qué podemos concluir con relación a nuestro tema?

- 1) Parece que al mismo tiempo que la globalización –por sus efectos en el entorno donde el niño vive– exige cambios en formas de atención, las presiones sobre presupuestos familiares y gubernamentales causados por la misma globalización, hacen difícil para el gobierno responder con servicios extra domésticos. Los avances son modestos y están muy enfocados a la preparación de niños para la escuela primaria.
- 2) Ni la educación inicial con su cobertura muy limitada, ni la educación preescolar con su horario limitado representa una opción para familias que necesitan o quieren cuidado diario en espacios extra-domésticos. ¿Es correcto atribuir esta limitación a presiones económicas o es posible que existan otras explicaciones? Por ejemplo, ¿pueden haber otras opciones informales adecuadas? O, ¿es tan fuerte la cultura de la crianza en casa para que no haya mucha demanda para servicios extra domésticos? ¿Hay una demanda no satisfecha?
- 3) El papel del sector privado en la provisión de servicios es todavía bajo pero está en ascenso. ¿Es eso un fenómeno consciente relacionado a una política neoliberal? ¿Refleja una falta de satisfacción con servicios oficiales? ¿Es una respuesta social a la falta de acceso a servicios oficiales?

¹⁶ Dificultan por ejemplo, extender el modelo de "jardines mixtos" con horarios largos.



Para acercarnos a las respuestas de estas preguntas y otras, presentamos en la próxima sección resultados de un estudio de oferta y demanda para servicios de cuidado diario y educación en el Distrito Federal.

IV. UN ESTUDIO DE LA OFERTA Y USO DE SERVICIOS DE CUIDADO DIARIO Y EDUCACIÓN EN COLONIAS DE BAJO INGRESO EN EL DISTRITO FEDERAL DE MÉXICO

El estudio cuyos resultados presentamos aquí fue llevado a cabo en tres momentos y con dos metodologías distintas:

- A. **Una encuesta de hogares** realizada entre junio y diciembre de 1997 en 1041 familias en una muestra de 60 colonias de bajos ingresos en el DF,¹⁷ enfocado sobre las pautas de crianza y el uso de servicios extra domésticos de cuidado diario y educación en aquellas familias.¹⁸
- B. **Estudios de casos** de 10 de las 60 colonias, seleccionadas al azar, de octubre a diciembre de 1997, para describir y analizar la oferta de servicios en las colonias. Para identificar los servicios, recorrimos las calles de cada comunidad y nos entrevistamos con gente de la comunidad; después hicimos visitas a los centros y entrevistamos a los encargados de estos.
- C. **Una repetición de los 10 estudios de caso** entre octubre y diciembre de 1999, para identificar cambios en la oferta durante el periodo de dos años.

A. La encuesta de hogares

El Cuadro 3 muestra datos que caracterizan los hogares de la encuesta. En el cuadro es evidente que casi todas las familias tienen agua a pesar de vivir en colonias de bajos ingresos, que el modelo de la familia que predomina es el de la familia nuclear, y que las abuelas están presentes en pocas familias. Solamente el 22% de las madres de los hogares encuestados están en la fuerza de trabajo pagado.

De la encuesta de hogares podemos contestar algunos interrogantes :

- ¿Quién es el responsable para la atención al niño durante distintas horas del día?
- El nivel de uso de servicios extra domésticos de cuidado y educación.
- Las razones para utilizar o no un servicio extra doméstico.
- Si los servicios disponibles satisfacen la demanda de servicios.

¹⁷ Para seleccionar las 60 colonias, recurrimos a datos de la Fundación Rosenblueth. De las 301 colonias en la franja de los 20% con los ingresos promedios más bajos, seleccionamos 60 al azar.

¹⁸ La muestra incluyó 1,361 niños. El trabajo de campo fue de siete meses y cubrió parte del periodo vacacional y parte del año escolar por lo que se hizo el análisis de los datos por separado. En este documento, nos detenemos en datos de las 695 familias entrevistadas durante los meses del año escolar.



Cuadro 3. Características de los hogares y familias (1)

Características		Porcentaje
Hogar con más de una familia		9%
Propietario del hogar (de jure o de facto)		53%
Casas con agua		97%
Tipo de familia	Pareja casada	57%
	Pareja sin casar	31%
	Soltera, divorciada, separada, viuda	11%
	Abuela presente	4%
	Hermana, 12 años o más, presente	9%
Uno o más derechohabientes de seguro social en familia*		44%
Educación		Madres Padres
• Primaria completa o menos		40% 38%
• Secundaria		43% 42%
• Preparatoria		12% 14%
• Educación superior		5% 6%
Madre trabajadora pagada		
• Fuera de la casa		20%
• En casa		2%
Porcentaje de niñas		47%
Edades de los niños		
• Menores de 3		40%
• 3 pero menor de 4		18%
• 4 pero menor de 6		35%
• 6 o más pero no en la escuela		7%
Sin padres		1.5%

¿Quién asume la responsabilidad de cuidar a los niños?

En el Cuadro 4 se puede ver que:

- La responsabilidad principal recae abrumadamente sobre las madres. En promedio y para todas las edades, las madres asumen la responsabilidad para más del 90% de las horas durante todo el día, pero su responsabilidad varía con el horario (por ejemplo, baja a 77% durante el periodo de 9 am a 12 pm, correspondiente al horario de muchas prescolares). También varía con la edad del niño. Por ejemplo, para niños menores de tres, la responsabilidad es de las madres en por lo menos 92% de los casos, cualquiera que sea la hora del día. En una combinación de edad y horario vemos que, para niños de cuatro o más años de edad, la responsabilidad de las madres baja a 55% durante las horas de 9 am a 12 pm).
- El papel de otros parientes es mínimo. Consistente con el conocido crecimiento de familias nucleares (Leñero 1994) y con una pauta de separación espacial entre generaciones, las abuelas y los abuelos tienen una responsabilidad relativamente menor en la crianza, con una responsabilidad



- durante el día de menos de 5% del tiempo total.¹⁹ Consistente con la idea de que el tiempo de las hermanas mayores está ahora más dedicado a la escuela, las hermanas mayores tampoco participaron de manera importante en el cuidado (menos del 1% del tiempo total). Los padres casi no aparecen como responsables para el cuidado directo de sus niños. Casi no hubo presencia de sirvientas en estas familias, como es de esperar en colonias de bajos ingresos.
- En promedio, los centros extra domésticos de cuidado y educación atienden a los niños de 0 a 6 durante aproximadamente 5% del tiempo total entre las 6 am y las 10 pm. Pero este porcentaje aumenta hasta 43% para niños de cuatro a seis años durante las 9 am a las 12 pm, cuando las escuelas preescolares están funcionando. Es decir, que aunque el porcentaje de niños que asisten a preescolares puede ser alto, es bajo el porcentaje de las horas del día total que se encuentran los niños bajo de la responsabilidad de un servicio.

CUADRO 4. RESPONSABILIDAD PARA EL CUIDADO Y EDUCACIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS, 0-6 AÑOS, EN COLONIAS DE BAJOS INGRESOS, MÉXICO, D.F., 1997 (% DE HORAS-NIÑOS)

Todas las familias encuestadas, durante vacaciones y durante el año escolar niños de todas las edades (1)					
	Responsable				
	Madre	Abuela/o	Centro	Otros (2)	Totales
6AM a 9AM	90.5%	3.6%	3.4%	2.5%	100%
9AM a 2PM	76.7%	5.6%	15.7%	2.0%	100%
12PM a 18PM	86.8%	6.3%	4.1%	2.8%	100%
18PM a 22PM	93.2%	3.3%	0.6%	2.9%	100%
Familias encuestadas durante el año escolar, niños de todas las edades (3)					
	Responsable				
	Madre	Abuela/o	Centro	Otros (2)	Totales
6AM a 9AM	93.6%	2.0%	2.3%	2.1%	100%
9AM a 12PM	77.2%	3.1%	18.8%	0.9%	100%
12PM a 18PM	90.0%	3.6%	3.9%	2.5%	100%
18PM a 22PM	95.3%	1.5%	0.7%	2.5%	100%
Familias encuestadas durante el año escolar, niños menores de 3 (4)					
	Responsable				
	Madre	Abuela/o	Centro	Otros (3)	Totales
6AM a 9AM	95.3%	2.4%	0.1%	2.2%	100%
9AM a 12PM	92.9%	3.6%	0.2%	3.3%	100%
12PM a 18PM	92.7%	3.2%	1.3%	2.8%	100%
18PM a 22PM	96.0%	1.1%	0.0%	2.9%	100%
Familias encuestadas durante el año escolar, niños 4 a 6 (5)					
	Responsable				
	Madre	Abuela/o	Centro	Otros (4)	Totales
6AM a 9AM	91.4%	0.1%	3.9%	4.6%	100%
9AM a 12PM	55.4%	0.1%	43.1%	1.4%	100%
12PM a 18PM	86.0%	2.4%	8.6%	3.0%	100%
18PM a 22PM	94.8%	0.1%	0.2%	4.9%	100%

¹⁹ Estos tiempos pueden ser críticos pero no ocupan mucho tiempo en el cuadro total.



CUADRO 5. DIFERENCIAS EN EL USO DE SERVICIOS DE CUIDADO Y EDUCACIÓN, DURANTE EL PERIODO DE LA ESCUELA, POR EDAD DE LOS NIÑOS

Variable	Porcentaje que usan un servicio							
	Menores de 3		3 pero no 4		4 pero no 7		Todas edades	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Educación de la madre								
• Ninguna	7	14	9	0	21	48	37	30
• Primaria	95	4	51	8	117	50	263	25
• Secundaria	108	4	47	11	102	54	257	25
• Prepa	38	3	16	38	31	87	85	40
• Superior	114	7	4	50	6	100	24	38
Totales	262		127		277		666	
Promedios		4		13		57		28
Mono-parental	21	14	11	9	31	61	63	36
Madre Trabaja	33	12	14	29	26	65	73	34

¿Con qué frecuencia recurren las familias a servicios de cuidado y educación?

- El uso de servicios está relacionado a la edad de los niños.²⁰ Mientras sólo 5% de los niños menores de tres años asisten a algún tipo de programa fuera de casa, el porcentaje sube a 57% para niños de cuatro o más años.²¹ (Para niños de cinco años o más, el porcentaje sube a 75%. Aunque esta cifra puede parecer relativamente alta, está todavía alrededor de 15% por debajo del promedio nacional para los niños de cinco años).
- El uso de servicios, para niños de todas las edades menores de seis, es más alto en familias donde la madre ha alcanzado un nivel educativo más alto. Las diferencias más significativas aparecen después de que la madre alcanza a terminar la secundaria.
- El uso de servicios es ligeramente más alto en familias de madres solteras y cuando la madre participa en la fuerza de trabajo. Estas diferencias no fueron tan marcadas como se esperaba.
- En la encuesta de hogares preguntamos sobre las características de los servicios utilizados. Encontramos que 27% del uso de los servicios fueron en centros privados o comunitarios (es decir, no públicos), un porcentaje significativamente arriba del porcentaje presentado en las cifras oficiales para la población en general. Para el grupo pequeño de niños menores de tres años inscritos en un centro, encontramos 50% en centros privados. Esto sugiere un vacío en programas públicos para los niños más pequeños.

¿Cuáles son las razones que dan las familias para usar o no un servicio de cuidado y/o de educación?

Hay muchos factores que pueden influir en la decisión de utilizar un servicio de cuidado o de educación inicial/prescolar, entre los cuales podemos destacar: el valor cultural asignado al servicio vs. a la atención de una madre en su casa, costo,

²⁰ Por razones de espacio no he incluido los cuadros para cada edad presentando quien se hace responsable durante distintas horas del día. El Cuadro 5 hace una agrupación por edades.

²¹ Incluye algunos niños de seis años que todavía no se habían matriculado en la escuela primaria.



cercanía a la casa, el horario, y confianza en las personas que operan el servicio. Los valores culturales ocupan un lugar importante en la decisión, especialmente si la decisión es de mantener el niño en casa. La cercanía también es importante. El costo no apareció como un factor importante para los que decidieron utilizar un servicio. Atribuimos esto a dos factores: el primero, al acceso a instituciones públicas y a centros particulares con cuotas bajas, y el segundo al uso de servicios particulares por una parte de la población con más recursos dentro de las colonias de bajos ingresos.²²

¿La disponibilidad de servicios es suficiente para satisfacer la demanda?

Cuando pedimos opiniones sobre si la oferta de servicios y las opciones disponibles eran suficientes para la demanda local, 43% dijeron que no y 24% que no sabía. Esto nos hace pensar que hay una demanda no satisfecha, aún tomando en cuenta un posible sesgo en la pregunta que puede haber llevado a las personas a responder que no.

B. Los estudios de caso sobre la oferta de servicios en 10 colonias: 1997

El segundo estudio fue llevado a cabo en 10 colonias de bajos ingresos seleccionadas al azar de las 60 colonias de bajos ingresos muestreadas para la encuesta de hogares. Del Cuadro 6 es evidente que las 10 varían en tamaño –de aproximadamente 600 a 25 mil pobladores– y muestran también diferencias en el nivel promedio educativo, el porcentaje de familias con casas propias, y la presencia de servicios de agua y alcantarillado. En todas, el porcentaje de personas empleadas en el sector informal fue relativamente alto. En todas hubo queja de seguridad.

CUADRO 6. INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE COLONIAS SELECCIONADAS*

Colonia**	Población Total	Niños 0-5 años (%)	Ingreso Promedio (% Salarios mínimos.)	Participación en la Fuerza de Trabajo (%)	Años de Escolaridad , promedio	Casa Propia	Servicios (%) Desagüe Alcantarillado	
Las Vías	628	15	2.5	46.7	9.1	45	94	50
Levante Venaditos	677	14.5	2.5	46.0	8.8	63	91	52
Las Jícaras	785	14	2.6	43.9	9.4	68	81	54
Los Caminitos	1292	13.7	2.3	45.5	9.1	78	91	45
Pueblo Alto	1531	14	2.4	45.8	7.4	80	88	28
Jacal El Chico	1633	14	2.2	44.1	7.3	79	95	33
Las Cumbres	2263	14	2.2	46.6	6.4	91	0.9	0.45
Laberinto	6960	11.8	3.4	47.3	12.2	74	48	55
Colorines	8972	15	2.5	46.3	9.5	71	99	71
Paris 68	24129	13	2.5	46.6	9.1	80	96	65
Promedio		14.2	2.5	46.0	8.8	73	82	45.3

Notas:

*Los datos para cada colonia provienen de una base de datos creado por la Fundación Arturo Rosenblueth, basado en el censo nacional de población de 1990.

**Los nombres de las colonias son seudónimos.

²² 13% de las familias con niños en un centro pagaban más de 50% de un salario mínimo por el servicio.



Seis de las 10 colonias en la muestra no tenían ningún centro de atención dentro de la colonia (Ver Cuadro 7), un resultado atribuido en parte al tamaño de la colonia. En total, ubicamos 19 centros en cuatro colonias atendiendo a un total de 1,490 niños y niñas.

CUADRO 7. NÚMERO DE CENTROS DE ATENCIÓN Y MATRÍCULA POR COLONIA Y DELEGACIÓN

Delegación	Colonia	Población Total, cada colonia	Centros y matrícula dentro de las colonias		Centros fuera de las colonias*	
			Centros	Niños	Centros	Niños
Azcapotzalco	Las Vías	628	0		3	566
Álvaro Obregón	Levante Venaditos	667	0		2	71
Cuajimalpa	Las Jícaras	785	0		1	27
Iztapalapa	Los Caminitos	1,219	2	72	2	460
M. Contreras	Pueblo Alto	1,531	0		2	429
Gustavo Madero	Jacal el Chico	1,633	0		4	842
Tlalpan	Las Cumbres	2,263	2	236	0	
Coyoacán	Laberinto	6,960	7	681	0	
V. Carranza	Colorines	8,972	0		1	85
Iztacalco	París 68	24,129	8	501	0	
TOTALES		48,870	19	1,490	15	2,480

Notas:

* En esta columna, presentamos el número de centros cerca de, pero no dentro de los límites de, las colonias donde encontramos niños de los residentes de la colonia. Esta categoría rompe con la selección aleatoria de colonias y por eso utilizamos estos datos en una manera selectiva.

CUADRO 8. CENTROS DE ATENCIÓN DENTRO DE LAS COLONIAS DE LA MUESTRA

Colonia	Totales		Público		Privado				Social comunitario		Casas de Cuidado Diario*	
					Registrado		No Registrado					
	Centros	Niños	Centros	Niños	Centros	Niños	Centros	Niños	Centros	Niños	Centros	Niños
Laberinto	7	681	3**	622	1	14	2	39			1	6
París 68	8	501	4	409			4	92				
Caminitos	2	72					2	72				
Las Cumbres	2	236	2	236								
Totales	19	1490	9	1267	1	14	8	203			1	6

Notas:

*Una casa de cuidado diario fue definida como una casa donde una persona atendió a más de cuatro niños en su propia casa. También puede ser clasificado como un centro "privado" y no fue registrado.

** En Laberinto, uno de los centros, administrado por IMSS, matriculó 525 pero solamente 5 de los matriculados tenían su origen en la colonia.

En el Cuadro 8 presentamos la distribución de estos centros y niños según la responsabilidad administrativa (pública o privada) y, para los centros privados, según si son registrados o no registrados. Del Cuadro 8, podemos ver que:



- 85% de los niños están en centros públicos, un resultado que no corresponde con la cifra más alta obtenida de la encuesta de hogares. Para explicar esta diferencia, notamos que, de los 1490 niños en centros dentro de las 10 colonias estudiadas, solamente 857 eran niños o niñas de las mismas, y 633 llegaron a los centros desde fuera de las colonias. Cuando nos enfocamos solamente en los 857 niños y niñas atendidos en su misma colonia, 23% están en centros privados (véase Cuadro 9).
- De los 10 centros privados (incluyendo como privado la casa de cuidado diario), solamente uno fue registrado.

CUADRO 9. NIÑOS ATENDIDOS EN CENTROS PÚBLICOS Y PRIVADOS DENTRO DE SUS PROPIAS COLONIAS

Responsabilidad Administrativa	Edades 0 a 3		Edades 0 a 6	
	Niños	%	Niños	%
Centros públicos	122	18.8	649	100
Centros privados	72	34.4	208	100
Totales	194	22.6	857	100

El Cuadro 9 se centra sobre los 857 niños que van a un centro en su misma colonia. Los 857 representan aproximadamente 12% de todos los niños y niñas de 0 a seis años en las 10 colonias. De los 857, encontramos solamente 194 (23%) menores de cuatro años; esto significa que solamente 4% de estos niños estaban siendo atendidos en su misma colonia.

Estos datos sugieren que una proporción relativamente baja de los niños y niñas entre 0 y seis años de edad en comunidades de ingresos bajos tienen acceso a servicios de cuidado diario o de educación dentro de sus colonias. Aún si pensáramos que un número igual, o hasta doble, de niños y niñas están matriculados en centros fuera de su colonia, podemos concluir que el uso de servicios es bajo, especialmente para niños menores de cuatro años.

Cuando vemos en el Cuadro 9 la distribución de estos niños y niñas entre centros públicos y privados, encontramos que 24% están en centros privados, o sea casi todos. El porcentaje sube a casi 35% para niños y niñas menores de cuatro. Esto quiere decir que el sector privado es un actor importante y aún más importante al proporcionar servicios para niños menores de cuatro años en colonias de bajos ingresos en el Distrito Federal.

¿Funcionan los centros al nivel de su capacidad instalada?

Según entrevistas con las directoras, los centros públicos están llenos y trabajan al límite de su capacidad. Encontramos que algunos centros particulares y públicos tienen listas de espera, relacionadas con las características de los centros que los



hacen especialmente atractivos (alta calidad, comida subsidiada, horarios favorables). Algunos centros particulares tienen una capacidad no utilizada.

¿Qué horarios ofrecen los centros?

Con la excepción de un centro del IMSS, los esfuerzos por responder a la necesidad de cuidado durante todo el horario de un día de trabajo, son mínimos.

¿Qué calidad tienen los centros?

Buscamos indicadores de la calidad de los servicios en términos de: 1) el número de niños por adulto, 2) las calificaciones de las educadoras; y 3) la condición física del centro.²³ Encontramos:

- Una relación numérica muy favorable de niños por adulto en centros privados y el centro del IMSS; poco favorable en los preescolares de la SEP, e intermedio y variado en centros del DIF y de las municipalidades (véase Cuadro 10).
- Calificaciones formales más altas de los agentes educativos en los centros del SEP y muy variadas entre los centros particulares, unos con calificaciones altas y otros mínimos o ausentes.
- Una variedad muy grande en las condiciones físicas de los centros, con una tendencia para centros particulares no- registrados de estar en lugares no conformes a los estándares y normas públicas.
-

Una conclusión derivada de esta exploración es que es inadecuado hablar de calidad de los servicios en términos de estereotipos, sea para centros públicos o centros particulares no registrados.

C. Una repetición en 1999 de los estudios de la oferta de servicios en 10 colonias

Con la repetición de los estudios de caso después de dos años, en las mismas 10 colonias, confirmamos las conclusiones de los estudios originales en cuanto al nivel de oferta, que especialmente bajo para niños menores de cuatro, y la presencia significativa de centros particulares no registrados de calidad variada.

Al mismo tiempo, nos permitió ver cambios en un periodo de dos años –un tiempo de crecimiento económico sólido en el país. Encontramos que el número de niños atendidos había crecido en un 27% (todavía dentro de las mismas cuatro de las 10 colonias), con mayor incremento de atención a los niños de tres años. Este crecimiento ocurrió en centros particulares, especialmente en los no registrados; la asistencia a centros oficiales bajó ligeramente (7%). Hubo también un aumento en la

²³ Para esta parte del estudio incluimos información recaudada en centros de los alrededores de las colonias estudiadas que sirvieron a niños de las colonias. Pensamos también incluir como un indicador de calidad, información sobre la metodología utilizada, pero la pregunta sobre metodología no rindió mucho y no fue posible observar los centros en operación en la mayoría de los casos para ver la interacción entre las educadora y los niños.



atención a niños en centros con horarios largos. Todo esto significa una demanda creciente de un tipo de centro que todavía no está suficientemente disponible a través de las instancias oficiales.

Uno de los resultados más interesantes del seguimiento en las 10 colonias fue que en solamente dos años, aparecieron dos centros privados nuevos y cerraron cuatro centros, tres privados y uno oficial. Los cambios muestran la volatilidad de la oferta y la fragilidad de la situación de los centros privados en comunidades de bajos ingresos.

En el estudio de 1999, exploramos la relación con las autoridades en las entrevistas con directoras de centros privados. Encontramos que varias de las encargadas de centros no registrados, trataron de registrar sus centros pero sin éxito porque no hubo interés en la contraparte oficial, porque el proceso fue muy demorado y costoso en tiempo y papeleo; o, en algunos casos, porque no quisieron pagar la "mordida" necesaria. En ese periodo, sólo uno de los centros no registrados logró registrarse.

En un caso, la directora de un centro privado, después de buscar, sin éxito, la sanción oficial y ayuda del sistema para su centro, decidió cerrar, después de siete años, su pequeño centro (con 15 niños) porque las cuotas mínimas –para estar dentro del alcance de las familias usuarias–, no alcanzaban; ella tuvo que buscar trabajo en algo diferente. Su comentario, dicho con mucha tristeza a los entrevistadores fue, "se me acabó el amor." Pero aún, resultó que la ex directora accedió a la llamada de auxilio de tres madres del grupo quienes manifestaron que sin el servicio era imposible para ellas seguir trabajando. Arregló una manera de cuidar a estos niños en su casa durante el día con la ayuda de su hija mayor, asumiendo ella la responsabilidad directa después de regresar de su otro trabajo.

Qué quiere decir todo lo anterior en cuanto a la atención a la niñez y la globalización? ¿Qué conclusiones podemos ofrecer con base en los estudios y qué implicaciones tienen para la política?

V. CONCLUSIONES GENERALES E IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA

Conclusiones generales

Hay evidencia de una demanda creciente y solamente parcialmente satisfecha de servicios de cuidado diario y educación para niños 0 a seis años de edad, producto en parte de los cambios relacionados a las diversas facetas del proceso de globalización descritas en la Sección II. Aunque la influencia de una cultura tradicional de "crianza en casa" durante los primeros años de la vida sigue siendo fuerte y matiza la demanda para servicios extra domésticos, es posible identificar cambios en esta cultura al nivel familiar, atribuidos en gran parte a la poca disponibilidad de opciones antes aprovechadas para la atención en casa (por ejemplo, abuelas o hermanas mayores). Así, una parte importante de la población mexicana urbana de bajos ingresos busca, y no tiene acceso a servicios de atención –específicamente, de



cuidado y educación inicial y preescolar– a un costo que esté dentro de sus posibilidades (limitado por la baja en salarios reales propiciada por la política neoliberal) y con un horario que corresponde a los horarios de una jornada completa de trabajo. La falta de servicios representa una falta de cumplimiento al derecho de los derechohabientes del sistema de Seguro Social, excluye familias con bajos ingresos y a las que trabajan en el creciente sector informal, y muestra un rezago en cuanto al compromiso adquirido por firmar la *Convención sobre los Derechos de la Niñez*. Representa una pérdida para familias y para el país en términos tanto del desarrollo de los niños como de la participación y productividad de mujeres en la fuerza de trabajo.

La respuesta limitada del Estado a las nuevas necesidades de servicios de atención extrafamiliar, parece haberse visto afectada por una política que busca un cambio en el papel del Estado con más énfasis en la privatización y en decisiones guiadas por el mercado, en cuanto al ofrecimiento de servicios y que, en combinación con la deuda nacional e internacional acumulada, ha llevado a recortes presupuestales. Al mismo tiempo, se observa todavía una tendencia a resistirse a utilizar los escasos fondos públicos para servicios de atención ya que se sigue viendo –desde una perspectiva histórico-cultural–, como un asunto de la familia.

La oferta de servicios de atención a los niños y niñas está sesgada hacia la educación formal y preescolar. La oferta de servicios que incluyen protección y cuidado durante todo el día es baja, a pesar de las presiones que la globalización crea, relacionadas con cambios en la composición de la fuerza de trabajo y un incremento en el nivel de pobreza. Los servicios de atención para el desarrollo integral que ofrecen el IMSS y el ISSSTE hacen una buena combinación de estimulación/educación y protección/cuidado, y son instituciones de alta calidad pero son tan costosos para el gobierno que es imposible una amplia expansión. Los programas preescolares de la SEP se concentran en la preparación para la escuela y muchas veces tienen tantos niños por maestra que es difícil poner en práctica el currículum. Los modelos del DIF y algunos de los centros del Gobierno del Distrito Federal y sus municipalidades ofrecen una opción viable pero hay que fortalecer la calidad y buscar firmas para extender el horario de atención.

El “sector privado” (en la gran mayoría, servicios pequeños y personales con un tono de servicio comunitario, contruidos en gran parte sobre una explotación de la mujer) llena un vacío social importante y las estadísticas oficiales subestiman la oferta real porque muchos de estos servicios no están registrados. Sin embargo, esta oferta es volátil porque es difícil para la mayoría de familias en colonias marginadas, cubrir los costos reales de los servicios con cuotas (también relacionado con la devaluación de los salarios y el incremento en el nivel de pobreza). Esta situación se presta para que:

- 1) Haya oferta de servicios de baja calidad y que las familias –que requieren de una alternativa para el cuidado de sus niños mientras los padres trabaja– seleccionen servicios de baja calidad.
- 2) Haya explotación de las mujeres que ofrecen los servicios (por ellas mismas o por los dueños/as de los centros que no pagan salarios decorosos).



Cuando juntamos el incremento en la oferta de servicios privados con la tendencia del sector oficial a extender sus servicios por medio de modalidades "semi-escolarizadas" o "comunitarias" y con el énfasis puesto sobre los últimos años de educación inicial no-escolarizada, aparece una política orientada a dejar sobre las familias la responsabilidad del cuidado y la educación durante los primeros años, y en caso de necesidad de servicios alternativos, satisfacerlas mediante iniciativas privadas de empresas pequeñas y esfuerzos comunitarios. Falta una evaluación seria de esta política.

Implicaciones para la política

1. Es necesario reorientar la política de atención a niños menores de seis años para responder mejor a la necesidad creciente de alternativas de cuidado y protección de niños (además de su educación) mientras sus padres trabajan, tomando en cuenta no sólo los derechos de trabajadoras en el sector formal, sino también los de las empleadas en el sector informal.
2. Hay que buscar formas de: *a)* extender el horario de servicios, tanto en los programas prescolares para niños de cuatro y cinco años, como para los niños menores de cuatro años; y *b)* combinar servicios para la familia con servicios para la niñez.²⁴
3. Se debe incrementar el presupuesto destinado a extender y mejorar la calidad de los servicios públicos existentes, de la SEP, del DIF y de las municipalidades.
4. Sería recomendable reconocer que los centros privados no registrados y no lucrativos sean conocidos como prestadores de servicio a la comunidad, y en vez de buscar que desaparezcan, buscar maneras de incorporarlos y mejorar su calidad por medio de subsidios parciales en forma de capacitación, becas para niños que no pueden pagar las cuotas, asistencia legal o préstamos ligeros para la remodelación de las instalaciones. Un fondo de capital social (que puede combinar dinero de la tesorería pública, del sector privado y de organizaciones internacionales) manejado por una organización independiente, podría constituir una opción viable para ayudar a responder a las propuestas y necesidades de estos centros.
5. Se necesita evaluar seriamente los efectos de los distintos programas sobre el desarrollo integral del niño.

BIBLIOGRAFÍA

- ◆ ACEVEDO, M.L. *et al.* (1986) "Child Care in Mexico City," en M. Schmink, J. Bruce and M. Kahn (eds), *Learning about Women and Urban Services in Latin America and the Caribbean*. New York: The Population Council, Inc., pp. 273-6.

²⁴ Algunos esfuerzos del Gobierno del Distrito Federal en esta línea deben ser seguidos de cerca y evaluados sobre la marcha. (Jusidman, 2000).



- ◆ *Alianza a favor de la infancia del Distrito Federal, 1995-1997*. Una publicación preparada por el Comité de la Alianza, México, DF, febrero 1997.
- ◆ BOLTVINIK, J. (2000) "Debate, desigualdad y pobreza", *La Jornada*. 28 de abril, p. 27.
- ◆ ————. (2000) "Nada que festejar." *La Jornada*. 5 de mayo, p. 30.
- ◆ BRONFENBRENNER, U. (1987) *La ecología del desarrollo humano. Experimentos en entornos naturales y diseñados*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- ◆ COMEXANI (Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez). (1999) *Informe presentado ante el Comité de Seguimiento de la Convención sobre los Derechos de la Niñez*, Ginebra, Junio 1999.
- ◆ ————. (1998) "Los hechos se burlan de los derechos". *IV Informe sobre los derechos y la situación de la infancia en México 1994-1997*. México, D.F. Impretei, S.A. de C.V.
- ◆ DEUTSCH, R.A. (February 1998) "Does Child Care Pay? Labor Force Participation and Earnings Effects of Access to Child Care in the Favelas of Rio de Janeiro." Washington, Interamerican Development Bank. Draft for discussion (quoted with permission of the author).
- ◆ GARZA, V. (2000) "Impacto de la maquila," *La Jornada*, 21 de Febrero, p. iv. de la sección, "Lunes en la ciencia."
- ◆ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. (1996) *Encuesta Nacional de Educación, Capacitación y Empleo 1995*. México, Aguascalientes.
- ◆ LATAPÍ, P. (1997) *El Financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad, Universidad Autónoma de México. Mimeo.
- ◆ JUSIDMAN, C. (2000) "La política social en las grandes urbes de América Latina," Una presentación al VIII Simposio de Educación, "Educar para construir el sueño: ética y conocimientos en la transformación social", Jalisco, Febrero 26, 2000. México, DF: Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal.
- ◆ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), Dirección de Relaciones Internacionales. (Febrero de "México: Jomtien + 10. Evaluación Nacional de 'Educación para Todos.'" México, DF: SEP.
- ◆ KATSUMA, Y. (1999) "Children in a Globalizing World: Increased Vulnerability of Mexican Children and Recomendatins for Action", *A Research Project Proposal*. Mexico, DF: UNICEF.
- ◆ KNAUL, Felicia Marie. (August 1998) "Behind Closed Doors: Domestic Labor and Domestic Service among Young Female Workers in Mexico," México, Distrito Federal. Mimeo.
- ◆ LEÑERO, L. (1994) *Las familias en la ciudad de México. Investigación social sobre las variedades de las familias, sus cambios y perspectivas*. México: IMES, AC.
- ◆ MEJÍA, R. y M. Monroy. (Junio 1998) "El ajuste estructural en México," México, DF: Servicios Informativos Procesados, AC.
- ◆ MYERS, R. (1995) *The Twelve Who Survive* (2nd Ed.). Ypsilanti, Michigan: High/Scope Press.

Myers, Robert G. "Globalización y servicios de atención a niños menores de seis años en áreas urbanas", en Del Río, Norma (Coord.) (2000). *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*, UAM-UNICEF, México, pp. 169-193.



- ◆ MYERS, R. and Indriso, C. (1987) "Women's Work and Childcare," a paper prepared for a workshop on *Issues Related to Gender, Technology and Development*, February 26-27, 1987, New York, The Rockefeller Foundation. Mimeo.
- ◆ "Observatorio Ciudadano de la Educación. ¿Fin de un ciclo de política educativa?", *La Jornada*, 25 de febrero de 1999, p. 39.
- ◆ PEDRERO, M. (1997) "Algunos resultados significativos sobre organización familiar de la Encuesta del Grupo de Educación Popular con Mujeres, AC" México, DF: GEM.
- ◆ PODER EJECUTIVO FEDERAL. *Quinto Informe del Gobierno*. México, DF: Gobierno de México, 1º de Septiembre de 1999.
- . *Primer Informe del Gobierno*. México, DF, Gobierno de México, 1º de Septiembre de 1995.
- ◆ TOLBERT, K. (May 1990) "Availability and Need for Day-care Services in Mexico City", Mexico, Distrito Federal, The Population Council. *A Report to the Ford Foundation*. Mimeo.
- ◆ WAISER, M. (Abril de 1995) "Educación Parvularia en Chile: Análisis de la demanda y factores condicionantes," Santiago de Chile. Mimeo.
- ◆ WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). (June 1999) "WHO Commentary on Health to the Committee on the Rights of the Child". Geneva, WHO. Mimeo.



ANEXO 1. PROVISIONES DE LA CONVENCION DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ RELACIONADOS AL DESARROLLO Y LA PROVISION DE SERVICIOS

Artículo 6.2 Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Artículo 18.2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes presentarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.

Artículo 18.3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan, tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.

Artículo 27.1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

Artículo 27.2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

Artículo 27.3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo.